

## **МЕЖДУНАРОДНИ МНОГОСТРАННИ РЕГИОНАЛНИ ДОГОВОРИ И МЕЖДУНАРОДНИ ДУВСТРАННИ ДОГОВОРИ ПО ОПАЗВАНЕ НА БИОЛОГИЧНОТО РАЗНООБРАЗИЕ С УЧАСТИЕТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

проф. г.ю.н. Георги Пенчев

**Резюме:** Това научно изследване е посветено на регионалния и двустранния международноправен режим на опазване на биологичното разнообразие. Вниманието е насочено към правните мерки за опазване на биологичното разнообразие по определени регионални и двустранни международни споразумения с участието на Република България. Накрая са направени някои по-обща изводи от разгледаната международноправна уредба.

**Ключови думи:** биологично разнообразие, международни многостранни регионални споразумения, двустранни международни договори, участие на Република България

## **INTERNATIONAL MULTILATERAL REGIONAL TREATIES AND INTERNATIONAL BILATERAL TREATIES FOR THE PROTECTION OF BIOLOGICAL DIVERSITY WITH THE PARTICIPATION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA**

Prof. Georgi Penchev, DSc

**Abstract:** This scientific study is dedicated to the regional and bilateral international law regime for the protection of the biological diversity. The attention is paid to legal measures for the protection of the

biological diversity under selected regional and bilateral international treaties with the participation of the Republic of Bulgaria. Finally, some general conclusions are made in connection to the examined international law regulation.

**Key words:** biological diversity, international multilateral regional agreements, international bilateral treaties, participation of the Republic of Bulgaria

## Увод

Международното многостранно и двустранно сътрудничество по опазване на околната среда, вкл. на биологичното разнообразие, се обуславя от редица фактори, сред които като по-значими могат да бъдат посочени: а) растящата екологична зависимост на държавите една от друга поради трансграничните въздействия на определени действия и дейности, извършвани в определена държава, върху състоянието на околната среда на територията на други държави; б) връзката и взаимната зависимост между природните ресурси и екосистемите, които не признават национални граници; в) наличието на природни ресурси, намиращи се под юрисдикцията на две и повече държави<sup>1</sup>; г) изменението на климата, което се чувства все по-осезаемо<sup>2</sup>, изостря вниманието и на Европейския съюз<sup>3</sup> и неминуемо се отразява отрицателно върху биологичното разнообразие, разбирано като видовете от флората и фауната и техните местообитания. Така например според Програмата на ООН по околната среда (ЮНЕП)<sup>4</sup> през последните десетилетия се наблюдава тенденция

---

<sup>1</sup> Вж. Пенчев, Г. Екологични функции на международните организации. – Международни отношения. С., 2002, № 5 – 6, с. 165.

<sup>2</sup> Вж. Нашето общо бъдеще. Доклад на Международната комисия за опазване на околната среда и за развитие. С., Държавно издателство „Д-р Петър Берон“, 1989, с. 159.

<sup>3</sup> Вж. например Кремер, Л. Европейско право на околната среда. С., Сиела, 2008, с. 505 – 526.

<sup>4</sup> ЮНЕП е абривиатура от UNEP (United Nations Environment Programme) на Програмата на ООН по околната среда – орган на Общото събрание на ООН.

към растящо обедняване на биологичното разнообразие в световен мащаб главно поради фактори от икономическо и демографско естество<sup>5</sup>, като около една четвърт от видовете на дивата флора и фауна са застрашени от изчезване и унищожаване<sup>6</sup> поради увреждане на местообитанията им, свръхексплоатация, замърсяване на околната среда и въвеждането на инвазивни чужди видове<sup>7</sup>. Във връзка с това американските учени А. Кис и Д. Шелтън посочват, че за последните 200 години в световен мащаб са изчезнали безвъзвратно (т.е. унищожени) 128 вида птици и 95 вида бозайници<sup>8</sup>, вкл. чрез увреждане на техните местообитания<sup>9</sup>. Според друг американски учен – О. Оуен – от началото на „индустриалния век (около 1850 г.)“ са изчезнали в световен мащаб 75% от видовете птици и бозайници<sup>10</sup>. Той изтъква 9 причини за безвъзвратното изчезване на животинските видове, а именно ограниченото по площ местообитание, ниския биотичен потенциал, генетичната асимилация, неприспособителното поведение, специалната храна, търговията с „опитомени“ животни, внасянето на чужди (екзотични) видове, прякото изстребване от човека и употребата на пестициди<sup>11</sup>.

Предмет на изследване в настоящата студия<sup>12</sup> е международноправният регионален и двустранен режим на опазване на биологичното разнообразие в светлината на участието на Репуб-

---

<sup>5</sup> Вж. **Saving Our Planet. Challenges and Hopes**. Nairobi, UNEP, 1992, p. 53.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 54.

<sup>7</sup> Ibidem, 54 – 55.

<sup>8</sup> Вж. **Kiss, A., D. Shelton**. International Environmental Law. Ardsley-on-Hudson (New York), Transnational Publishers, Inc., 1991, p. 239; **Kiss, A., D. Shelton**. Manual of European Environmental Law. Cambridge, Grotius Publications Limited, 1993, p. 115.

<sup>9</sup> Вж. **Shelton, D., A. Kiss**. Judicial Handbook on Environmental Law. Nairobi, UNEP, 2005, p. 91 – 92.

<sup>10</sup> Вж. **Оуен, О.** Опазване на природните ресурси. Първа част. С., Земиздат, 1989, с. 295.

<sup>11</sup> Пак там, 296 – 303.

<sup>12</sup> Публикацията съдържа резултати от изследване „Правен режим на защитените природни територии (научно-практически анализ)“, финансирано със средства от целева субсидия на НИД на УНСС по договор № НИД НИ – 7/2021.

лика България в някои многостранни регионални и двустранни международни споразумения в тази област.

Основната цел на това научно изследване е изясняване на характерните особености на опазването на биологичното разнообразие по международното публично екологично право и въвеждането на изискванията на съответните международни споразумения в българското екологично законодателство. Същевременно тази цел обуславя и тясно свързани с нея две допълнителни цели, а именно: а) допринасяне за по-нататъшна научно-практическа дискусия по разглежданата проблематика; б) запълване на една празнина в правната литература по отношение на цялостното изследване на разглежданата проблематика.

Съответните международни споразумения ще бъдат разглеждани в хронологична последователност.

## **I. Международни многостранни регионални договори в областта на биологичното разнообразие с участието на Република България**

В тази насока могат да бъдат отбелязани три международни споразумения, които ще бъдат разгледани по-долу.

### ***1.1. Конвенция за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания*** (Берн, 19.09.1979 г.)

Тази конвенция е сключена под егидата на Съвета на Европа. Тя е ратифицирана от Република България с Решение на Великото народно събрание от 25.01.1991 г. (ДВ, бр. 13 от 1991 г.), с резерва по чл. 22, § 1. Резервата гласи: „На основание член 22, параграф 1 от Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания от 1979 г. Република България си запазва правото да не прилага разпоредбите на конвенцията по отношение на следните видове, включени в приложение № 2 към посочената конвенция: бозайници – европейски лалугер, вълк, кафява мечка, дива котка; влечуги – зелен гушер, ивичест гушер, ливаден гушер, стенен гушер, кримски гушер, македонски гушер, сива водна змия; земноводни – далматинска жаба. Защитата на тези видове в Република България не се налага, тъй като техните популации на територията ѝ са многочисле-

ни<sup>13</sup>. Конвенцията е в сила за нашата страна от 1.05.1991 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 23 от 10.03.1995 г.

### ***1.1.1. Обща характеристика на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания***

Основната цел на разглежданата конвенция е установяване на сътрудничество между държавите за опазване на видовете от дивата флора и фауна и техните местообитания при отделяне на „специално внимание“ върху застрашените и уязвими видове, вкл. мигриращите (чл. 1). Според А. Кис и Д. Шелтън думите „специално внимание“, относими към застрашените и уязвими видове от дивата флора и фауна означават, че държавите са задължени да установят в законодателството си защита на тези видове „при всички обстоятелства, независимо от това дали поставените проблеми са трансгранични или не са“<sup>13</sup>. Освен това те изтъкват, че в тази конвенция са залегнали няколко „модерни концепции“ и посочват за пример определянето на видовете от дивата флора и фауна и техните местообитания като непреходна ценност, които трябва да се опазват в интерес и на бъдещите поколения, както и изтъкването на защитата на местообитанията на тези видове като „съществен елемент“ на тяхното опазване като видове<sup>14</sup>.

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на видовете от дивата европейска флора и фауна и техните местообитания по конвенцията:

1) установяване на задължение за държавите участнички да вземат необходимите мерки за поддържане или адаптиране на популацията на дивата флора и фауна на такова равнище, което отговаря на екологичните, научните и културните изисквания, като се отчитат икономическите изисквания, условията за отдих, както и нуждите на подвидове, разновидности или форми, изложени на риск, в дадени райони (чл. 2);

2) установяване на задължения за тези държави: а) да развият националната си политика в разглежданата област, като

---

<sup>13</sup> Вж. Kiss, A., D. Shelton. International Environmental Law, p. 273.

