

ЗАКОНОДАТЕЛНИ ОСОБЕНОСТИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА КРАЙБРЕЖНИТЕ РЕСУРСИ

Проф. д. н. Мария Нейкова Кънева
Бургаски свободен университет

LEGISLATIVE FEATURES IN THE MANAGEMENT OF COASTAL RESOURCES

Prof. Maria Neikova Kaneva, D.Sc.
Burgas Free University

Анотация: Докладът разглежда правната уредба на територията на Черноморското крайбрежие и акваторията на Черно море. Анализирани са регламента за пясъчни дюни; мероприятията върху морските плажове; ликвидацията на съоръжения, изградени във водите на Черно море и новообразувани плажни ивици с временен характер. Целта е да се запознаят участниците в конференцията с предизвикателствата пред държавното управление при администрирането на крайбрежните ресурси. Докладът е разработен въз основа на случаи от практиката на автора като Областен управител на област Бургас.

Ключови думи: Черно море, черноморско крайбрежие, пясъчни дюни, морски плажове.

Abstract: The report examines the legal framework on the territory of the Black Sea coast and the Black Sea. The regulation for sand dunes is analyzed; events on the sea beaches; liquidation of facilities built in the waters of the Black Sea and newly formed beaches of temporary nature. The aim is to familiarize the participants in the conference with the challenges facing public administration in the administration of coastal resources. The report is developed on the basis of cases from the author's practice as Regional Governor of Burgas Region.

Key words: Black Sea, Black Sea coast, sand dunes, sea beaches.

Докладът предлага анализ на нормативната уредба, регулираща управлението на конкретни крайбрежни ресурси, в контекста на разписаните за тях административни дейности, подлежащи на изпълнение. Темите са селектирани след преглед на съществената административна дейност и натрупаната в този смисъл практика при упражняване на правомощията на областен управител – административен орган, чийто отговорности включват провеждането на държавната политика в областта, осигуряване съответствието между националните и местни интереси, както и организиране на разработването и изпълнението на стратегии и програми. Настоящото изследване на особеностите на законодателството, свързано с управлението на крайбрежните ресурси се основава на конкретни казуси – предмет на административни процедури и съ-

дебни производства. Информацията, предоставена с доклада е систематизирана по предметен признак.

Обединяващ за всички теми е мотивът за необходимостта от по-нататъшно развитие на законодателството, посветено на крайбрежните ресурси, които Черноморското крайбрежие и акваторията на Черно море предлагат.

Пясъчни дюни

Законодателната политика на защита на пясъчните дюни е трайно и последователно изразявана както с приетите – изменяни и допълвани национални нормативни актове, като Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, Закона за биологичното разнообразие, Наредба №1 от 16.09.2008 г. за създаването и поддържането на специализираните карти и регистри на обектите по чл. 6, ал. 4 и 5 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие и др., така и чрез имплементирането на законодателството на Европейския съюз, с което Република България, като държава – членка, е обвързана. Такъв акт на общностното право, съдържащ регулация, насочена към опазването не само на пясъчните дюни, но също и на дюнните местообитания, е Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна.

