

## ЗАКОНЪТ ЗА УСТРОЙСТВО НА ЧЕРНОМОРСКОТО КРАЙБРЕЖИЕ – ГАРАНЦИЯ ЗА УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ В РЕГИОНА

гл. ас. д-р Анна Свободенова Чолакова  
*Бургаски свободен университет*

Българското Черноморско крайбрежие е една от най-важните и красиви географски области в България. Още от древността то фокусира в себе си разнородни функции, които интензивно се развиват и в наше време – транспортна, стопанска, селищно-образуваща. Туризмът като един от основните отрасли в националната ни икономика също е тясно свързан с Черно море.

Българското черноморско крайбрежие, което представлява източната граница на република България, започва от нос Каргал при държавната граница с Румъния и завършва при устието на река Резовска при границата с Турция. Неговата дължина е 354 км, от които 200 км са плажна ивица, покрита с пясък. Стара планина при нос Емине разделя условно бреговата ивица на северна и южна.

Българското черноморско крайбрежие се отличава с разнообразни природни дадености. Самият бряг на север и на юг има своя индивидуален облик и се отличава значително – скалист и пясъчлив на север около Каварна и Балчик и обширен и полегат на юг от нос Емине. По крайбрежието има няколко резервата, езера и гори, които са естествена среда на обитание на множество растителни и животински видове. В речните устия на реките Батова, Камчия и Ропотамо са се образували уникални лонгозни гори. В крайморските блата расте водна лилия, а по пясъчните дюни – пясъчната лилия. Природните богатства по крайбрежието обуславят стопанските отрасли, които се развиват в региона. На север край Тюленово и Шабла са открити находища на нефт и природен газ, находища на различни видове въглища има около Добруджа и около Бургас.

В тази географска област се развива интензивно и туризмът – национален и международен – със съпътстващите го човешки дейности: строителство на сгради, пътища и съоръжения, разширяват се транспортът, включително и въздушният и съпътстващата го инфраструктура, комуникации и прочее. Интензивното развитие на разнородни човешки дейности по черноморското крайбрежие и техническият прогрес са в непрекъснато взаимодействие с околната среда, но и конфликтните точки стават все по-многобройни. Търсенето на баланс между стопанско развитие и природна среда все повече се превръща във важен политически и законодателен въпрос. Нормотворческата дейност следва да се прилага в интерес на обществото, в интерес на най-висшите и общозначими човешки блага. Опазването на околната среда, водите, растителните и животинските видове също е предмет на нормативна регулация в законодателствата на съвременните държави. В тази насока са създадени множество правни актове на глобално, европейско и национално равнище.

Природозащитното право е сравнително нов правен отрасъл, който в световен мащаб започва да се развива интензивно през 70-те години на миналия век. Повод за това стават няколко големи петролни разлива в световния океан.

Екологичните последици са с непредвидими размери. Водните течения отнасят замърсяването практически неограничено по различни краища на световния океан.

В този контекст се ражда понятието „устойчиво развитие“, което днес става все по-актуално. То се използва за първи път през 1980г. в една публикация на Международния съюз за защита на природата /IUCN/. През 1987г. в доклад на Световната комисия по околна среда и развитие към ООН, озаглавен „Нашето общо бъдеще“, представен от норвежкия министър по околна среда г-жа Гро Харлем Брундтланд, е дадена дефиниция на понятието. От този момент започва неговото официално използване в научната област и в международната практика. Устойчиво е онова развитие, което отговаря на потребностите на настоящото поколение, без да отнема възможността на бъдещите поколения да задоволяват собствените си потребности от природни ресурси и съхранена околна среда. В самото понятие е заложено търсенето на баланс, на мяра в мащабите и последиците от развитието – то не бива да е за сметка на основни човешки блага, за сметка на природата и нейната дългосрочна устойчивост. В този смисъл всяко следващо поколение трябва да помни древната индианска поговорка, че то не е наследило Земята от своите предци, а я е взело назаем от децата си.