<sup>14</sup> Вж. Kiss, A., D. Shelton. Manual of European Environmental Law, p. 134.

отделят специално внимание на застрашените, уязвимите и ендемичните<sup>15</sup> видове и на застрашените местообитания и съобразно изискванията на конвенцията; б) да провеждат процеса на планиране и „развитие“, както и борбата срещу замърсяването на околната среда при отчитане на необходимостта от запазване на дивата флора и фауна; в) да стимулират образованието и да разпространяват обща информация относно необходимостта от запазване на видовете от дивата флора и фауна и техните местообитания (чл. 3, съответно § 1 – 3);

3) установяване на специални правила, свързани със защитата на природните местообитания на видовете от дивата европейска флора и фауна (чл. 4).

Те се отнасят до: а) задължението за държавите участнички да предприемат „съответните и необходимите“ законодателни и административни мерки за осигуряване на запазването на природните местообитания на видовете от дивата флора и фауна, особено на тези, които са изброени в приложения I и II, както и да осигурят запазването на застрашените „от изчезване“<sup>16</sup> (в смисъл на „от увреждане“ – б. а.) природни местообитания; б) задължението за тези държави да отчитат в своята „политика за планиране и развитие“ изискванията за запазване на защитените райони, споменати в предходния параграф, така че да се избегне или

---

<sup>15</sup> „Ендемичен вид“ е този, който се среща само в определен географски район – вж. **Речник по екология и опазване на околната среда**. С., Партиздат, 1984, с. 104.

<sup>16</sup> Думите „от изчезване“, употребени в текста на чл. 4, § 1 от конвенцията, обнародван в ДВ, бр. 23 от 1995 г., не са преведени правилно от оригиналния текст на същата конвенция на английски език, където са употребени думите „endangered natural habitats“, т.е. „застрашените природни местообитания“ и не се употребяват думите „от изчезване“. Местообитанията се увреждат, те не изчезват! Този пример показва необходимостта от по-голямо внимание, което да се отделя при превода на текстове на международни договори, които впоследствие се обнародват в ДВ, защото неточности в превода могат да доведат до проблеми в правоприлагането. Ето защо уместно е в превода на международни споразумения по опазване на околната среда да участват не само на филолози, но и юристи-еколози с опит в нормотворчеството при много добра координация между тях.

сведе до минимум всякакво влошаване на (екологичната – б. а.) ситуация в такива райони; в) задължението за същите държави „да обръщат специално внимание“ на защитата на области, които са важни за мигриращите видове, изброени в приложения II и III, и които имат „подходящо разположение спрямо миграционните маршрути, като райони на зимуване, събиране, хранене, размножаване и смяна на перушината“; г) задължението за страните участнички да „координират в необходимата степен своите усилия за защита на естествените местообитания, посочени в този член, когато те са разположени в погранични райони“ (съответно § 1 – 4);

4) установяване на специални правила относно опазването на видовете от дивата европейска флора и фауна (чл. 5 – 9).

Те се отнасят до: а) задължението за държавите участнички да вземат съответните необходими законодателни и административни мерки за осигуряване на специална защита на видовете от дивата флора, изброени в приложение I, като забранят умишленото бране, събиране, отрязване или изкореняване на такива растения и доколкото е необходимо, притежаването или продажбата на тези видове (чл. 5); б) задължението за тези държави да предприемат съответните необходими законодателни и административни мерки за осигуряване на специална защита на видовете от дивата фауна, изброени в приложение II, като установят забрани за редица дейности, които ги увреждат или застрашават от изчезване<sup>17</sup> (чл. 6); в) задължението за същите държави да вземат съот-

---

<sup>17</sup> В чл. 6, изр. второ, са изброени следните забрани: „а) всички форми на умишлено залавяне, задържане и убиване; б) умишленото повреждане или унищожаване на места за размножаване или почивка; в) умишленото обезпокояване на дивата фауна, особено през периода на размножаване, отглеждане на малките и зимуване, доколкото това обезпокояване има значение, предвид целите на тази конвенция; г) умишленото унищожаване или вземане на яйца от дивите животни или задържането на тези яйца, дори ако те са празни; д) притежаването или вътрешната търговия с тези животни, живи или мъртви, включително препарирани животни и лесноразпознаваема част или произведен продукт от тях, когато това допринася за ефективното действие на този член, притежаването или вътрешната търговия с тези животни, живи или мъртви, включително препарирани животни и лесноразпознавае-

ветните и необходимите законодателни и административни мерки за осигуряване на защитата на видовете от дивата фауна, изброени в приложение III, да регулират всяко използване на видовете от дивата фауна, изброени също в приложение III с оглед на предотвратяване на опасността за съществуването на тези популации при отчитане на разпоредбите на чл. 2, като се използват специфични мерки в тази насока<sup>18</sup> (чл. 7); г) задължението за страните участнички, по отношение на залавянето или убиването на видове от дивата фауна, изброени в приложение III, и в случаите, когато в съответствие с чл. 9 се прилагат изключения за видове, изброени в приложение II, да забранят използването на всички произволни средства, които биха довели в някои райони до изчезването или „сериозното нарушаване“ на популациите на даден вид, и по-специално на средствата, посочени в приложение IV (чл. 8); д) правната възможност за тези държави да въвеждат изключения от изискванията на чл. 4 – 8 при определени предпоставки, като представят на всеки 2 години доклад на Постоянния комитет по чл. 13 за въведените изключения и причините, които са довели до въвеждането им (чл. 9);

5) установяване на специални правила, свързани с мигриращите видове (чл. 10).

Те се отнасят до следните задължения за държавите участнички: а) да координират своите усилия за защитата на мигриращите видове, изброени в приложения II и III, чийто район на разпространение се намира на тяхна територия (§ 1); б) да предприемат мерки, „за да бъдат сигурни“, че сезоните, през които се забранява ловът, и/или на други мерки, регулиращи използването, установени в съответствие с чл. 7, параграф 3, буква „а“, са

---

ма част или произведен продукт от тях, когато това допринася за ефективното действие на този член“.

<sup>18</sup> Тези мерки са изброени изчерпателно в § 3 на чл. 7, както следва: „а) установяване на сезони на забранен улов и/или други мерки, регулиращи използването; б) временна или местна забрана на използването, ако това е необходимо, с цел възстановяване на популацията до задоволителни равнища; в) регламентиране, ако това е необходимо, на продажбата, залавянето за продажба, транспортирането за продажба или предлагането за продажба на живи или мъртви диви животни“.

адекватни и отговарят на нуждите на мигриращите видове, изброени в приложение III (§ 2);

б) установяване на специфични задължения и правни възможности за държавите участнички за опазване на видовете и техните местообитания – обект на конвенцията (чл. 11 и 12).

Те се отнасят до: а) задължението за тези държави: аа) да си сътрудничат за реализацията на мерките по конвенцията и да насърчават изследванията в разглежданата област; бб) да насърчават „повторното въвеждане в естествената им среда на местни видове от дивата флора и фауна, когато това би допринесло за запазването на даден застрашен от изчезване вид, при условие че първо[начално] се направи проучване на опита на други договарящи страни с цел да се установи дали такова повторно въвеждане би било ефективно и приемливо“; вв) „строго“ да контролират въвеждането на видове, които не са местни; гг) да информират Постоянния комитет по чл. 13 за видовете, ползващи се от пълна защита на тяхната територия, които не са включени в приложения I и II (чл. 11); б) правната възможност за същите държави „да вземат мерки за запазване на дивата флора и фауна и на техните естествени местообитания, които са по-строги от мерките, предвидени в тази конвенция“ (чл. 12);

7) установяване на специални правила относно Постоянния комитет на държавите, участнички в конвенцията (чл. 13-15).

Те се отнасят до неговия правен статус, представителство, правото на глас при вземането на решения, правната възможност за правителствени и неправителствени (международни и национални) организации да присъстват като наблюдатели на заседанията на Постоянния комитет, правната възможност за този комитет да организира срещи на групи от експерти, както и задължението на Постоянния комитет да представя на Комитета на министрите на Съвета на Европа<sup>19</sup> доклад за своята работа и за прилагането на конвенцията.

---

<sup>19</sup> Вж. относно общата характеристика на Комитета на министрите на Съвета на Европа например **Борисов, О.** Терминологичен речник по международно право. С., Арго пбблишинг, 2004, с. 190; **Владимиров, И.** Международно публично право. 7. прераб. и доп. изд. С., Ромина, 2009, 286 – 287;

Във връзка със създаването на горепосочения Постоянен комитет А. Кис и Д. Шелтън изтъкват, че разглежданата конвенция има „най-пълноценната институционална структура“ в сравнение с другите регионални природозащитни конвенции<sup>20</sup>;

8) установяване на специални правила, свързани с начина на решаване на споровете по тълкуването и прилагането на конвенцията (чл. 18).

