

# Оценка на българската природозащитна политика в контекста на присъединяването на страната към Европейския съюз

Христо Николов, Федерация Зелени Балкани, Пловдив, бул. “Шести септември” 160,  
**office@greenbalkans.org**

***АБСТРАКТ.** Доклада обобщава резултатите от седем-годишна програма на Зелени Балкани “Обществена подкрепа на реформата в природозащитното законодателство”, както и получените резултати от международен проект на СЕЕWEB, Зелени Балкани и 10 източноевропейски страни, посветен на анализ на правителствените консервационни политики в Източна Европа. Докладът беше представен на паралелните форуми на петата Европейска конференция на министрите на околната среда “Околна среда за Европа”. На базата на оригинална, изработена от СЕЕWEB методика са оценени българските нормативни и управленски актове, състоянието на институционалната реформа, междусекторната интеграция и капацитетите в областта на биологичното разнообразие. Представените препоръки са част от общото НПО-становище на десетте източноевропейски страни, което беше докладвано на официалния “Състоянието на общо-европейската политика за биоразнообразието от гледна точка на НПО” в рамките на 5-та Министерска конференция “Околна среда за Европа”, Киев, 21-23 май, 2003.*

## I. ВЪВЕДЕНИЕ

Въпреки, че границата между environmental policy и nature conservation policy е неясна, и двете направления поддържат свои инструменти, които понякога са ясно разграничени. Основният довод на българската природозащитна организация Зелени Балкани и авторът на настоящия доклад да изберат като своя мисия природната консервация е, че тази тема традиционно се подценява и пренебрегва от страните с млада демокрация. Гражданското общество в тези страни с по-голям успех въздейства на тази част от environmental policy, която пряко засяга здравето на хората (градска среда, замърсяване на води, въздух, отпадъци и др.)

Най-значимият документ в областта на природозащитата - Националната стратегия за опазване на биологичното разнообразие, беше създадена като изпълнение на чл. 6 на Конвенцията за биологичното разнообразие от изключително авторитетен форум с участието на 75 български учени и български и международни експерти с финансовата подкрепа на USAID. Извършените анализи и оценки на българското биологично разнообразие в Стратегията по отношение на ендемизъм, реликтност, структура на хабитатите, поставят малка България на трето място в Европа след Испания и Франция. Многобройни са факторите способствали за “оцеляването” на природата в България. Все пак заслужава да бъдат споменати поне три от тях:

- Биогеографски. Южните части на страната заемат уникално биогеографско разположение. Тук се сблъскват три биогеографски субрегиона – континентален, средиземноморски и иранотурански (прикаспийски).
- Политически. Южната граница на България беше част от европейската “желязна завеса” до 1989 г. Това определяше от двете страни на границата големи слабо населени буферни зони с ограничен достъп и занижена индустриализация.
- Голяма част от Южна България е силно пресечена и планинска, което е способствало за оцеляването на видове и хабитати.

След 1989 г. новият път към Европа на страната беше очертан. Въпросът, който си задаваше природозащитната общност на страната беше колко дълъг ще бъде този път – 10 или 20 години и какви “жертви” ще бъдат дадени? Колко видове и хабитати с европейско значение ще изчезнат до получаването на паневропейска защита – съвременно природозащитно законодателство и адекватни институции за неговото изпълнение. За съжаление сега - 14 години по-късно, списъкът на жертвите е дълъг и тъжен. Приблизително 15 % от българските гори бяха безвъзвратно унищожени. Видове и хабитати с европейско консервационно значение значително съкратиха ареалите си, а някои бяха почти напълно унищожени. Ще дадем само един пример: в басейна на р. Марица (най-голямата река в Южна България) на площ от 10 000 км<sup>2</sup>, през периода 1992-2000 г. бяха унищожени 70 % от равнинните и крайречни гори, сравнени с площта им през 1986 г. Тези съобщества през 1986 г. се обитаваха от 1100 колониално гнездящи двойки редки за Европа видове птици – малка бяла чапла, нощна чапла, гривеста чапла и малък корморан. През 2001 г. числеността на тези птици спадна до 300 гнездящи двойки.