Законът за устройство на черноморското крайбрежие /ЗУЧК/ – обн. в ДВ, бр.48 от 15.06.2007 г., в сила от 1.01.2008 г., е само един от нормативните актове, който си поставя за цел да гарантира устойчивото развитие на региона. Той се предхожда от редица опити на законодателната и изпълнителната власт в Република България да създадат правила за устройство, управление и използване на българското Черноморие. Още през 60-те години на миналия век започва разработването на устройствени планове, чрез които се провежда интегрирана държавна политика по отношение на региона. През 1998 г. се разработват устройствени планове на всички причерноморски общини, а Министерството на регионалното развитие и благоустройството /МРРБ/ създава две звена за наблюдение със седалища във Варна и в Бургас. През 2000 г. обаче тези звена са закрити. Под натиска на инвеститорите и благодарение липсата на единна държавна политика, с протекцията на черноморските общини започва интензивно строителство в утвърдените туристически селища и претоварване на плажната ивица, граничеща с тях. Наблюдава се прекомерна урбанизация и се разгръща мащабен процес на изхабяване на природните ресурси по българското черноморско крайбрежие. В крайна сметка се стига и до загуба на българската марка за туризъм в природна среда. В конфликта между инвеститорите и общините от една страна и природозащитниците от друга надделява непосредственият икономически интерес, тъй като политическата воля на държавата е слаба и не се създават ефективни закони, които да гарантират устойчивото развитие на региона.

Законът за устройство на Черноморското крайбрежие е само един от нормативните актове, които се прилагат на съответната територия. Неговото действие следва да се съобразява с приложното поле на Закона за устройство на територията, Закона за опазване на околната среда, Закона за защитените територии, Закона за водите, Закона за горите, Закона за биологичното разнообразие, Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанища на Република България, Букурещката конвенция за опазване на Черно море от 1992г. и други.

Предмет на регулиране на ЗУЧК са обществените отношения, които се отнасят до устройството, ползването, застрояването и опазването на съответната територия; правомощията на органите на централната и местната власт и координацията между тях; взаимодействието им с физическите и юридическите лица при осъществяване на

държавната политика по устройство на Черноморското крайбрежие. Законът урежда и условията и реда за провеждане на процедурите за определяне на концесионери и наематели на морски плажове.

Черноморското крайбрежие обхваща частта от територията на страната, която попада в охранителните зони по чл.9 от ЗУЧК и островите във вътрешните морски води и териториалното море, както и акваторията на Черно море с ширина 200 м., измерена от бреговата линия. Крайбрежната плажна ивица е обособена територия, съставена от отделни морски плажове, представляващи части от морския бряг и прилежащата му акватория. Към територията на плажа се включват и пясъчните дюни, разположени непосредствено до или върху плажната ивица.

Едно от главните достойнства на разглеждания тук нормативен акт е заложената в него релевантност на връзката море – суша. Непрекъснатото двустранно взаимодействие и обмен между двете географски зони е важен фактор при създаването на ефективни правила за тяхното използване и опазване.

Като една от основните цели, установени в чл.2 от ЗУЧК, на първо място е посочено „устойчиво интегрирано развитие на черноморското ни крайбрежие“. Със закона се създават условия за опазване на крайбрежната територия, рационално използване на ресурсите, находящи се в близост до крайбрежието, предотвратяване на замърсяването на акваторията и запазване на естествения ландшафт. Друга цел на закона е да се осигури свободен обществен достъп до морския бряг.

Доколко обаче конкретните разпоредби на ЗУЧК и тяхното прилагане на практика гарантират постигането на тази цел е въпросът, който се поставя в настоящия доклад. Не може да не се прави обстоен и многостранен анализ на въпроса дали и до колко заобикалящата природна среда има капацитет да поеме и да „неутрализира“ всички последици от човешката дейност, от мащабната урбанизация във и около населените места. Прекомерното застрояване, особено на места, е неоспорим факт. Изсичането на гори за изграждане на туристически комплекси и инфраструктура се извършваше пред погледа на населението. Превръщането на пясъчните дюни в строителна площадка, мащабното застрояване в непосредствена близост до плажовете, изливането на отходни води в Черно море, изчезването на едрите видове риба във водния басейн са едни от най-ярките примери за безконтролното увреждане на природните дадености по българското черноморско крайбрежие през последните години. Загрижеността на еколозите за устойчивото бъдеще на региона изглежда съвсем основателна.