Действащата правна рамка за тези крайбрежни образувания включва, на първо място, тяхното легално дефиниране. Съгласно §1, т. 4 от Допълнителните разпоредби на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, пясъчните дюни са *образувания, формирани от насипване на пясъци в резултат от взаимодействието на море, суша и вятър. Основните видове дюни са зараждащи се подвижни дюни, подвижни (бели) дюни, неподвижни дюни с тревна растителност (сиви дюни) и облесени дюни.* Нормативно, защитата на този ценен крайбрежен ресурс е обезпечена с установения забранителен режим, усъвършенстван със Закона за изменение и допълнение на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, обн., ДВ, бр. 16 от 23.02.2024 г. С нова обща и изрична законова норма – разпоредбата на чл. 17в, е прогласена забрана за *нарушаването на целостта, увреждането и заравняването на подвижни (бели) дюни, неподвижни дюни с тревна растителност (сиви дюни) и облесени дюни, попадащи в границите на зона „А“, зона „Б“ или в урбанизираните територии на населените места след границите на зона „А“.* На следващо място, запазва действието си установения по-рано забранителен режим за извършването на конкретни дейности върху пясъчните дюни като: строителство, поставяне на преместваеми обекти и съоръжения, промяна на предназначението им и учредяване на ограничени вещни права върху пясъчните дюни, попадащи в границите на зона „А“, зона „Б“ или в урбанизираните територии на населените места след границите на зона „А“. Със Закона за устройството на Черноморското крайбрежие са забранени също поставянето на шатри и палатки, преминаването, паркирането и престоят на превозни средства, ремаркета и полуремаркета върху подвижни (бели) дюни, неподвижни дюни с тревна растителност (сиви дюни) и облесени дюни, попадащи в границите на зона „А“, зона „Б“ или в урбанизираните територии на населените места след границите на зона „А“. В допълнение, изключенията от разпоредените забрани са *numerus clausus* – изрично и изчерпателно посочени, установени в обществен интерес. За спазването на разписания забранителен режим, имащ за цел да елиминира вредоносната човешка интервенция върху пясъчните дюни, е предвидена административно-наказателна отговорност за нарушителите, приложима, освен, когато не е предвидено по-тежко наказание.

Форма на правна защита на пясъчните дюни е и законодателният подход при определянето на характера на собствеността върху тях. Със Закона за устройството на Черноморското крайбрежие пясъчните дюни са определени за публична държавна собственост, която не може да бъде обявена за частна държавна. С цел съхранението на този крайбрежен ресурс на Черно море, за съответните административни органи е установено нормативното задължение по изработването на специализирани карти, регистър и информационна система за пясъчните дюни по реда на Закона за кадастъра и имотния регистър. Условието и редът за възлагането, създаване и поддържането на специализираните карти, регистър и информационна система се определят с наредба на министъра на регионалното развитие и благоустройство. Такава е приетата и действаща Наредба №1 от 16.09.2008 г. за създаването и поддържането на специализираните карти и регистри на обектите по чл. 6, ал. 4 и 5 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие.

Казус от практиката при упражняване на правомощията на Областния управител представлява инициираното изменение на приетите специализирани карта и регистър на пясъчните дюни, разположени извън обхвата на морските плажове „Каваците – север“ и „Каваците – юг“ в землището на гр. Созопол, община Созопол, област Бургас – в ход към датата на настоящия доклад. Особеност на този конкретен крайбрежен ресурс и въпросите за неговото управление са пряко свързани с местоположението на упоменатите пясъчни дюни. Последните не само са разположени извън границите на морските плажове „Каваците – север“ и „Каваците – юг“, но не попадат и в обхвата на защитена територия, съгласно Закона за защитените територии. Тези специфики в случая налагат с особена острота необходимостта от държавна намеса и закрила на съществуващите на терен пясъчни дюни. В процеса на изработване на проектното предложение за изменение и поддържане в актуално състояние на приетите специализирани карта и регистър на пясъчните дюни, разположени извън границите на морските плажове „Каваците – север“ и „Каваците – юг“, бе постигнат изключително позитивен резултат, заслужаващ отбелязване. Със Заповед №РД-57/17.01.2024 г. на Министъра на околната среда и водите бе утвърдена Методика за картографиране, определяне на граници и типа пясъчни дюни, съгласно чл. 11, ал. 2 от Наредба №1 от 16 септември 2008 г. за създаването и поддържането на специализираните карти и регистри на обектите по чл. 6, ал. 4 и 5 от ЗУЧК. С Методиката са преодолени различията в научните среди относно подходите при определяне на границите на пясъчните дюни при посочването им на място и определяне на вида им от ботаници, фитоценолози и експерти по брегова геоморфология, на които дейността се възлага от Министерството на околната среда и водите. Методиката за идентифициране на пясъчните дюни включва широк набор от минимум изследвания и анализи за класификацията на пясъчните дюни и дюнни местообитания с цел по-ефикасната им защита, както и по-пълното и адекватно интегриране на законодателството на Европейския съюз и в частност на Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна.