Многобройни и взаимосвързани са причините за масовата деградация и унищожаване на хабитати и видове. Крайната бедност, принуди много безработни да се насочат към природните ресурси за осигуряване на важни нужди като отопление и храна. Липсата на адекватно природозащитно законодателство и структури не бяха най-големият проблем за възпиране, а предимно ниската култура на национални и местни власти, които си “затваряха очите” пред масовото изсичане на гори, като смятаха, че това е начин за омекотяване на социалното напрежение.

Действаща и сериозна заплаха в последните години за биологичното разнообразие беше и протичащата реституция за земи и гори. (През 1996 г. започна възстановяването на собствеността на горите отнети от тоталитарния режим през 1950 г. За съжаление новите собственици на гори, повечето от които са с тежко материално състояние нямат необходимата култура за тяхното стопанисване и разчитат на възстановените гори като на начин за бързо забогатяване.) По мнението на някои експерти, (10) през периода 1990-2002 г. бяха нанесени загуби на природни ресурси и биологично разнообразие сравними с последните 50 години на миналия век. Доклада представлява опит за анализ на проблемите, породени от несъвършенствата на нормативната база и недостатъчното развитие на институциите в областта на биологичното и ландшафтно разнообразие. Направена е и кратка оценка на състоянието на капацитетите на тази област и до каква степен те могат да осъществят реформата в природозащитната политика

## **II. ИЗБРАНИ ПОДХОДИ. МЕТОДОЛОГИЯ**

Анализите, оценките и препоръките са изработени на базата на **три водещи направления**:

### **1. Оценка на състоянието на консервационните инструменти.**

1.1. Състояние на процеса на хармонизация на вътрешното консервационно законодателство и изпълнението на международните задължения (ратификация и изпълнение на пакета от международни конвенции в областта на биологичното и ландшафтно разнообразие).

1.2. Оценка на наличността и качеството на политическите документи в областта на биологичното и ландшафтно разнообразие. Фокусът е поставен върху изпълнението на

Общоевропейската стратегия за биологично и ландшафтно разнообразие и Националната стратегия за опазване на биологично разнообразие (НСОБР).

Анализите и препоръките са изготвени върху пълния комплект конзервационни инструменти, разделени на три групи: ♦ 19 български нормативни акта (Таблица 1); ♦ 8 международни конвенции (Таблица 2); ♦ 8 политически документа (стратегии и декларации) (Таблица 3)

## **2. Оценка на процеса на междусекторна интеграция.**

Оценка на процеса на интеграция на нормативната база в областта на биологичното разнообразие в ресурсните и междуотраслови планове и политика със специален фокус на:

- Преглед на проекта “Национален план за икономическо развитие” като модел за междусекторна интеграция.
- Преглед на 4 областни и 10 общински планове за развитие за района на Южна България.

## **3. Оценка на състоянието на капацитетите, структурите и системата на взимане на решения в областта на биологичното и ландшафтно разнообразие.**

Направен е анализ както върху състоянието на националните и регионални капацитети, така и върху системата за взимане на решения (институции, субординация и отговорности).

**Методология.** Извършени са оценки, анализи и интервюта от експертите на Зелени Балкани. Анкетите се базират на оригинална методика за стратегическа оценка на околната среда, разработена от Института за устойчиво развитие – Мишколс, Унгария, предоставена от СЕЕWEB.

Оценка на състоянието на капацитетите и системата на взимане на решения е извършена на базата на анкета, изработена от Зелени Балкани.

# **III. РЕЗУЛТАТИ И ИЗВОДИ**

## **1. Оценка на реформата в природозащитното законодателство.**

Процесът на хармонизация на българското природозащитно законодателство започва с ратификацията на международните конвенции в областта на биологичното разнообразие. През периода 1990-1997 г. е ратифициран целият пакет от конвенции (виж Таблица 2). Ключово значение за българската природозащита има чл. 5, ал. 4 от новата Конституция на България (1990 г.), според който “Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.”