Те се отнасят до: а) правомощието на Постоянния комитет да съдейства за доброволното решаване на спора; б) правната възможност за решаване на спора чрез преговори между страните по него; в) прибегването до арбитражна процедура за решаване на спора.

Към тази конвенция фигурират 4 приложения, както следва: Приложение I. Строго защитени видове от флората; Приложение II. Строго защитени видове от фауната; Приложение III. Защитени видове от фауната; Приложение IV. Забранени средства и методи за убиване, лов и други форми на използване<sup>21</sup>.

В разгледаното международно споразумение липсва разпоредба, посветена на принципите, от които да се ръководят държавите участнички в дейността си в разглежданата област. Въпреки това смятам, че то несъмнено ще играе положителна роля за опазване на видовете от дивата европейска флора и фауна и техните местообитания и съответно – за подобряване на опазването на защитените природни територии, в обхвата на които се намират такива местообитания.

---

**Илиева, И. – В: Борисов, О., И. Илиева, А. Драгиев.** Регионални международни органи. С., Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2012, с. 55 – 56.

<sup>20</sup> Вж. **Kiss, A., D. Shelton.** International Environmental Law, p. 275.

<sup>21</sup> Вж. за повече подробности относно тази конвенция например **Анастасов, А.** Международноправен режим на биоразнообразието. С., Институт за държавата и правото – БАН, 2015, с. 101 – 102; **Пенчев, Г.** Екологоправна защита на Народен парк „Странджа“. – Юридически сборник. 1997, Т. VII, с. 81 – 82; **Kiss, A., D. Shelton.** International Environmental Law, 273 – 276; **Kiss, A., D. Shelton.** Manual of European Environmental Law, 134 – 135; **Shelton, D., A. Kiss.** Op. cit., p. 94.

***1.1.2. Българско законодателство на законово равнище, въвеждащо изискванията на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания***

В тази насока могат да се изтъкнат Законът за защитените територии (ЗЗТ – ДВ, бр. 133 от 1998 г., изм. и доп.), Законът за биологичното разнообразие (ЗБР – ДВ, бр. 77 от 2002 г., изм. и доп.) и Законът за опазване на околната среда (ЗООС – ДВ, бр. 91 от 2002 г., изм. и доп.).

***1.2. Споразумение за опазване на популациите от европейски прилепи*** (Лондон, 4.12.1991 г.)

Това споразумение е ратифицирано от Република България със закон от 23.07.1999 г. (ДВ, бр. 69 от 1999 г.). То е в сила за нашата страна от 9.12.1999 г. и е обнародвано в ДВ, бр. 16 от 25.02.2000 г. Понастоящем са извършени две изменения и допълнения на това споразумение, които са ратифицирани от нашата страна. Те са: а) Изменение, прието на заседание на Срещата на страните по споразумението (Бристол, 20.07.1995 г.), което е ратифицирано от Република България със закон от 23.07.1999 г. (ДВ, бр. 69 от 1999 г.), в сила е за нашата страна от 8.01.2000 г. и е обнародвано в ДВ, бр. 16 от 25.02.2000 г.; и б) Изменение, прието на третата сесия на Срещата на страните по споразумението (Бристол, 26.07.2000 г.), което е ратифицирано от Република България със закон от 12.04.2001 г. (ДВ, бр. 41 от 2001 г.), в сила е за нашата страна от 18.11.2001 г. и е обнародвано в ДВ, бр. 35 от 22.04.2005 г.

***1.2.1. Обща характеристика на Споразумението за опазване на популациите от европейски прилепи***

Това споразумение има връзка с Конвенцията за опазване на мигриращите видове диви животни от 1979 г. в светлината на чл. IV, § 3 от нея, където е установена правната възможност за държавите участнички да сключват отделни международни договори с цел опазването на определени мигриращи видове. В случая разглежданото споразумение фактически е призвано да детайлизира нейния предметен обхват по отношение на европейските прилепи. То има косвено значение за защитените природни

територии поради обстоятелството, че местообитанията на тези представители на дивата фауна обикновено се намират в обхвата на такива територии.

Най-напред трябва да се отбележи обстоятелството, че наименованието на разглежданото международно споразумение претърпя промяна, извършена с неговото изменение от 2000 г. Първоначалното му наименование, при сключването му в 1991 г., беше „Споразумение за опазване на прилепите в Европа“. С изменението от 2000 г., посочено по-горе, то придоби сегашното си наименование. По мое мнение настоящото наименование на това международно споразумение е формулирано несполучливо поради включването в него на термина „популации“. За целта могат да бъдат изтъкнати два аргумента.

*На първо място*, в съдържанието на термина „опазване“, в случая – на прилепите, се включва, от екологоправна гледна точка, както съответният вид, така и неговите популации. В справочната ни литература се посочва, че под „популация“ следва да се разбира „свкупност от индивиди на даден вид, обединени от по-малка или по-голяма територия (определена част от ареала на вида) и от известно генетично родство, отнасящи се към една или няколко биогеоценози“, като се доуточнява, че индивидите от популацията се характеризират „с еднотипни външни признаци, сходни адаптации, единна специфична реакция спрямо въздействието на факторите на средата“<sup>22</sup>. От това определение може да се направи констатацията, че фокусът на вниманието е насочен към множеството индивиди с определени биологични особености, които обитават и определен географски ареал (респ. район, регион). Следователно излишно беше да се включва терминът „популации“ в наименованието на споразумението, въведен с изменението му в 2000 г., тъй като от екологоправна гледна точка терминът „опазване“ има широко съдържание, което включва не само отделния вид, но и множеството такива видове, вкл. възможностите им за размножаване.

---

<sup>22</sup> Вж. **Речник по екология и опазване на околната среда**. Цит. съч., с. 203.

*На второ място*, в дефиницията на правното понятие „прилепи“, залегнала в разпоредба на това международно споразумение, която ще бъде посочена по-долу, фигурира думата „популациите“, което означава, че те се включват в неговото съдържание.

Дефиницията на правното понятие „прилепи“, регламентирана в чл. I, б. „b“ от споразумението, която има основополагащо значение с оглед на предметния му обхват, претърпя дори две изменения. Първоначалната редакция на тази разпоредба гласеше: „прилепи“ означава европейските популации на CHIROPTERA (Rhinolophidae и Vespertilionidae), които се срещат в Европа и неевропейските държави в региона“. С изменението на споразумението в 1995 г. тя придоби следната редакция: „прилепи“ означава европейските популации на MICROCHIROPTERA (Molossidae, Rhinolophidae и Vespertilionidae), които обитават Европа и неевропейските държави в региона“. С изменението на споразумението в 2000 г. вече настоящата (т.е. действащата понастоящем) редакция на тази разпоредба гласи: „прилепи“ означава популации на видове на Chiroptera, както са посочени в приложение № 1 към това споразумение, срещани се в Европа и в неевропейските държави в региона“. От правотехническа гледна точка този подход на съставителите на това международно споразумение, вкл. на неговите изменения, трябва да се избягва в бъдеще, тъй като честите изменения (в случая през около 5 години) на дефиницията на горепосоченото правно понятие не е добър пример за международно договорно нормотворчество.

Следва да се изтъкнат и още две слабости на разглежданото споразумение от правотехническа гледна точка.

*Първата от тях* е свързана с изменението му в 1995 г., когато бе въведен т. нар. „Списък на видовете прилепи, за които се прилага това споразумение“, без да се посочва дали става дума за приложение към споразумението! Този недостатък беше преодолян с изменението на разглежданото споразумение в 2000 г., с което в качеството на допълнение беше официално оформено като Приложение № 1 такъв списък на видове прилепи, срещани се в Европа.

*Втората от тях* се отнася до дефиницията на понятието „в Европа“, уредена в чл. I, б. „f“, където е указано, че това „означава континента Европа“. Смятам, че включването на такава дефи-

нитивна правна норма беше излишно в разглежданото споразумение, тъй като е ноторно, че думата „Европа“ логически е свързана с континента Европа, т.е. няма друг континент с такова наименование.

Горепосочените слабости създават впечатлението за липса или недостатъчен брой юристи – тесни специалисти в областта на екологичното право с опит в съставянето на нормативни актове сред групата на разработващите и приемащите споразумението, вкл. неговите изменения. Същевременно тези примери са показател и за необходимостта от изучаването на учебната дисциплина „Екологично право“ като задължителна в юридическите факултети на университетите във всяка една държава.

Могат да бъдат посочени следните правни мерки за опазване на европейските прилепи, както и на техните местообитания, по това споразумение:

1) установяване на задължения за държавите-участнички: а) да определят един или повече компетентни органи по прилагане на споразумението и да съобщят техните наименования и адреси на останалите страни, участнички в него; б) да се консултират с всяка страна по това споразумение относно въвеждането на „подходящата административна и финансова подкрепа за споразумението“ (чл. II, съответно § 2 и 3).