В този смисъл процедурният проект за изменение и поддържане в актуално състояние на одобрените специализирани карта и регистър на пясъчните дюни, разположени извън обхвата на морските плажове „Каваците – север“ и „Каваците – юг“ в землището на гр. Созопол е не само индикативен за напредъка в усъвършенстването на уредбата, касаеща пясъчните дюни – съобразен е с утвърдената Методика, но също така е показателен за посоката в развитието на разглежданата материя. Като

очакващи своето изработване, обсъждане и приемане могат да се открият въпросите, свързани с допълнение на легалното определение за този крайбрежен ресурс с цел по-пълната му идентификация, а оттам и регламентирана защита. Тук следва да се посочи и въпроса за необходимостта от приемане на законов механизъм, по който да се реализира справедливо обезщетяване на собствениците на поземлени имоти, в които попадат пясъчни дюни и дюнни местообитания, предвид уредбата им на обекти – публична държавна собственост.

Морски плажове

Морските плажове са обявени за изключителна държавна собственост със Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, съгласно който публичният характер на собствеността върху тях не може да бъде променян. Подобно на пясъчните дюни, морските плажове не могат да бъдат обявявани за частна държавна собственост. Установеният за този крайбрежен ресурс регламент съдържа детайлна и комплексна уредба, предмет на усъвършенстване чрез законодателни изменения и допълнения, включително през настоящата 2024 г. Промените в законодателството, касаещи морските плажове произтичат от необходимост едновременно да се усъвършенстват правилата за ползването, включващи и въпроса за достъпността до този значим крайбрежен ресурс, но и да се подсилят мерките, предприети за опазването на морските плажове като особено важен крайбрежен ресурс. Наред с регламентацията на въпросите по управлението и поддръжката на морските плажове, формите, в които същите е предвидено да се осъществяват – възлагане на концесия за морски плаж по реда на Закона за концесиите, отдаване под наем на морски плаж чрез търг или възлагане на водноспасителна дейност през съответния летен сезон чрез обществена поръчка, последната редакция на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие третира нерегламентирани досега въпроси. С изменения и допълнения в Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, обн., ДВ, бр. 39 от 1.05.2024 г. се разписва ангажимент за определянето с решение на Министерския съвет на достъпните морски плажове за хора с увреждания и следващите от това изменения в документацията на процедурите за възлагането на морски плажове от посочения вид – въведени са технически изисквания за осигуряване на достъп до този вид морски плажове, при съобразяване с релефните характеристики на морския плаж и хидроложките особености на прилежащата акватория на Черно море. Нов момент в законодателството, свързан с управлението на този крайбрежен ресурс, представлява и Наредбата за водноспасителната дейност и обезопасяването на водните площи и басейните за обществено ползване, приета с ПМС №82 от 3.04.2024 г. Последната предлага съвременена и по-детайлизирана уредба на подлежащите на изпълнение дейности.

По отношение опазването на морските плажове и мероприятията, провеждани върху територията им, при подготовката на летния сезон и съответно санитарно – хигиенните дейности, съпътстващи неговото приключване, функциите на областния управител досега бяха на координиращ работата на органите на изпълнителната власт и техните администрации на територията на областта – без разлика в закона с оглед местоположението на морските плажове. Упражняването на правомощията на Областен управител на област Бургас през различни периоди от време в последните три години, включително към дата на този доклад, ми дава възможност да отбележа, че този административен орган е сред адресатите на сигнали, подавани от граждани и организации за нерегламентирано ползване на специализирана техника и др. подобни при изпълнение на различни дейности върху територията на морски плажове, вклю-