Очакваният стимул за реформата в природозащитното законодателство от изработената сравнително рано (1993-1994 г.) **Национална стратегия за биологичното разнообразие** не се оправда. Документът остана на книга и дори пет години по-късно Министерски съвет не намери време да го утвърди. Надежди се възлагаха и на Министерската конференция “Околна среда за Европа”, състояла се в София през октомври 1995 г.,

когато беше приета **Общоевропейска стратегия за биологичното и ландшафтно разнообразие (ОЕСБЛР)**. За съжаление ОЕСБЛР не успя да катализира процеса на хармонизация и реформата в природозащитното законодателство

Въпреки добрата юридическа база, която дава чл. 5 на Конституцията, и наличието на рамкови политически документи (стратегии), до 1997 г. действителната хармонизация, не последва. Причините за това са многобройни. На първо място е подценяването на този проблем от всички правителства и парламенти.

Истинския тласък за хармонизация дойде доста по-късно (1997-99 г.), когато трябваше да бъдат приети конкретни програми и срокове, изискани от Европейската комисия. За кратко време бяха приети девет закона в областта на околната среда, между които Законът за защитените природни територии и Закон за горите.

Това е безспорен количествен успех на програмата на Правителството и Парламента. За съжаление количествените натрупвания не доведоха до сериозни качествени изменения. Пропастта между високата скорост на законотворчество и въвеждането на нормативите в практиката, както и институционалното им осигуряване продължава да бъде голяма.

Най-големият успех в законотворчеството в областта на конзервационната политика е наскоро приетият Закон за биологичното разнообразие (9 август 2002 г.). Той интегрира задълженията от няколко международни конвенции (Конвенция за биологичното разнообразие, Сайтес, Бон и др.) и най-вече Директивата за хабитатите на Европейския съюз (92/43). С приемането на този Закон може да се смята, че основната част от хармонизацията в областта на конзервационната политика е завършена. През септември 2002 г. стартира и процесът за изработването на подзаконови документи за прилагането на Закона за биологичното разнообразие и най-вече за осъществяване на европейската програма "Натура 2000" в България. Закона постулира защитата на всички територии с високо конзервационно значение, като критериите за избор са напълно съобразени със списъците и приложенията на Директивата на Европейския съюз за хабитатите 92/43 и Директивата за птиците 79/409/ЕИО.

Качеството на хармонизация в ресурсното законодателство е по-ниско (Закон за горите, Закон за лова, Закон за лечебните растения). В този сектор преговорите вървят значително по-трудно, тъй като се засягат интереси на сериозни ресурсни агенции, които защитават своята теза с понякога основателния предтекст за тежкото икономическо и финансово състояние на страната. Въпреки, че гореизброените ресурсните закони са нови (приети през периода 1996-2002 г.), в тях има множество на пръв поглед дребни недостатъци, които бяха допуснати поради засягане на икономически интереси. Например в Закона за горите, това са текстове за защита на алувиалните, крайречни и равнинни горски съобщества. Изискване, въведено както от Директивата 92/43, така и от Общоевропейската стратегия за биологичното и ландшафтно разнообразие.

## **2. Оценка на процеса на междусекторна интеграция.**

Междусекторната интеграция е задължителна. Юридически основания за това:

- Чл. 5 на Българската конституция
- Чл. 6, ал. б от Конвенцията за биологичното разнообразие

Изискване за междусекторна интеграция се съдържа и в Общоевропейската стратегия за опазване на биологичното и ландшафтно разнообразие (Тематично действие 2) и

Националната стратегия за опазване на биологичното разнообразие (НСОБР). Обект на оценка беше целия ход на процеса, на базата на проведени интервюта и анкети. Прегледани бяха различни по своята йерархия секторни планове в областта на земеделието, строителството и местното регионално развитие. С пренебрежимо малки изключения може да се каже, че елементи на междусекторна интеграция не бяха открити. Прегледаните документи не само нямат интегриращи текстове, но и никъде не споменават имената дори на ратифицираните в България конвенции за биологичното разнообразие, ОЕСБЛР и дори Българската стратегия за опазване на биологичното разнообразие. Специално внимание беше обърнато на националния документ, наречен “Национален план за икономическо развитие”.