Следва да се отбележи още, че съгласно § 1 на този член: „Това споразумение е споразумение в смисъла на ал. 3 на чл. IV на конвенцията“<sup>23</sup>. По мое мнение включването на разпоредбата на § 1 на чл. II беше излишно от правнотехническа гледна точка, защото връзката на разглежданото споразумение с Конвенцията за опазване на мигриращите видове диви животни е изтъкната изрично в преамбюла на споразумението;

---

<sup>23</sup> Има се предвид Конвенцията за опазване на мигриращите видове диви животни от 1979 г., § 3 на чл. IV от която гласи: „Страните, които са държави в региона за мигриращи видове, включени в приложение II, се стремят да сключват споразумения, когато те биха подпомогнали видовете, като отдават приоритет на видовете с неблагоприятен природозащитен статус“. Смятам обаче, че вместо „алинея“ („ал.“) трябваше навсякъде в обнародвания в ДВ, бр. 16 от 2000 г. текст на разглежданото споразумение да се употребява думата „параграф“.

2) установяване на специални правила, свързани с „основните задължения“ на страните-участнички (чл. III).

Те се отнасят до: а) забраната за „умишленото улавяне, затваряне или убиване на прилепи, освен при наличие на разрешение от нейната компетентна институция“; б) идентифицирането на онези места в рамките на своята юрисдикция, които са „важни за природозащитния статус, включително за защитата на прилепите“, а също така и на техните местообитания – но при отчитане на „икономическите и социалните условия“, както и определянето и защитата от увреждане и унищожаване на „важни за храненето на прилепите територии“<sup>24</sup>; в) преценяването на „значимостта на местообитания, важни за прилепите“ при вземането на решения относно това, „кои местообитания да бъдат защитени от гледна точка на общи природозащитни цели“; г) вземането на „подходящи мерки за насърчаване на опазването на прилепите и на осведомяването на обществеността за значението на тяхното опазване“; д) възлагането на компетентен орган на „отговорността за осигуряване на консултация по въпросите, засягащи опазването и управлението на прилепите“ на територията на съответната държава, „особено по отношение на прилепите, обитаващи постройките“, както и обмена на информация с другите държави-участнички за придобития опит в това отношение; е) насърчаването, „когато е подходящо“, на изследователски програми, свързани с опазването и „управлението на прилепите“<sup>25</sup>, както и консултацията с други страни-участнички по отношение на тези изследователски програми и полагането на усилия за координиране на изследователските и природозащитните програми; и ж) отчитането, „когато е подходящо“, на потенциалния ефект на пестицидите върху прилепите при извършването на оценка на пести-

---

<sup>24</sup> Такива „важни за храненето на прилепите територии“ могат да се намират и в обхвата на обявените защитени природни територии на съответната държава.

<sup>25</sup> От административноправна гледна точка този израз не е редактиран сполучливо, защото се управляват дейности, а не предметът на тези дейности. Ето защо по-добре щеше да бъде, ако вместо „управление на прилепите“ беше употребен изразът „управление на дейности, свързани с прилепите“.

цидите за употреба и полагането на усилия за замяна на препаратите за обработка на дървесина, които са силно токсични за прилепите, с техни безопасни аналози (съответно § 1 – 8).

Смятам, че употребата на израза „когато е подходящо“ в § 7 и 8 на този член снижава ефективността на този международен договор, защото създава условия за тълкуване, свързано с националните интереси на съответната държава. Поради това уместно е подобни изрази да се избягват в текста на международните споразумения в областта на опазване на околната среда;

3) установяване на специални правила относно прилагането на това споразумение на национално равнище (чл. IV).

Те се отнасят до две задължения за държавите участнички, а именно: а) да приемат и прилагат „такива законодателни и административни мерки, каквито може<sup>26</sup> да са необходими с цел ефективността на това споразумение“; б) да приемат в националното си законодателство по-строги мерки за опазването на прилепите, вкл. на техните популации (съответно § 1 и 2);

4) установяване на специални правила, свързани с правния статус и организацията на дейност на „Срещата на страните“ като орган на държавите, участнички в споразумението, вземащ управленски решения (чл. V);

5) установяване на задължение за страните участнички да представят отчети на всяка Среща на страните по споразумението за изпълнението му на национално равнище и да го разпространяват на другите държави участнички „не по-късно от 90 дни преди откриването на редовната среща“ (чл. VI);

б) установяване на специални правила относно начина на решаване на споровете по тълкуването и прилагането на този международен договор (чл. IX).

В тази разпоредба е изтъкнат само един начин в тази насока, а именно чрез преговори между спорещите страни. Това обс-

---

<sup>26</sup> Думата „може“ в § 1 на чл. IV по мое мнение не трябваше да се употребява, защото създава впечатление за правна възможност, а не за императивно задължение за предприемане на необходимите мерки за опазване на прилепите. Поради това по-добре щеше да бъде, ако тази дума не беше употребена в посочената разпоредба.

тоятелство според мен снижава ефективността на разглежданото международно споразумение, защото трябваше да има и други алтернативи, например отнасяне на спора пред Постоянния арбитражен съд в Хага, а при непостигане на съгласие – пред Международния съд на ООН.

Освен горепосочените слабости на този международен договор, може да се изтъкне и още една, а именно липсата на разпореда, изброяваща правните принципи, от които да се ръководят държавите участнички в дейността си по опазване на европейските прилепи. Върху този проблем е уместно да се помисли *de lege ferenda* на следващи срещи на страните участнички.

Към споразумението фигурира едно приложение – Приложение № 1 – с наименование „Видове прилепи, срещащи се в Европа, за които това споразумение се прилага“<sup>27</sup>.

### ***1.2.2. Българско законодателство на законово равнище, въвеждащо изискванията на Споразумението за опазване на популациите от европейски прилепи***

В тази насока могат да се посочат ЗБР, ЗЗТ и ЗООС.

### ***1.3. Споразумение за опазване на мигриращите водолюбивы птици от Африка и Евразия*** (Хага, 16.06.1995 г.)

Това споразумение е ратифицирано от Република България със закон от 23.09.1999 г. (ДВ, бр. 87 от 1999 г.). То е в сила за нашата страна от 1.02.2000 г. и е обнародвано в ДВ, бр. 16 от 25.02.2000 г.

#### ***1.3.1. Обща характеристика на Споразумението за опазване на мигриращите водолюбивы птици от Африка и Евразия***

Това международно споразумение също, подобно на предходното, има връзка с Конвенцията за опазване на мигриращите

---

<sup>27</sup> Наименованието на това приложение в настоящата му редакция е въведено с измененията на споразумението от 2000 г., обн. в ДВ, бр. 35 от 2005 г. Вж. за повече подробности относно това споразумение например **Анастасов, А.** Цит. съч., с. 80 – 81.

видове диви животни от 1979 г. в светлината на чл. IV, § 3 от тази конвенция и фактически детайлизира нейния предметен обхват по отношение на мигриращите водолюбиви птици в определени райони на континентите Африка, Европа и Азия („Евразия“)<sup>28</sup>. И то има косвено значение за защитените природни територии поради факта, че местообитания на тези птици могат да се намират в обхвата на такива територии. Териториалният обхват на споразумението е определен в чл. I, § 1 чрез препращане към Приложение № 1 към него.

Правното понятие „водолюбиви птици“, което има основополагащо значение за прилагането на този международен договор, е дефинирано в чл. I, § 2, б. „с“, която гласи: „водолюбиви птици“ означава онези видове птици, които са екологически зависими от влажните зони най-малко през част от годишния си цикъл, имат ареал, намиращ се изцяло или частично в териториалния обхват на споразумението, и са посочени в приложение № 2 към това споразумение“.

Опит за регламентиране на правни принципи на дейностите по опазване на водолюбивите птици – обект на разглежданото споразумение, е направен в чл. II. Те могат да бъдат обособени в две насоки. Първата от тях е свързана с две задължения на държавите участнички, а именно: а) „да вземат координирани мерки за поддържане на мигриращите водолюбиви видове птици в благоприятен природозащитен статус или да ги възстановяват в такъв статус“; и б) „да прилагат в границите на националните си територии мерките, предписани в чл. III, заедно със специфичните мерки, определени в плана за действие, предвиден в чл. IV на това споразумение“ (§ 1). Втората от тях се отнася до изрично прокламирания „принцип на предпазването“<sup>29</sup>, несполучливо

<sup>28</sup> Независимо от факта, че Европа и Азия са самостоятелни континенти, в справочната онлайн литература се изтъква, че те от своя страна образуват свръхконтинент с наименованието „Евразия“ (<https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B0>).

<sup>29</sup> Вж. по-подробно относно правната същност на принципа на предпазването, например **Пенчев, Г.** Принципи на българското екологично право. С., Фондация „Граждани на Новата епоха“, 2017, 170 – 172 и цитираната там литература.

според мен преведен в обнародвания в ДВ, бр. 16 от 2000 г. текст на този международен договор като принцип на „предпазливостта“. По мое мнение редакцията на § 1 на чл. II не е формулирана сполучливо, защото фактически в нея фигурират обикновени правни норми, съдържащи определени международни задължения, а не правни норми-принципи, които да обуславят обикновените правни норми. Поради това, като правна норма-принцип може да се окачества единствено § 2 на чл. II, но не и § 1 на същия член, който според мен е необходимо да бъде прередактиран на следващо заседание на Страните по споразумението.