чително въздействие върху морското дъно – нерегламентирано изкопаване на морския пясък от него. Следва да се подчертае, че с последно приетите изменения и допълнения в Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, обн., ДВ, бр. 16 от 23.02.2024 г., са вменени нови отговорности на областния управител, касаещи управлението на определен вид плажове, съобразно функционалните и териториалните компетентности на този административен орган. В сила от 1.01.2025 г., с коментираните изменения и допълнения в Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, на областните управители се възлага организирането на природозащитните дейности, дейностите по охрана, санитарно-хигиенно поддържане и възстановяване на морските плажове с прилежащата им акватория в границите на защитените територии по приложение №2 към Закона за защитените територии и морските плажове за природосъобразен туризъм.

Като мярка за защита на този крайбрежен ресурс може да се посочи и установената със Закона за изменение и допълнение на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, обн., ДВ, бр. 16 от 23.02.2024 г., ангажимент за изработване и приемане на наредба, в срок до 31.12.2024 г., за специфичните правила и норми за устройването и ползването на допустимите по закон преместваеми обекти на територията на морските плажове и площи около тях, както и на техническата инфраструктура, необходима за ползване на преместваемите обекти, а също и за нуждите на националната сигурност и отбраната на страната, и за осигуряване безопасността на корабоплаването.

Съоръжения, изградени във водите на Черно море

Териториалните води на Черно море и законодателната уредба на ползването им е тема на този доклад, фокусираща вниманието върху друг актуален въпрос – за правната регламентация на премахването на незаконно изградени съоръжения в акваторията на Черно море. Повод за настоящото изследване са образувани административни преписки и обмен на кореспонденция между административните органи от ангажираните със случаите институции – Министър на околната среда и водите, Главен секретар на Министерски съвет, Директор на Басейнова дирекция „Черноморски район“ и Областен управител на област Бургас, за установяване кръга от правомощия и тяхното разпределение между упоменатите административни органи.

Предмет на конкретните казуси са незаконно изградени съоръжения в акваторията на Черно море, представляващи понтонни пътеки. Едната – с уширен участък пред нея, образуващ платформа (кей) в морската акватория на гр. Китен, община Приморско, а другата е сгъваема метална конструкция – понтонна пътека, пристан с оформен пред нея коридор за достъп до плавателни съдове. Извършените от Басейнова дирекция „Черноморски район“ проверки установяват незаконния характер на съоръженията. За тях не са издавани разрешителни за ползване на воден обект – Черно море, липсват становища за допустимост на инвестиционните намерение и разрешителни за изпълнените строителни дейности по реда на Закона за водите. Басейнова дирекция „Черноморски район“ посочва Областния управител на област Бургас, като компетентен да премахне незаконно изградените съоръжения в Черно море, на основание чл. 81 от Наредбата за ползването на повърхностните води, приета с ПМС №100 от 23.03.2021 г.

Прегледът на приложимите норми – Закона за водите, Глава трета „Използване на водите и водните обекти“ и четвърта „Разрешителен режим“, както чл. 1 и чл. 81 от Наредбата за ползването на повърхностните води, приета с ПМС №100 от 23.03.2021 г.,