Документът беше подложен на оценка според теста на методиката за стратегическа оценка на околната среда, разработена от Унгарския институт за устойчиво развитие. (6) За съжаление обема на доклада не позволява аргументирано да се представят резултатите. Оценката е направена в три категории: ситуационен анализ; екологична осведоменост и отношение на плана към проблемите на биологичното разнообразие. И в трите сектора българският план получава изключително ниски точки. Според този резултат методиката препоръчва повторно планиране.

Още по-тежка е ситуацията по отношение на междусекторната интеграция при оценените 4 областни и 10 общински плана. В голяма част от тях дори не се и споменават ключовите консервационни инструменти и няма никаква следа от междусекторна интеграция.

Малко изключение от правилото е регионалният документ, наречен “Стратегия за опазване и възстановяване на заливните гори на българските дунавски острови”. За съжаление този документ е препоръчителен за горските ресурсни мениджъри и на практика няма голямо национално значение.

### **3. Оценка на състоянието на капацитетите, структурите и системата на взимане на решения в областта на биологичното и ландшафтно разнообразие.**

Развитието на капацитетите би трябвало да бъде неразделна част от реформата в природозащитната политика. За съжаление в този сектор има значително изоставане, породено от неадекватната правителствена оценка на значимостта на биологичното разнообразие.

Проблемът има две страни – количествена и качествена. По отношение на количествената страна структурите, които отговарят за държавната политика в областта на опазване на биологичното разнообразие са крайно недостатъчни. Численият състав на тези държавни служители е около 5 % от персонала на Министерството на околната среда и регионалните му структури. Регионалните подразделения на Министерството, така наречените Регионални инспекции по околната среда и водите са с числен състав от 30 до 50 служители. Във всяка една от тези 15 регионални териториални единици има 1-3 експерти в областта на биологичното разнообразие, или осреднено за страната, един човек отговаря за територия от 5000 км<sup>2</sup> (без да се смята персонала на защитените територии, които са едва 4,9 % от територията на страната). Възможно ли е един човек да контролира нивото на заплахите на такава територия, да провежда държавната политика по седем международни конвенции и 19 вътрешни нормативни актове, да следи състоянието на защитените територии, да отговаря за разрешителните режими за ползване на определени

природни ресурси и още девет други задължения неспоменати тук, но произтичащи от законовите разпоредби и устройствените правилници?

В голяма част от Българските общини (262) в последните пет години започна назначаването на служители, така наречените общински еколози.

Зелени Балкани проведеха анкета в 32 общини за оценка на капацитета на тези специалисти по отношение на биологичното и ландшафтно разнообразие. Част от анкетата беше финансово подпомогната от ПРООН – България и Програмата ФАР АКСЕС на Европейския съюз. Бяха зададени 45 въпроса в 4 основни направления: адекватно образование, специализирани знания (консервационен и ресурсен мениджмънт), наличие на опит по темата и умения за партньорска работа. Повече подробности могат да се получат от доклад, собственост на ПРООН и Зелени Балкани.

Резултатите от анкетата показаха крайно незадоволително ниво на квалификация на общинските еколози. Едва 10 % от тях показаха подходящи знания и то на ниско ниво, в областта на биологичното и ландшафтно разнообразие.

За съжаление анкетата констатира, че общинските еколози се занимават предимно с проблемите на градската среда (замърсяване на води и въздух, твърди битови отпадъци, незаконно строителство). Ангажирането им с проблеми на биологичното разнообразие е важен **бъдещ резерв** за успеха на природозащитната реформа.

#### IV. ОБОБЩЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Тежката икономическа и институционална криза продължаваща в страната през последните 13 години предизвика висока безработица и обедняване на населението, голяма част от което се насочи към нерегламентирано ползване на природните ресурси. Наред с това страната проведе тежки структурни реформи, в това число и голямомасабна реституция на земи и гори. Новите собственици на земи и гори нямаха достатъчен опит за управление на природни ресурси, в следствие на което пострадаха видове и хабитати с европейско консервационно значение. По експертни оценки са унищожени около 15 % от горите на страната, като най-пострадали са равнинните и крайречни гори.