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на водолюбивите птици от региона на Африка и Евразия по споразумението:

1) установяване на специални правила, свързани с „общите мерки по опазване“ на водолюбивите птици – предмет на това споразумение (чл. III).

Те се отнасят до редица задължения за държавите участнички, а именно: а) да „вземат мерки за опазване на мигриращите водолюбиви птици, като обръщат специално внимание на застрашените видове, както и на видовете с неблагоприятен природозащитен статус“; б) да предприемат редица специфични мерки за опазване на водолюбивите птици по споразумението, и по-специално; аа) да „прилагат същите стриктни мерки за защита на застрашените мигриращи водолюбиви видове птици в териториалния обхват на споразумението съгласно предписанията на чл. III, ал. 4 и 5“ и на Конвенцията за опазване на мигриращите видове диви животни; бб) да „гарантират, че всяко ползване на мигриращите водолюбиви птици се основава на експертна оценка на най-доброто налично познание за тяхната екология и е устойчиво за видовете, както и за поддържащите ги екологични системи“; вв) да определят местата и местообитанията за мигриращите водолюбиви птици, появяващи се на територията им, и насърчават опазването, управлението, оздравяването и възстановяването на тези места при взаимодействие с органите от списъка в чл. IX, букви „а“ и „б“ на това споразумение, занимаващи се с опазването на местообитанията“; гг) да „координират действията си, за да гарантират поддържането или където е уместно, възстановяване-

то на мрежа от подходящи местообитания в целия ареал на всеки от въпросните видове мигриращи водолюбиви птици, по-конкретно в местата, където влажните зони се простират в територията на повече от една страна по това споразумение“; дд) да „изследват проблемите, породени или които вероятно ще бъдат породени от човешки дейности, и полагат усилия за изпълнение на възстановителни мерки, както и компенсационни мерки при загуба на местообитания“; ее) да сътрудничат в критични ситуации, изискващи международни съгласувани действия, и в определянето на видовете мигриращи водолюбиви птици, които са най-уязвими при тези ситуации, както и да сътрудничат при разработването на подходящи процедури при критични ситуации с цел осигуряване на по-добро опазване на тези видове в такива ситуации и за изготвяне на ръководни принципи за подпомагане на отделните страни при овладяването на тези ситуации; жж) да забраняват умишленото въвеждане в околната среда на водолюбиви видове птици, които не са местни, и да вземат всички подходящи мерки за предотвратяване на неумишленото пускане на свобода на такива видове, ако това въвеждане или „пускане“ (в околната среда – б. а.) би навредило на природозащитния статус на дивата флора и фауна, а когато неместните водолюбиви видове птици са вече въведени – да вземат всички подходящи мерки за предотвратяване на превръщането на тези видове в потенциална опасност за местните видове; зз) да „предприемат или подкрепят изследванията в областта на биологията и екологията на мигриращите водолюбиви птици, включително хармонизирането на методите за изследване и мониторинг и където е уместно, създаването на програми за проучвания или мониторинг, провеждани съвместно или в сътрудничество“; ии) да „анализират своите изисквания за обучение във връзка с, *inter alia*, проучванията на мигриращите водолюбиви птици, мониторинга, опръстеняването и управлението на влажните зони за определяне на приоритетните теми и области за обучение и си сътрудничат при разработването и предоставянето на подходящи програми за обучение“; йй) да „разработват и поддържат програми за повишаване на осведомеността и разбиране на проблемите на опазването на мигриращите водолюбиви птици по принцип и на конкретните задачи и

разпоредби на това споразумение“; кк) да „обменят информация и резултати от изследванията, мониторинга, природозащитната дейност и образователните програми“; и лл) да „оказват сътрудничество с оглед взаимното подпомагане за изпълнение на това споразумение, по-конкретно в областта на изследванията и мониторинга“ (съответно § 1 и 2, букви „а“ – „л“);

2) установяване на специални правила относно плана за действие и „ръководните принципи на природозащитната дейност“ (чл. IV).

Те се отнасят до: а) задължението за държавите участнички да изпълняват „план за действие“ съгласно приложение № 3<sup>30</sup> спрямо „приоритетните видове“ за опазване, който включва следната структура: аа) опазване на видовете; бб) опазване на местообитанията; вв) управление на човешките дейности; гг) изследвания и мониторинг; дд) образование и информация; и ее) изпълнение; б) задължението за „преглеждане“ на този план на всяка редовна сесия на Срещата на страните участнички, „като се вземат предвид ръководните принципи за природозащитната дейност“; в) задължението измененията на плана за действие да се вземат на Среща на страните участнички при отчитане на изискванията на чл. III; г) задължението „ръководните принципи на природозащитната дейност“<sup>31</sup> да се приемат и преразглеждат на Среща на страните участнички (съответно § 1 – 4);

3) установяване на специални правила, свързани с прилагането на споразумението и финансирането на съответните дейности (чл. V).

---

<sup>30</sup> В § 1 на чл. IV е посочено, че този план за действие е приложен като приложение № 3 към конвенцията, но в обнародвания текст на споразумението в ДВ, бр. 16 от 2000 г., такова приложение не е обнародвано. Там не е обнародвана и Таблица 1 към споразумението, озаглавена „Статус на популациите на мигриращите водолюбиви птици“.

<sup>31</sup> Струва ми се, че изразът „ръководните принципи на природозащитната дейност“ не е употребен сполучливо в разпоредбите на този член, тъй като в случая се имат предвид според мен не особен вид правни норми-принципи, а обикновени правни норми относно задължения за държавите участнички, свързани с реализацията на „плана за действие“.

Те се отнасят до: а) някои задължения за държавите-участнички в тази насока, а именно: аа) да определят компетентен орган(и) по прилагане на споразумението; бб) да определят лице за контакт с другите страни участнички, като посочат име и адрес на Секретариата на страните по споразумението (наричан по-долу за краткост „Секретариатът“); вв) да изготвят отчет за прилагане на споразумението на всяка сесия (заседание) на Срещата на страните по него, като го представят преди това на Секретариата; гг) да правят вноски в бюджета на споразумението според „оценъчната скала“ на ООН, като решенията във връзка с този бюджет се вземат на сесия на Срещата на страните по него; дд) да насърчават обучението, техническата и финансовата подкрепа на други държави чрез сключване на международни споразумения (двустранни и многостранни) с цел да ги подпомагат в прилагане на изискванията на разглежданото споразумение (§ 1, 2 и 4); и б) правомощието за Срещата на страните по чл. VI да „учредява природозащитен фонд от доброволни вноски на страните или да сформира всякакъв друг източник за финансиране на мониторинг, изследвания, обучение и проекти във връзка с природозащитната дейност, включително опазване и управление на мигриращите водолюбиви птици“ (§ 3);

4) установяване на специални правила относно правния статус и организацията на дейност на „Срещата на страните“ като ръководен орган на държавите участнички по прилагане на това споразумение (чл. VI);

5) установяване на специални правила, свързани с учредяването на „Технически комитет“ и определянето на неговия членски състав, правния му статус и организацията на дейност (чл. VII).

Той има консултативни функции спрямо Срещата на страните и се състои от 9 експерти на държавите участнички, представители на някои международни организации и по един експерт от областите икономика на извънградските райони, управление на дивеча и екологично право<sup>32</sup>, които се определят от Срещата на страните. Този комитет има право да учредява свои работни групи;

---

<sup>32</sup> Подходът в разглежданото международно споразумение за фигуриране на експерт по екологично право в състава на Техническия комитет следва да се

б) установяване на специални правила относно правния статус и организацията на дейност на Секретариата като помощен орган на страните участнички по прилагане на разглежданото споразумение (чл. VIII);

7) установяване на специални правила относно начина на решаване на споровете по тълкуването и прилагането на този международен договор (чл. XII).

Регламентирани са два начина в тази насока: а) чрез преговори между страните по спора; и б) ако не се постигне съгласие при преговорите – чрез отнасяне на спора за решаване пред Постоянния арбитражен съд в Хага, но при взаимно съгласие за това от страните по спора, като в този случай те се обвързват от арбитражното решение (съответно § 1 и 2). Струва ми се, че щеше да бъде по-добре, ако в чл. XII беше предвидена и трета, последна възможност за решаването на спора, а именно предоставянето му за решаване пред Международния съд на ООН, ако не се постигне съгласие относно използването на предходните два начина в разглежданата насока.

Към споразумението фигурират 3 приложения и 1 таблица, озаглавени, както следва: Приложение I. Описание на териториалния обхват на споразумението; Приложение II. Видове водолюбиви птици, за които се прилага това споразумение; Приложение III. План за действие; Таблица 1. Статус на популациите на мигриращите водолюбивы птици<sup>33</sup>.

### ***1.3.2. Българско законодателство на законово равнище, въвеждащо изискванията на Споразумението за опазване на мигриращите водолюбивы птици от Африка и Евразия***

В тази насока могат да се отбележат ЗЗТ, ЗБР и ЗООС.