не определят директора на басейнова дирекция като административен орган, овластен от закона с материална компетентност да издава предписания на областния управител в хипотези от категорията на разглежданите. Наредбата за ползването на повърхностните води, приета с ПМС №100 от 23.03.2021 г. е предназначена за изпълнението на Закона за водите. С този подзаконов нормативен акт е доразвита и детайлизирана регулацията на обществените отношения, свързани с ползването на повърхностните води. Последните са легално дефинирани с §1, ал. 1, т. 23 от Допълнителните разпоредби на Закона за водите. От съпоставителния анализ на §1, ал. 1, т. 23 от Допълнителните разпоредби на Закона за водите с чл. 39 – 87 от Закона за водите и с чл. 1 и чл. 81 във връзка с чл. 76 от Наредбата за ползването на повърхностните води, приета с ПМС №100 от 23.03.2021 г., се установява законодателна непълнота – не е предвиден ред за изграждането, респективно реконструкция или модернизация, ползването и съответно ликвидацията на съоръжения от рода на констатираните понтони, в случая в границите на упоменатите участъци от воден обект Черно море – североизточен залив град Китен и залив Арапя, град Царево. В действащото законодателство не са разписани правила, по които да се извърши ликвидацията на незаконно изградено съоръжение или друг подобен градеж във воден обект Черно море, респективно в повърхностните води на Черно море, при бездействие от страна на собственика или изградилия съоръжението, както и при липса на данни за собственика или лицето, изградило съоръжението. Няма норматив, указващ административния орган, в чиято компетентност е ликвидацията на такъв тип съоръжения. Липсва яснота за кръга на правомощията и реда за тяхното реализиране.

Преодоляването на визираната законодателна празнота чрез прилагането по аналогия на разпоредбата на чл. 81, ал. 3 от Наредбата за ползването на повърхностните води, приета с ПМС №100 от 23.03.2021 г. – подход, възприет от Басейнова дирекция „Черноморски район“ в разглежданите случаи, и препращането на преписките по компетентност на Областния управител на област Бургас, не намира опора в закона. Липсват правни основания за коментираното препращане от административния орган – директор на басейнова дирекция, на административния орган – областен управител. Аргументацията с разпоредбата на чл. 81, ал. 3 от Наредбата за ползването на повърхностните води, приета с ПМС №100 от 23.03.2021 г. е необоснована, доколкото тази норма не установява компетентност на областния управител в случая, нито дава основание за подобни правни изводи.

С разпоредбата на чл. 81, алинеи 1 - 4 от Наредбата за ползването на повърхностните води, приета с ПМС №100 от 23.03.2021 г., е разписан ред за ликвидация на конкретен вид съоръжения, уточнен с препращане към чл. 76, ал. 1 от същия подзаконов нормативен акт. Видно от съдържанието на нормата, касае се за *„бентовете и праовете в некоригираните участъци на реките извън границите на населените места и селищните образувания, в т. ч. за съоръженията, изгубили първоначалното си предназначение“*, представляващи съоръжения, различни от коментираните и с друго местонахождение – във воден обект Черно море. От текста на разглеждания чл. 81 може да се заключи, че дейностите по ликвидация на незаконни съоръжения, изградени в Черно море, за които не е налице регламент, изискват специални знания и умения. Присъщи са на предмета на дейност и задачите, изпълнявани от басейнова дирекция, специализирана държавна администрация, която по закон – Закона за водите, осъществява управлението на водите и водните обекти на басейново ниво.

Доводи в тази посока предоставят и текстовете на обсъждания чл. 81, ал. 2 и 3, които предвиждат, че: *Към ликвидация се пристъпва след предписание на директора на басейновата дирекция. Ликвидацията се извършва в съответствие с изготвен проект от правоспособен магистър-инженер със съответната техническа специалност, съгласуван от съответната басейнова дирекция.*

Премахването на незаконни съоръжения, изградени в Черно море, като правно уредена материя, понастоящем е непълно и в този смисъл представлява предизвикателство пред държавното управление. Разгледаните казуси са индикативни за необходимостта от усъвършенстване и детайлизиране на нормативната уредба с цел постигане на яснота относно компетентностите на административните органи.

Новообразувани плажни ивици с временен характер

Особеният характер на този крайбрежен ресурс поставя принципно въпроса за регулацията, подхода и параметрите, в които да бъде установена, с оглед ограничения времеви диапазон в съществуването на появяващите се плажни ивици и тяхната променливост.