Неадекватната оценка на стойностите на българската природа от парламентите и правителствата през периода 1989-97 г. забави реформата в природоконсервационната политика и законодателство. След 1997 г. Правителството на България започна преговори за присъединяване, което оказва сериозен външен стимул за развитие на природозащитното законодателство. За по-малко от четири години в страната бяха приети 9 закона засягащи консервацията и управлението на природните ресурси. Последният и най-значим закон за опазване на българската природа е приетият на 9 август 2002 г. Закон за биологичното разнообразие. С този нормативен акт завърши хармонизацията на природозащитното законодателство с това на европейското. Законът въведе всички европейски директиви в областта на биологичното и ландшафтно разнообразие. За съжаление, напредъкът в законодателната реформа не съответства на развитието на структурите и институциите в страната. На този етап страната не разполага с адекватни структури за опазване на природата и природните ресурси. Не е извършена и необходимата от международните ангажименти междусекторна интеграция (Конвенция за биологичното разнообразие и Общоевропейска стратегия за опазване на биологичното и ландшафтно разнообразие). Въпреки наличието на добри закони и добра национална стратегия за опазване на

биологичното разнообразие, ако те не бъдат интегрирани в Националния план за развитие и регионални стратегии, планове и програми ефектът от реформата ще бъде много слаб.

Българската природозащитна общност, НПО и независими експерти настояват за спешно провеждане на институционална и структурна реформа в областта на управлението и опазването на биологичното разнообразие. За това е необходимо на ниво Министерски съвет и Парламентарна комисия по околна среда да се направи адекватна оценка на стойностите и значението на българската природа като най-голямото национално богатство. Тази оценка би трябвало да доведе до промяна на природозащитната политика в следните направления:

- Повишаване на капацитета и възможността за взимане на управленски решения на Националната служба за защита на природата. Шефът на Националната служба трябва да получи статут равен на Зам. министър на околната среда. Регионалните поделения на службата трябва да увеличат значително своя числен състав.
- Адекватно отношение на държавния бюджет към проблемите на природната консервация. Бюджетът трябва да поеме своята отговорност както за развитие на структурите на Националната служба така и за структурите на Министерство на земеделието и горите отговарящи за горите и природните ресурси.
- Българското правителство трябва да разработи стратегия за междусекторна интеграция на консервационните инструменти (международни конвенции, Общоевропейската стратегия за биологичното и ландшафтното разнообразие и Националната стратегия по опазване на биологичното и ландшафтното разнообразие) в Националния план за развитие, секторните и регионални планове и програми.
- Българското правителство съвместно с Националното сдружение на Общините трябва да изработи различни по структура и йерархия квалификационни програми за развитие и обучение в областта на консервационния и ресурсен мениджмънт. Без адекватно развитие на капацитетите не би могла да бъде извършена реформата в природоконсервационната политика.

**Таблица 1 ПРИРОДОЗАЩИТНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО – БЪЛГАРСКИ ЗАКОНИ И НОРМАТИВНИ АКТОВЕ**

1. Закон за опазване на околната среда
2. Закон за биологичното разнообразие
3. Закон за защитените територии
4. Закон за горите
5. Закон за лечебните растения
6. Закон за лова и опазване на дивеча
7. Закон за водите
8. Закон за рибарството и аквакултурите
9. Закон за опазване на селскостопанското имущество
10. Закон за устройство на територията
11. Правилник за прилагане на закона за горите
12. Правилник за прилагане на закона за лова и опазване на дивеча
13. Правилник за устройството и дейността на Дирекциите на Националните паркове
14. Наредба за разработване на планове за управление за защитените територии
15. Наредба № 1 за опазване на озеленените площи и декоративната растителност
16. Правилник за възлагане на дейности в защитени територии
17. Тарифа за таксите, които се заплащат за разрешените ползвания в защитените територии -
18. Тарифа за таксите, които се заплащат за ползване на лечебни растения .
19. Заповед № 88 на МОСВ - за условията и реда за разпределение на количествата билки, получавани от естествените находища на лечебните растения под специален режим на опазване.