Във връзка с националното законодателство, прието с оглед на участието на държавите в международни споразумения по

---

окачества като прогресивен и заслужава подкрепа. С това фактически се подчертава според мен и значението на изучаването на учебната дисциплина „Екологично право“ в юридическите факултети.

<sup>33</sup> Вж. за повече подробности относно тази конвенция например Анастасов, А. Цит. съч., 76 – 78.

опазване на биологичното разнообразие, А. Кис и Д. Шелтън отбелязват, че най-разпространените правни средства в тази насока са въвеждането на разрешения, ограничения и забрани за определени дейности или действия, като доуточняват, че в повните природозащитни закони се използват още и субсидии и финансиране на определени дейности<sup>34</sup>. По мое мнение в тази насока оказват влияние освен правните средства, изтъкнати от тези автори, и други правни средства, регламентирани както в екологичното законодателство (общо и специално), така и в закони, които спадат към други области на законодателството, но съдържащи екологични норми<sup>35</sup>. Като примери могат да се посочат оценката на въздействието върху околната среда, екологичната оценка, информацията за състоянието на околната среда, мониторингът върху отделните компоненти на околната среда, установяването на пределно допустими норми за състоянието на съответния природен ресурс или за шумово и радиационно натоварване на околната среда и др.

## **II. Международни двустранни договори между Република България и други държави в областта на опазването на околната среда в нейната цялост, които имат косвено значение за опазването на биологичното разнообразие**

Тъй като понастоящем няма сключен специален двустранен международен договор на Република България по опазване на биологичното разнообразие, субсидиарно приложение (косвено значение) в тази област могат да намерят сключените двустранни договори на страната ни с други държави по опазване на околната среда в нейната цялост (т.е. като система от взаимносвързани компоненти). От историческа гледна точка обаче следва да се посочи едно двустранно споразумение с Княжество Монако, което е имало временен характер и понастоящем не е в сила, но е

---

<sup>34</sup> Вж. Kiss, A., D. Shelton. Manual of European Environmental Law, p. 116.

<sup>35</sup> Относно видовото подразделяне в структурно отношение на законите в областта на опазването на околната среда у нас вж. например Пенчев, Г. Екологично право. Обща част. 2. прераб. и доп. изд. С., Сиела, 2019, 61 – 65.

било свързано с опазване на биологичното разнообразие в Природен парк „Странджа“. Става дума за Меморандума за разбирателство между правителството на Република България и правителството на Негово Височество Принца на Монако за осъществяване на техническо сътрудничество относно дейности за опазване на биологичното разнообразие и развитието на екотуризма в района на Природен парк „Странджа“ (София, 25.11.2004 г.). Той беше одобрен от Република България с Решение на МС № 865 от 2.11.2004 г. (необнародвано), в сила за страната ни от 1.01.2005 г., и обнародван в ДВ, бр. 10 от 28.01.2005 г. Срокът му на действие беше от 1.01.2005 г. до 31.12.2007 г. (чл. 7). Що се отнася до международните двустранни договори на Република България по опазване на околната среда в нейната цялост, по-нататък те ще бъдат разгледани накратко, тъй като не всички от тях включват разпоредба относно сътрудничеството в областта на опазване на биологичното разнообразие, вкл. намиращо се в защитени природни територии. Същевременно вниманието ще бъде насочено преди всичко към тези от тях, които са обнародвани в ДВ, а необнародваните от тях само ще бъдат споменати.

Преди всичко трябва да се изтъкне обстоятелството, че с двустранните международни договори в областта на опазването на околната среда държавите участнички се опитват да решават ефективно екологични проблеми от взаимен интерес, например свързани с погранични екосистеми, мигриращи видове, трансгранично замърсяване и др., както и със сътрудничество в изпълнението на техни задължения по многостранни международни договори или поради членството им в определени международни организации<sup>36</sup>. Същевременно тези международни споразумения имат много общи черти. Те се отнасят например до: а) изброяване в отделни разпоредби на отделните области на опазване на околната среда – предмет на двустранно сътрудничество, както и на формите на сътрудничество (напр. обмен на информация, провеждане на съв-

---

<sup>36</sup> Това становище се споделя от С. Божанов, който посочва, че сключването на такива международни споразумения е „често срещана практика в международните отношения“ – вж. **Божанов, С.** Международноправни актове в областта на околната среда. Русе, РУ „А. Кънчев“, 2004, с. 423.

местни срещи, вкл. на експерти, обучение и квалификация на кадри, провеждане на съвместни научни и технически изследвания, изпълнение на проекти, и др.); б) създаването на съвместни органи за прилагане на изискванията на съответното двустранно международно споразумение (напр. смесени комисии, работни групи и др.); в) начина на решаване на споровете по тълкуване и прилагане на двустранното международно споразумение – обикновено чрез преговори между страните; г) срока им на действие, който в повечето случаи е 5-годишен с възможност за автоматичното му продължаване за следващи такива периоди, вкл. с възможност за денонсиране чрез писмено предизвестие в определен срок преди изтичането на съответния 5-годишен период.

***II.1. Международни двустранни договори на Република България по опазване на околната среда в нейната цялост, имащи косвено значение за опазването на биологичното разнообразие, текстът на които е обнародван в ДВ***

Двустранните международни споразумения с участието на Република България в разглежданата област, условно могат да бъдат подразделени на 2 групи: а) изрично посочващи защитените природни територии и по този начин фактически и биологичното разнообразие, намиращо се в тях, като една от областите на двустранно сътрудничество; б) посочващи по-общо защитата на природата или на биологичното разнообразие, респ. негови компоненти, като област на сътрудничество.

***II.1.1. Международни двустранни договори по опазване на околната среда в нейната цялост с участието на Република България, в които изрично са изтъкнати защитените територии и фактически биологичното разнообразие в тях като една от областите на двустранно сътрудничество***

В тази насока могат да бъдат посочени 5 международни споразумения.

**П.1.1.1. Споразумение между правителството на Република България и правителството на Руската федерация за сътрудничество в областта на опазване на околната среда (Москва, 28.08.1998 г.)**

Това споразумение е утвърдено от Република България с Решение на МС № 124 от 12.03.1999 г. (необнародвано), в сила е за нашата страна от 24.03.1999 г. (чл. 12, ал. 1) и е обнародвано в ДВ, бр. 55 от 18.06.1999 г. Срокът му на действие е 5 години с възможност за автоматичното му продължаване за следващи 5-годишни периоди и за денонсирането му с предизвестие в рамките на 6-месечен период до изтичането на съответния срок (чл. 12, ал. 2). В чл. 2 от споразумението сред кръга на „основните насоки“ на сътрудничество е посочено „...резерватно дело...“.

**П.1.1.2. Споразумение за сътрудничество в областта на околната среда между правителството на Република България и правителството на Китайската народна република (София, 28.06.2000 г.)**

Споразумението е ратифицирано от Република България със закон от 7.02.2001 г. (ДВ, бр. 16 от 2001 г.). То е в сила за нашата страна от 26.03.2001 г. (чл. 10, ал. 1) и е обнародвано в ДВ, бр. 55 от 19.06.2001 г. Срокът му на действие е 5 години с възможност за автоматичното му продължаване за следващ 5-годишен период и за денонсирането му с писмено предизвестие в рамките на 3-месечен период преди изтичането на съответния срок, а след изтичането на продължения 5-годишен период действието на споразумението се подновява „по съответния ред“ (чл. 10, ал. 1 и 2). В чл. 2 от споразумението като една от областите на сътрудничество е посочено „управление и опазване на екологично застрашените области като влажните зони, природните резервати и крайбрежните зони“.

**П.1.1.3. Меморандум за разбирателство между правителството на Република България и правителството на Република Азербайджан за сътрудничество в областта на опазването на околната среда (Баку, 20.02.2014 г.)**

Този меморандум е утвърден от Република България с Решение на МС № 806 от 04.12.2014 г. (необнародвано). Той е в сила за нашата страна от 11.12.2014 г. и е обнародван в ДВ, бр. 4

от 16.01.2015 г. Срокът му на действие е 5 години с възможност за удължаване за следващи периоди от 5 години, освен ако една от страните не уведоми другата страна по дипломатически път поне 6 месеца преди края на този период за намеренията си да го прекрати (чл. 11, ал. 2). В чл. 3, б. „а“ от меморандума изрично е изтъкнато „управление на защитените територии“ като една от областите на сътрудничество, а логическото тълкуване на тази разпоредба може да ни доведе до извода, че биологичното разнообразие, намиращо се в тези територии, се включва като област на сътрудничество.

**II.1.1.4. Споразумение между Министерството на околната среда и водите на Република България и Министерството на околната среда и опазването на природните ресурси на Грузия за сътрудничество в областта на опазването на околната среда (Тбилиси, 19.03.2014 г.)**

Това споразумение е утвърдено от Република България с Решение № 709 от 17.10.2014 г. на МС (необнародвано). То е в сила за нашата страна от 24.10.2014 г. и е обнародвано в ДВ, бр. 95 от 18.11.2014 г. Срокът му на действие е 5-годишен с възможност за автоматично удължаване за последващ период от 5 години, докато една от страните не информира другата 6 месеца предварително с писмено предизвестие по дипломатически път относно намерението си да не го продължава (чл. 9). В чл. 3, б. „в“ от споразумението също, подобно на предходното споразумение, изрично е изтъкнато „управление на защитените територии“ като една от областите на сътрудничество. Горепосоченото по отношение на биологичното разнообразие в предходното двустранно международно споразумение е относимо и към това двустранно международно споразумение.