Такъв случай от практиката разкри новообразуваната пясъчна ивица в крайбрежните води на Черно море – в участъка на град Несебър. От извършените проверки по случая се установи, че образуваната там пясъчна ивица, през летните месеци на 2022 г., представлява част от морското дъно, попада в акваторията на Черно море по действащата кадастрална карта на град Несебър и в този смисъл е публична държавна собственост съгласно Закона за водите. Чл. 12, ал. 1 и 2 от него предвиждат, че *Публична държавна собственост са островите и земите, образувани в резултат на естествени процеси, настъпили в реките, водоемите и островите във вътрешните морски води и териториалното море. Публична държавна собственост са морското дъно и неговите недра в границите на вътрешните морски води и териториалното море и крайбрежната заливаема ивица на река Дунав.* Характерът на собствеността върху новообразуваната плажна ивица е изследван и при съобразяване на релевантните разпоредби от Конституцията на Република България – чл. 18, ал. 1, постановяваща, че публична държавна собственост са обектите и имотите по чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България, определени със закон за изключителна държавна собственост – подземните богатства, крайбрежната ивица. В духа и смисъла на конституционната разпоредба са и съответните законови норми от Закона за държавната собственост – чл. 2, ал. 1, т. 1 и Закона за устройството на Черноморското крайбрежие – чл. 6, ал. 3 и 4. Така, след направен анализ на характера на собствеността и при отчитане на конкретното местоположение на новообразуваната плажна ивица, установено чрез преки геодезически заснемания, е преценено, че наличието на новообразуваната плажна ивица с характеристиките на морски плаж по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, вследствие на отдръпването на морето, не променя вида и собствеността върху имота съгласно действащите нормативни актове – Конституцията на Република България, Закона за водите, Закона за държавната собственост и Закона за устройството на Черноморското крайбрежие. Имотът е публична държавна собственост, съответно – за ползването му, включително като морски плаж, следва да се проведат предвидените в законите процедури. Това принципно становище на административния орган – Областния управител на област Бургас, наложи изземването на имота – новообразуваната плажна ивица, поради неправомерното ѝ ползване – организирано поставяне на шезлонги и чадъри. Двуйнстанционното съдебно производство потвърди изразените в заповедта за изземване на

имота мотиви на административния орган. Ползването на новообразуваните пясъчни ивици като морски плажове към настоящия момент не е нормативно уредено. Действащото законодателство не съдържа решение на въпроса за заснемането на тези изключително специфични обекти в специализираната карта на морски плажове – новообразуващите се пясъчни ивици с временен характер. Като последица – поради липсата на такива обекти, отразени с специализираната карта на морските плажове, липсват и разписани правила за тяхното управление на този етап. Въпросите, които този крайбрежен ресурс поставя следва да намерят своето законодателно решение, тъй като веднъж появили се, тези новообразувани плажни ивици реално съществуват и фактически се ползват, макар и в ограничен отрязък от време.

В заключение, следва да се подчертае, че разгледаните теми с този доклад, не само са актуални, но изследват въпроси, свързани с крайбрежните ресурси, които изискват нормативни разрешения. Акцентите в доклада и формираните изводи съдържат потенциал за законодателни инициативи, насочени към усъвършенстване на регулираното управление на крайбрежните ресурси по начин, отчитащ както възможностите за тяхното ползване, така и необходимостта от опазването им.

Ползвани правни източници:

1. Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна.
2. Конституция на Република България.
2. Закон за устройството на Черноморското крайбрежие.
3. Закон за биологичното разнообразие.
4. Закон за защитените територии.
5. Закон за водите.
6. Наредба №1 от 16.09.2008 г. за създаването и поддържането на специализираните карти и регистри на обектите по чл. 6, ал. 4 и 5 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие.
7. Наредбата за ползването на повърхностните води, приета с ПМС №100 от 23.03.2021 г.
8. Методика за картографиране, определяне на граници и типа пясъчни дюни, съгласно чл. 11, ал. 2 от Наредба №1 от 16.09.2008 г. за създаването и поддържането на специализираните карти и регистри на обектите по чл. 6, ал. 4 и 5 от ЗУЧК.