От друга страна действащи закони има и те се прилагат. Критичната оценка на действащото законодателство налага да се потърси отговор на въпроса какви са причините за тревогата на еколозите спрямо състоянието на българското черноморско крайбрежие – в **прилагането** на действащите нормативни разпоредби или в **тяхното съдържание**. Както вече посочихме, всяка човешка дейност подлежи на нормативна регулация. В една правова държава правото е основен регулатор на обществените отношения и на всяка значима за обществото човешка дейност. Чрез създаване на правила и въвеждане на санкции могат да се постигат желаните резултати. За целта е необходимо да има политическа воля, която да бъде въплътена в резултатите от законотворческата дейност на законодателната власт, както и воля на изпълнителната власт, от която много често зависи последователното прилагането на законите. Съдебната власт е крайно средство за регулиране на обществените отношения и колко често се стига до нея е показател за ефективността на законите и на администрацията, както и на гражданското общество.

ЗУЧК има за цел да регулира човешката дейност, по крайбрежието. За целта са обособени две зони със съответния правен режим. Зона А е с режим на особена териториално-устройствена защита. Тя обхваща крайбрежната плажна ивица и територия, попадаща в ивица с ширина 100 м. извън територията на населените места, както и част от акваторията на Черно море с широчина 200 м. от бреговата линия /чл.3, т.2 от ЗУЧК/. В зона А е забранено строителството на плътни огради, поставянето на заграждения, ограничаващи свободния пешеходен достъп до обектите; търсенето, проучването и експлоатацията на природни богатства, с изключение на дейностите, свързани с добива на лечебна кал, сол, минерални води. Зона Б обхваща териториите, които попадат в ивицата с ширина 2 км от границата на зона А. В зона Б е забранено изграждането и експлоатацията на депа и на други съоръжения и инсталации за оползотворяване и обезвреждане на отпадъци, както и развитието на производства, които отделят замърсяващи вещества. В зона Б е разрешено осъществяване на дейности и строителство, свързани със разширяване границите на населените места, курорти и курортни комплекси при спазване на нормативите за плътност на застрояване, интензивност, минимална зелена площ и характер на застрояването.

Както се вижда от текстовете на закона, се срещат редица еластични понятия, които създават възможност за тълкуване и прилагане на правилата според конкретния случай. Това са така наречените „вратички в закона“, които разширяват полето за корупция.

Друг проблем, който следва да отбележим във връзка с ефективното прилагане на ЗУЧК е свързан с множеството изменения и допълнения в закона – повече от 15 за десет години. Това е предпоставка за нарушаване цялостната логика и единство на нормативния акт. По начало законодателят следва да се стреми да избягва тази практика.

Друга трудност при прилагане на ЗУЧК, респективно пречка за неговата ефективност, е необходимостта да се съобразява с много други нормативни актове с екологична или териториално-устройствена насоченост. Изборът на приложим закон създава затруднения на правоприлагащите органи.

**В заключение** и като обобщение може да се отбележи, че по отношение на устойчивото развитие на българското черноморско крайбрежие има още много неизползвани възможности. Не само прилагането на действащите разпоредби може да се подобри. Въпрос на политическа воля, съответно на законодателен процес е да се въведат по-точни правила относно разрешеното строителство и разрешените дейности по нашето черноморско крайбрежие. Законът съдържа твърде много еластични понятия, които отварят „вратички“ при правоприлагането.

От друга страна, Черно море граничи с още шест държави. В него се вливат реки от Европа и страни от бившия Съветски съюз, чийто дебит е девет пъти по-голям от водосборния басейн на самото море. Ето защо, без да се развива международното законодателство и контролът по неговото прилагане, не е възможно да се постигне оптимален резултат и в нашите териториални води, съответно и в прилежащата територия от сушата. А дъмпингът/потопяването на замърсители в открито море продължава да е сериозен проблем и това няма как да не се отрази и на нашето крайбрежие. В този контекст не е възможно един национален закон да гарантира екологичното състояние на региона. Необходимо е регионалното сътрудничество по поставените въпроси да се развива постоянно, а състоянието на националното законодателство да се анализира и подобрява. По възможност не чрез системни поправки в действащи закони, а чрез създаване на добре обмислени органични нормативни актове.