**II.1.1.5. Меморандум за разбирателство между Министерството на околната среда и водите на Република България и Министерството на защитата на околната среда на Република Сърбия за сътрудничество в областта на опазване на околната среда (Димитровград, Сърбия, 22.01.2019 г.).**

Този меморандум е утвърден от Република България с Решение на МС № 149 от 21.03.2019 г. Той е в сила за нашата страна от 4.04.2019 г. и е обнародван в ДВ, бр. 40 от 17.05.2019 г.

Срокът му на действие е 5 години с възможност за автоматичното му продължаване за следващи 5-годишни периоди и за денонсирането му с писмено предизвестие в рамките на 3-месечен период до изтичането на съответния 5-годишен срок (чл. 9, ал. 2). С влизането му в сила се прекратява действието на Меморандума за разбирателство за сътрудничество в областта на опазване на околната среда, подписан в Белград на 10.10.2007 г. В чл. 2, т. 6 от разглеждания меморандум са посочени „защитените територии“ като една от областите на сътрудничество. И в тази област на сътрудничество важи изтъкнатото в предходните две горепосочени двустранни международни споразумения по отношение на биологичното разнообразие в обхвата на защитените (природни) територии.

***II.1.2. Международни двустранни договори по опазване на околната среда в нейната цялост с участието на Република България, в които се посочва по-общо защитата на природата или биологичното разнообразие, респ. негови компоненти, като една от областите на сътрудничество***

В тази насока могат да бъдат отбелязани 3 международни споразумения.

**II.1.2.1. Споразумение между правителството на Република България и правителството на Кралство Дания за сътрудничество в областта на опазване на околната среда (София, 14.06.1999 г.)**

Това споразумение е одобрено от Република България с Решение на МС № 413 от 1999 г. (необнародвано). То е в сила за нашата страна от 30.07.1999 г. (чл. 11, ал. 1) и е обнародвано в ДВ, бр. 87 от 5.10.1999 г. Срокът му на действие е 5 години с възможност за автоматичното му продължаване за следващи 5-годишни периоди и за денонсиране с писмено предизвестие не по-късно от 3 месеца от изтичането на съответния срок (чл. 11, ал. 2). В чл. 2 от споразумението е изтъкната „защита на природата“ като една от „основните сфери“ на сътрудничество<sup>37</sup>. Логи-

---

<sup>37</sup> Вж. относно това споразумение например **Божанов, С.** Цит. съч., с. 430.

ческото тълкуване на тази разпоредба обуславя извода за нейната относимост към биологичното разнообразие.

**II.1.2.2. Споразумение между правителството на Република България и правителството на Република Унгария за сътрудничество в областта на опазване на околната среда (София, 18.05.2001 г.)**

Това споразумение е ратифицирано от Република България със закон от 23.01.2002 г. (ДВ, бр. 11 от 2002 г.), в сила е за нашата страна от 5.02.2002 г. (чл. 12, ал. 1) и е обнародвано в ДВ, бр. 24 от 5.03.2002 г., попр., бр. 55 от 4.06.2002 г. Срокът му на действие е 5 години с възможност за автоматичното му продължаване за следващи 5-годишни периоди и за денонсирането му в рамките на 3-месечен период до изтичането на съответния срок (чл. 12, ал. 2). В чл. 2, б. „з“ от споразумението е посочено „опазване на биологичното разнообразие, особено на застрашените животински и растителни видове и техните местообитания“ като една от областите на сътрудничество.

**II.1.2.3. Споразумение между Министерството на околната среда и водите на Република България и Министерството на туризма и околната среда на Република Албания за сътрудничество в областта на опазването на околната среда (София, 15.10.2020 г.)**

Това споразумение е одобрено от Република България с Решение на МС № 718 от 08.10.2020 г. (необнародвано), в сила е за нашата страна от 15.10.2020 г. (чл. 10, ал. 1) и е обнародвано в ДВ, бр. 93 от 30.10.2020 г. Срокът му на действие е 5 години с възможност за удължаване за следващи периоди от 5 години, освен ако една от страните не уведоми писмено другата страна за намерението си да денонсира споразумението, но не по-късно от 3 месеца преди изтичането на съответния срок (чл. 10, ал. 2). В чл. 2, т. 7 от споразумението е изтъкнато „опазване на природата и природните ресурси“ като една от областите на сътрудничество. Логическото тълкуване на тази разпоредба също би ни довело до извода за нейната относимост към биологичното разнообразие.

В действащото законодателство на Република България фигурират разпоредби, които могат да се окачествят като юридическа гаранция за ефективното изпълнение на нейните задълже-

ния, поети в разглежданата област по горепосочените международни двустранни споразумения. Като примери могат да се посочат: а) чл. 5, ал. 4 от Конституцията – относно международните договори, които са ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за страната като част от националното ни законодателство и с оглед на тяхното предимство пред нормите на нашето законодателство, които им противоречат; б) чл. 26 – 29 от Закона за международните договори на Република България (ДВ, бр. 97 от 2001 г.) – относно изпълнението на задълженията по влезлите в сила международни договори за нашата държава; и в) чл. 11, ал. 1 от ЗООС, където са изброени нелимитативно правомощията на МОСВ в областта на опазване на околната среда<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Чл. 11, ал. 1 от ЗООС гласи: „Министърът на околната среда и водите:

1. разработва с органите по чл. 9 политиката и стратегията за опазване на околната среда в Република България;
2. ръководи чрез Изпълнителната агенция по околна среда Националната система за мониторинг на околната среда;
3. контролира състоянието на околната среда на територията на страната;
4. координира контролните правомощия на другите органи на изпълнителната власт по отношение на околната среда;
5. издава заповеди, разрешителни, инструкции и утвърждава методики;
6. съвместно със заинтересуваните органи на изпълнителната власт:
  - а) издава норми за максимално допустими емисии по видове замърсители и норми за максимално допустими концентрации на вредни вещества по компоненти на средата по райони; б) утвърждава методики за ОВОС; в) издава норми за рационално използване на възобновими и невъзобновими природни ресурси; г) осигурява събирането и предоставянето на информация за състоянието на околната среда; д) утвърждава методики за контрол на компонентите на околната среда;
7. осъществява други дейности, свързани с опазването и управлението на околната среда в съответствие със специалните закони;
8. подготвя ежегодния доклад за състоянието на околната среда;
- 8а. (нова – ДВ, бр. 52 от 2008 г., изм. – ДВ, бр. 62 от 2015 г., в сила от 14.08.2015 г.) осъществява дейностите по организация и координация съгласно Регламент (ЕС) № 1293/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на Програма за околната среда и дейността по климата (LIFE) (ОВ, L 347/185 от 20 декември 2013 г.);

***II.2. Някои международни двустранни договори на Република България по опазване на околната среда в нейната цялост, имащи косвено значение за опазването на биологичното разнообразие, текстът на които не е обнародван в ДВ***

Освен горепосочените международни двустранни споразумения в разглежданата област, могат да бъдат отбелязани и някои други такива споразумения, текстът на които обаче не е обнародван в ДВ. Те биха могли да имат косвено значение за опазването на защитените природни територии като един от компонентите на околната среда с по-комплексен характер (в смисъл на наличие на няколко природни ресурси и екосистеми в обхвата на тези територии – б. а.).

По-долу ще бъдат споменати само някои от тях, а именно: Конвенция между правителството на Република България и правителството на Румъния за сътрудничество в областта на опазване на околната среда (София, 9.12.1991 г.)<sup>39</sup>; Спогодба между правителството на Република България и правителството на Федерална република Германия за сътрудничество в областта на

---

9. (нова – ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 1.01.2007 г.) подготвя и представя в Европейската комисия доклади за прилагането на нормативните актове от правото на Европейския съюз в областта на околната среда.“

<sup>39</sup> Ратифицирана е от Република България със закон от 7.02.1992 г. (ДВ, бр. 15 от 1992 г.). Тя е в сила за нашата страна от 23.09.1992 г. (чл. 17, ал. 2) и е необнародвана. Срокът ѝ на действие е 5 години с възможност за автоматичното му продължаване за следващи 5-годишни периоди и за денонсирането ѝ с писмено предизвестие в рамките на 6-месечен период преди изтичането на съответния срок (чл. 18). На основание чл. 12 от конвенцията бе подписан от министрите на околната среда на двете държави Статут за организиране и функциониране на българо-румънската междуправителствена комисия по опазване на околната среда (София, 15.12.1993 г.), който не подлежи на ратификация. Тези министри подписаха и Меморандум за оказване на финансова помощ от Европейските общности за реализацията на интегрирана регионална програма за околната среда на общия българо-румънски участък на река Дунав (Гюргево, 27.12.1993 г.), който също не подлежи на ратификация. Вж. за повече подробности относно тази конвенция например **Божанов, С.** Цит. съч., с. 425 – 426.

опазването на околната среда (София, 11.06.1993 г.)<sup>40</sup>; Споразумение за сътрудничество в областта на околната среда между правителството на Република България и правителството на Република Турция (Анкара, 28.07.1997 г.); Споразумение между Министерството на околната среда и водите на Република България и Министерството на опазването на околната среда, природните ресурси и горите на Република Полша за сътрудничество в областта на опазване на околната среда (Варшава, 26.11.1997 г.); Споразумение между Министерството на околната среда и водите на Република България и Министерството на строителството, териториалното планиране и околната среда на Кралство Холандия за сътрудничество в областта на опазване на околната среда (Амстердам, 31.03.1998 г.); Споразумение за сътрудничество в областта на околната среда между Министерството на околната среда и водите на Република България и Агенцията за опазване на околната среда на Република Ирландия (София, 12.07.1999 г.); Споразумение за сътрудничество в областта на опазването на околната среда между Министерството на околната среда и водите на Република България и Министерството на околната среда на Чешката република (Прага, 14.11.2000 г.); и др.

### **Заклучение**

Накрая, в резултат на разгледаната международноправна уредба, могат да бъдат направени някои по-общи изводи.

*На първо място*, смятам за уместно, в светлината на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България (ДВ, бр. 56 от 1991 г., изм. и доп.), горепосочените международни двустранни споразумения, които не са обнародвани в ДВ, да бъдат обнародвани в ДВ в обзримо бъдеще. Във връзка с това е необходимо да се има предвид Решение на Конституционния съд № 7 от

---

<sup>40</sup> В сила за нашата страна от 11.06.1993 г. и е необнародвана. Срокът ѝ на действие е 5 години с възможност за автоматичното му продължаване за следващи 5-годишни периоди и за денонсирането ѝ с предизвестие в рамките на 3-месечен период преди изтичането на съответния срок (чл. 8). С влизането ѝ в сила се прекратява действието на аналогичната спогодба между двете държави от 14.04.1989 г. (необнародвана) – чл. 9.

2.07.1992 г. по к. д. № 6 от 1992 г. (ДВ, бр. 56 от 10.07.1992 г.), в което се тълкува тази разпоредба на Конституцията<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> В т. 1 от *диспозитива* на това решение е постановено, че: „Международните договори, ратифицирани и влезли в сила за Република България, но необнародвани в „Държавен вестник“, не са част от вътрешното право на страната, освен ако са приети и ратифицирани преди сега действащата Конституция и по съществуващия при ратификацията им ред обнародването им не е било задължително. Последните нямат предимство по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията пред нормите на вътрешното законодателство. Такова предимство придобиват от момента на обнародването“. Същевременно в *мотивите* на същото решение е изтъкнато следното относно предпоставките за инкорпориране на международните договори във вътрешното право на Република България: „Член 5, ал. 4 от Конституцията предвижда непосредствено включване на нормите на международните договори като съставна част от вътрешното право на Република България и предимство за тях пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат. Международните договори по своя характер представляват двустранни и многостранни международни споразумения, сключени между държави с участие на Република България и регулирани от международното право, независимо от тяхната форма и наименование (договори, пактове, съглашения, протоколи и др.). За да станат част от вътрешното право на страната и да се осигури прилагането им при действието на сегашната Конституция, е необходимо международните договори да бъдат: а) ратифицирани по конституционен ред. Според Конституцията ратификацията е акт на законодателния орган и се извършва със закон от Народното събрание в случаите по чл. 85, ал. 1 и от Великото народно събрание – чл. 158, точка 2 от Конституцията. В тези текстове са изброени изчерпателно международните договори, подлежащи задължително на ратификация; б) обнародвани. Под обнародване на международните договори по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията се разбира обнародването им в Държавен вестник; в) влезли в сила за Република България. Моментът на влизането им в сила се определя обикновено в самите международни актове. С изпълнение на тези конституционни изисквания те стават част от вътрешното право на страната и съдържащите се в тях правни норми са източник на права и задължения за субектите на вътрешното право. При необнародване или при липса на някое от останалите изисквания те не стават съставна част от вътрешното право и правните субекти не са длъжни да се съобразяват с тях и да ги спазват. Държавата и нейните органи обаче не се освобождават от задължението да направят необходимото за включването на международните договори във вътрешното право и за изпълнение на съдържащите се в тях правни норми. Нормите на инкорпорираните международни договори при противоречия с норми на закони и

*На второ място*, налице е сравнително добро равнище на въвеждане на изискванията на разгледаните по-горе международни споразумения в българското екологично законодателство.

*На трето място*, необходимо е да се отбележи обстоятелството, че участието на Република България в многостранните и двустранните международни споразумения в разглежданата област несъмнено ще оказва положително въздействие върху развитието на екологичното ни законодателство.

---

подзаконови актове от вътрешното законодателство се прилагат с предимство съгласно разпоредбата във второто изречение на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Те обаче не трябва да противоречат на Конституцията. Този извод се налага от тълкуването на чл. 5, ал. 2 и 4 във връзка с чл. 85, ал. 3 и чл. 149, ал. 1, точка 4 от Конституцията“.

**МЕЖДУНАРОДНИ МНОГОСТРАННИ РЕГИОНАЛНИ ДОГОВОРИ  
И МЕЖДУНАРОДНИ ДВУСТРАННИ ДОГОВОРИ ПО ОПАЗВАНЕ  
НА БИОЛОГИЧНОТО РАЗНООБРАЗИЕ  
С УЧАСТИЕТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
(INTERNATIONAL MULTILATERAL REGIONAL TREATIES  
AND INTERNATIONAL BILATERAL TREATIES FOR THE PROTECTION  
OF BIOLOGICAL DIVERSITY WITH THE PARTICIPATION  
OF THE REPUBLIC OF BULGARIA)**

*Author(s): Georgi Penchev*

**TRANSLITERATED REFERENCES  
NOT WRITTEN IN THE ROMAN SCRIPT**

- Пенчев, Г. Екологични функции на международните организации. – Международни отношения (Penchev, G. Ekologichni funktsii na mezhdunarodnite organizatsii. – Mezhdunarodni otnoshenia), 2002, № 5 – 6
- Нашето общо бъдеще. Доклад на Международната комисия за опазване на околната среда и за развитие. С., Държавно издателство „д-р Петър Берон“ (Nasheto obshto badeshte. Doklad na Mezhdunarodnata komisia za opazvane na okolnata sreda i za razvitie. S., Darzhavno izdatelstvo „d-r Petar Beron“), 1989
- Кремер, Л. Европейско право на околната среда. С., Сиела (Kremer, L. Evropeysko pravo na okolnata sreda. S., Siela), 2008
- Оуен, О. Опазване на природните ресурси. Първа част. С., Земиздат (Ouen, O. Opazvane na prirodnite resursi. Parva chast. S., Zemizdat), 1989
- Речник по екология и опазване на околната среда. С., Партиздат (Rechnik po ekologia i opazvane na okolnata sreda. S., Partizdat), 1984
- Борисов, О. Терминологичен речник по международно право. С., Арго пбблишинг (Borisov, O. Terminologichen rechnik po mezhdunarodno pravo. S., Argo pablishing), 2004
- Владимиров, И. Международно публично право. 7. прераб. и доп. изд. С., Ромина (Vladimirov, I. Mezhdunarodno publichno pravo. 7. prerab. i dop. izd. S., Romina), 2009

- Илиева, И. – В: Борисов, О., И. Илиева, А. Драгиев. Регионални международни органи. С., Университетско издателство „Св. Климент Охридски“ (Ilieva, I. – V: Borisov, O., I. Ilieva, A. Dragiev. Regionalni mezhdunarodni organi. S., Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“), 2012
- Анастасов, А. Международноправен режим на биоразнообразието. С., Институт за държавата и правото – БАН (Anastasov, A. Mezhdunarodnopraven rezhim na bioraznoobrazieto. S., Institut za darzhavata i pravoto – BAN), 2015
- Пенчев, Г. Екологоправна защита на Народен парк „Странджа“. – Юридически сборник (Penchev, G. Ekologopravna zashtita na Naroden park „Strandzha“. – Yuridicheski sbornik). 1997, Т. VII
- Пенчев, Г. Принципи на българското екологично право. С., Фондация „Граждани на Новата епоха“ (Penchev, G. Printsipi na balgarskoto ekologichno pravo. S., Fondatsia „Grazhdani na Novata epoha“), 2017
- Пенчев, Г. Екологично право. Обща част. 2. прераб. и доп. изд. С., Сиела (Penchev, G. Ekologichno pravo. Obshta chast. 2. prerab. i dop. izd. S., Siela), 2019
- Божанов, С. Международноправни актове в областта на околната среда. Русе, РУ „А. Кънчев“ (Bozhanov, S. Mezhdunarodnopravni aktove v oblastta na okolnata sreda. Ruse, RU „A. Kanchev“), 2004