**Таблица 2 ПРИРОДОЗАЩИТНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО – МЕЖДУНАРОДНИ КОНВЕНЦИИ**

1. Конвенция на ООН за опазване на биологичното разнообразие - ратификация 29.02.1996г.
2. Конвенция за влажните зони с международно значение, по-специално като местообитания на водолюбивите птици - обнародвана 10.07.1992г.
3. Конвенция за международната търговия със застрашени видове - ратификация 12.12.1990г.
4. Конвенция за опазване на световното културно и природно наследство - 17.12.1975г.
5. Конвенция за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания – ратифицирана 25.01.1991г.
6. Конвенция за опазване на мигриращите видове диви животни – ратифицирана 23.07.1999г.
7. Конвенция на ООН за борба с опустиняването в тези държави, които изпитват силна суша и/или опустиняване, особено в Африка – ратифицирана 01.2001г.
8. Протокол от Картахена за биосигурност към Конвенцията на ООН за опазване на биологичното разнообразие – ратифициран 8.08. 2000г.

**Таблица 3 ДОКУМЕНТИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И ПОЛИТИКА**

1. Общоевропейска стратегия за опазване на биологичното и ландшафтно разнообразие
2. Национална стратегия за опазване на биологичното разнообразие
3. Национален план за действие за биологичното разнообразие
4. Национална стратегия за околна среда и план за действие
5. Национален план за влажните зони
6. Стратегия за опазване и възстановяване на заливните гори на Българските дунавските острови
7. Декларация за околна среда и устойчиво развитие в Карпатския и Дунавския регион
8. Декларация за сътрудничество за създаването на Зелен Коридор Долен Дунав

## ЛИТЕРАТУРА:

1. Агенция за икономическо развитие анализи и прогнози, 2003. Национален план за икономическо развитие на Република България за периода 2000 – 2006 г. /проект/.
2. Министерство на околната среда и водите, 2000. Национален план за опазване на биологичното разнообразие. – София.
3. ПРООН, 2000. България 2000. Доклад за човешкото развитие. Мозайка на общините. – София.
4. Biodiversity Support Program. 1994. Conserving Biological Diversity in Bulgaria: The National Biological Diversity Conservation Strategy. Washington, D.C.: Biodiversity Support Program c/o World Wildlife Fund.
5. Hristo Nikolov, 2002. Naturschutz in den Kinderschuhen. Ost-West-Gegeninformationen. Vierteljahresschrift Nr. 3 /2002 Dez. 2002, 14.Jg.
6. Gyulai, I. “Strategic Environmental Assessment methodology”, Ecological Institute for Sustainable Development, Miskolc, Hungary
7. Регионални стратегии и планове за развитие:
  - Областни планове за регионално развитие на Хасковска , Пазарджишка, Смолянска области.
  - Стратегия за регионално развитие на област Кърджали
  - Стратегии за развитие на общините Чепеларе, Маджарово, Ардино, Момчилград, Баните, Батак, Кирково и Асеновград
  - Стратегия на община Чепеларе за развитие на туризма
  - Стратегия за икономическо стабилизиране на община Брацигово
  - Актуализация на програмата за управление на отпадъците в община Неделино
  - Наредба № 1 на община Неделино-
8. Зелени Балкани, 1998. Сборник международни конвенции за опазване на биологичното разнообразие.
9. Николов, Хр. 2002. Проблеми на управлението и развитието, породени от недостатъчното развитие и квалификация на капацитетите в Сборник доклади: “Проучване на съществуващите закони и политики, подходящи за планиране и управление на ‘ландшафтен подход’ в Западни и Източни Родопи.”
10. Николов, Хр., Т.Белев, 2000. Програма “България - 2001 – VII. Съхраняване на българската природа – на средата между желанията и възможностите. Доклад в сборник Анализ на правителствената програма България 2001 г.
11. Council of Europe, UNEP, European Centre for Nature Conservation, 1996, The Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy.