

Относно необходимостта от актуализация на санкциите по Закона за опазване на околната среда

On the Need to Update the Sanctions under the Environmental Protection Act

Надежда Христова¹

SUMMARY

The present study analyses the sanctions provided for violating the Environmental Protection Act's provisions. It especially examines and criticises its part about administrative penal liability. It proposes *de lege ferenda* to improve the Act, adding sanctions against violators to avoid corrupt practices and improve public management in environmental protection.

KEY WORDS

Environment; Sanctions; Administrative Penal Liability; Administrative Environmental Offences

¹ Надежда Христова е доктор по право, доцент по административно право и административен процес в Юридическия факултет на УНСС, e-mail: n.hristova@unwe.bg; nadia75hristova@abv.bg (Nadezhda Hristova is JD, Associate Professor in Administrative law and Administrative procedure at the Law Faculty of the UNWE, e-mail: n.hristova@unwe.bg; nadia75hristova@abv.bg).

Увреждането на околната среда най-вече е следствие от антропогенното въздействие върху нея. Правото е основният инструмент, който регулира отношенията „общество – природа“ и може да разреши екологичните проблеми с оглед опазването на околната среда. Човекът като биологичен вид е част от природата, поради което нейното опазване е и негово². Ролята на правото за разрешаването на екологичните проблеми и опазването на природния баланс е от съществено значение и може да бъде осъществена само при наличието на ефективно законотворчество и прилагане на закона. Споделям становището на Г. Пенчев, че ролята на правото в разрешаването на екологоправните проблеми е значима и „неговата цел в тази насока е да осигури чрез съответните правни норми екологоправно поведение на правните субекти в светлината на взаимодействието на „общество – природа“³. Значима е ролята на правото за опазването на природата и разрешаването на екологичните проблеми и при уредбата на юридическата отговорност, която възниква след извършено правонарушение (в частност екологично) и се изразява в изтърпяването на неблагоприятни последици от страна на нарушителя. За нарушаването на екологичното законодателство са предвидени три вида юридическа отговорност – гражданска, наказателна и административнонаказателна.

Общият режим на гражданската отговорност за нарушаване на екологичното законодателство е уредена в чл. 170, 171 и 172 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС)⁴. Съгласно чл. 170, ал. 1 от ЗООС, който виновно причини другиму вреди от замърсяване или увреждане на околната среда, е длъжен да ги обезщети. Ако увреденото имущество е държавна собственост, оправомощен да заведе иска по чл. 170, ал. 1 от ЗООС е министърът на околната среда и водите, когато вредите са настъпили на територията на повече от една област или областният управител, когато вредите са настъпили на територията на повече от една община. Ако увреденото имущество е общинска собственост, кметът на общината е оправомощен да заведе иск. Увредените лица, министърът на околната среда и водите, областните управители и кметовете на общини могат да предявят иск срещу нарушителя за преустановяване на

² Вж. за екологоправните проблеми Г. Пенчев, *Екологично право. Обща част. 3-то прераб. и доп. изд.* София, Сиела, 2023, с. 21 – 24. Споделям и становището на С. Божанов, че „...дори и от финансова гледна точка е по-изгодно да се предотврати едно замърсяване, отколкото да се отстранят неговите последици“, срвн. С. Божанов. *Законодателна уредба в областта на околната среда*. София, Арго Пъблишинг, 2006, с. 9.

³ Вж. Пенчев (2023), с. 24.

⁴ Обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г., изм. и доп.

нарушението и за отстраняване последиците от замърсяване (арг. от чл. 171 от ЗООС). По смисъла на чл. 172 от ЗООС ликвидирането на последиците, причинени от трансгранично замърсяване на околната среда, се осъществява въз основа на международен договор, по който Република България е страна.

Прието е, че гражданската отговорност за нарушаване на екологичното законодателство има някои особености⁵. По-чести са хипотезите на деликтната отговорност. По принцип това е виновна, но може да бъде и обективна отговорност (при нарушител юридическо лице). В някои екологични закони е регламентиран специален режим на гражданската отговорност. Такъв е уреден в чл. 45а от Закона за защитените територии (ЗЗТ)⁶, в чл. 275, ал. 4 от Закона за горите (ЗГ)⁷, чл. 78 – 83 от Закона за лова и опазване на дивеча (ЗЛОД)⁸ и в други специални закони.

Наказателната отговорност е кодифицирана в Наказателния кодекс (НК)⁹, но там липсва глава с наименование „Екологични престъпления“¹⁰. В правната доктрина се разглеждат особеностите на изпълнителното деяние по основните състави на престъпленията против околната среда, които са „същински екологични престъпления“, защото имат пряко отношение за нейното опазване¹¹. Екологични престъпления като състави са уредени в отделни глави и раздели в НК. Можем например да посочим тези по Глава VI, „Престъпления против стопанството“ (чл. 221а, 234б, 235, 236, 237, 238, 239, 240 и 240а от НК), по Глава VIII, „Престъпления против дейността на държавни органи, обществени организации и лица, изпълняващи публични функции“ (чл. 278в, 278г и

⁵ Пенчев (2023), с. 384 – 385.

⁶ Обн., ДВ, бр. 133 от 11.11.1998 г., изм. и доп.

⁷ Обн., ДВ, бр. 19 от 8.03.2011 г., изм. и доп.

⁸ Обн., ДВ, бр. 78 от 26.09.2000 г., изм. и доп.

⁹ Обн., ДВ, бр. 26 от 2.04.1968 г., изм. и доп.

¹⁰ Вж. Пенчев (2023), с. 377 – 378, *idem*. Система и обща характеристика на престъпленията против околната среда по Наказателния кодекс (субект, форма на вината наказания). *Бюлетин на асоциацията на прокурорите в България*, 4 (2010), с. 10 – 27, [online] http://ecocrime.bg/home/attachments/article/16/Buletin_ARV.4.2010.pdf [accessed 13.05.2024]; *idem*. Престъпления против околната среда по Наказателния кодекс в светлината на екологичното законодателство на Република България: някои особености на изпълнителното деяние. *Бюлетин на асоциацията на прокурорите в България*, 1 (2011), с. 24 – 100 [online] https://www.ecocrime.bg/home/attachments/article/17/Buletin_ARV.1.2011.pdf [accessed 13.05.2024].

¹¹ Вж. Пенчев (2011), с. 24 – 100. В правната ни доктрина се прави наказателноправна характеристика на „екологичните престъпления“ въпреки липсата на глава в НК с такова наименование, Й. Пенев. Наказателноправна характеристика на екологичните престъпления. *Годишник, Академия на МВР*, 21 (2006), с. 5 – 75.

278д от НК), по Глава X, „Престъпления против реда и общественото спокойствие“ (чл. 323а от НК) и по Глава XI, „Общопасни престъпления“ (чл. 330, 331, 332, 333, 334, 335, 352, 352а, 353, 353а, 353б, 353в, 353г, 353д, 353е, 353ж, 353з, 356е, 356ж, 356й, 356к, 356л и 356м от НК).

Следващият вид юридическа отговорност е административнонаказателната отговорност за нарушаване на екологичното законодателство, позната още като административно наказване. Изразява се в налагането на административни наказания за извършени административни нарушения или по-точно за извършени административни екологични правонарушения, т.е. на такива, с които се нарушават административноправни норми, източник на екологичното право. Административнонаказателната отговорност за екологични правонарушения е позната и разглеждана в правната доктрина. Според М. Бринчук тази отговорност се изразява в налагането на административни наказания от компетентните държавни органи за извършени административни екологични правонарушения¹². Като вид правонарушения административните екологични нарушения са насочени срещу установения ред на държавно управление в сферата на опазване на околната среда. Споделям становището на М. Бринчук, че административните екологични правонарушения са виновно извършени противоправни деяния, които причиняват или могат да причинят вреда на околната среда и за които законодателят е предвидил административнонаказателна отговорност¹³.

Съгласно чл. 83, ал. 1 от ЗАНН в предвидените в съответния закон, указ, постановление на МС или наредба на общинския съвет случаи на юридически лица и еднолични търговци може да се налага имуществена санкция за неизпълнение на задължения към държавата или общината при осъществяване на тяхната дейност. По правило административнонаказателната отговорност е лична и това следва от разпоредбата на чл. 24, ал. 1 от ЗАНН. Тя е отговорност за личната вина на нарушителя, което би следвало да изключва нейното прилагане по отношение на юридическите лица и едноличните търговци като субекти на правото. С Постановление № 10 от 28.09.1973 г. Пленумът на Върховния съд приема, че „наказателно отговорни могат да бъдат само вменяеми физически лица“ – чл. 24 ЗАНН, и че „на юридически лица може да се налага само имуществена санкция съгласно чл. 83, ал. 1 ЗАНН“. Съгласно тази разпоредба имуществена санкция се налага и на едноличните търговци. Дискусионен е проблемът за юридическата природа на имуществените

¹² Вж. М. М. Бринчук. *Екологическое право. Учебник*. Москва, 2009, с. 269 – 270.

¹³ Бринчук (2009), с. 269.

санкции, налагани на еднолични търговци и юридически лица. В нашата правна доктрина са лансирани различни становища относно правната същност на имуществените санкции, налагани на юридически лица и еднолични търговци¹⁴. Смятам, че този въпрос следва да бъде предмет на самостоятелни научни изследвания.

¹⁴ В нашата правна доктрина са лансирани различни становища относно юридическата природа на имуществените санкции, налагани на юридически лица и еднолични търговци. Систематичното място на чл. 83 от ЗАНН е в Глава IV от този закон, наименувана „Административнонаказателни санкции спрямо юридическите лица и едноличните търговци“. Според Д. Хрусанов „има противоречие в названието на самия институт“, вж. Д. Хрусанов, Дискусионни разрешения на Закона за административните нарушения и наказания. *De Jure*, 2 (2012), с. 5 – 9. Той смята, че „става дума за имуществена отговорност, която е синоним на гражданската отговорност и това е някакво съчетание на двата вида“, *idem.*, с. 8. Според него единствената прилика на отговорността по чл. 83 от ЗАНН с административното наказване е, че осъществяването ѝ става чрез издаване на наказателно постановление, *idem.* Становището на Цв. Сивков е, че имуществената санкция по чл. 83 от ЗАНН „принципно има корпоративен и вторичен характер (първото не се отнася до едноличните търговци)“ и е „различна от административните наказания, които се налагат на физическите лица по чл. 24, ал. 2 и чл. 25 от ЗАНН“, вж. Цв. Сивков. *Административно наказание. Материалноправни и процесуални проблеми*. София. Софи – Р, 1998, с. 29 – 30. Според него „съществуването на чл. 83 от ЗАНН е още едно потвърждение на установения в този закон принцип за отговорността на физическите лица“, *idem.*, с. 30. В свой научен труд Л. Караниколов отбелязва следното относно юридическата природа на имуществената санкция: „имуществената санкция обаче по чл. 83, ал. 1 от ЗАНН не е административно наказание по смисъла на ЗАНН и се налага при едновременното (кумулятивно) наличие на две условия: ако е предвидена в съответния закон, указ или постановление на Министерския съвет; ако юридическото лице не е изпълнило задълженията си към държавата при осъществяване на своята дейност“, вж. Л. Караниколов. Л. Караниколов, и Ф. Рачев. *Основи на правото. Първи том*. София, 2003, с. 137. Аналогични изводи, относно правната същност на имуществените санкции, налагани на юридическите лица, прави и Д. Зиновиева: „административнонаказателната отговорност (АНО) представлява налагане и изпълнение на административно наказание за извършено административно нарушение. АНО е лична отговорност и не се налага на юридически лица. За тях се допуска налагането на така нар. имуществена санкция, която не е АНО (чл. 83)“, вж. Д. Зиновиева, *Медицинско право. 2-ро прераб. и доп. изд.* София. Сиела, 2016, с. 109. Според Г. Пенчев уредената в чл. 83 и чл. 85 от ЗЗТ отговорност е „екологична имуществена отговорност“, когато правонарушител е юридическо лице, вж. Г. Пенчев. *Екологично право. Специална част. Учебно ръководство*. София. Сиела, 2023, с. 218; *idem.* Защитените природни територии в България – правен режим. *Общество и право*, 2 (2017), с. 23 – 42, 40. Г. Пенчев обосновава съществуването на такъв вид отговорност със следните аргументи: „1. Нейн субект е юридическо лице; 2. юридическото лице не може да бъде субект на административнонаказателна отговорност (по арг. от чл. 26 от ЗАНН), а нейната реализация не е свързана с обезщетяване на вреди; 3. специална е формата на наказанието: „имуществена санкция“, която се налага за нарушаване на определен законов режим“, вж. Пенчев (2023), с. 386. В известна степен аналогично е

С оглед разглеждания в настоящото изложение въпрос обаче ще приемем, че налаганите на юридическите лица имуществени санкции за нарушаване на разпоредбите на ЗООС заедно с административните наказания, предвидени в същия закон, попадат под общото понятие санкции или неблагоприятни последици, които правонарушителят следва да изтърпи. Основният въпрос, който следва да бъде зададен, е дали тези санкции могат да гарантират в необходимата степен спазването на разпоредбите на ЗООС като общ закон. По мое мнение отговорът е отрицателен от следните аргументи:

1. Размерът на предвидените санкции трябва да бъде съобразен с икономическите условия в страната ни. Те не трябва да бъдат нито неоправдано високи, нито неоправдано ниски. Размерът само на някои от санкциите, определен с административнонаказателните разпоредби на ЗООС, е актуализиран последно през 2015 г. Така близо 10 години това не е ставало, което води до извода, че към днешна дата те са прекалено ниски. Други санкции не са актуализирани над 20 години – например санкциите, определени с чл. 165 и чл. 166 от ЗООС. Размерът им, определен в ЗООС, не съответства на обществената опасност на деянията. Евентуалните вреди за обекта на правоохрана засягат природата, част от която е и човекът. Законодателят подценява риска от нарушаването на екологичното законодателство. Причината за това е късната проява на резултата от екологичните правонарушения, често забелязан и констатиран след години, но пагубен за човека. Липсата на актуализация на санкциите в ЗООС за толкова дълъг период не може да обуслови възпиращ ефект и не води до постигане на целите на административното наказване, което е причина за неефективност на административната принуда.

2. В ЗООС се предвиждат множество органи, които имат правомощия по управлението на околната среда или по-конкретно имат конт-

и становището на С. Божанов, вж. С. Божанов. *Законодателна уредба в областта на околната среда*. София, Арго пбблишинг, 2006, с. 78 – 79. По-различно от посочените становища е това на К. Лазаров, който приема, че: „имуществените санкции, налагани на юридическите лица при условията на чл. 83 ЗАНН, са израз на административнонаказателна отговорност“. Това е така, защото, първо, санкциите се налагат за неизпълнение на задължения към държавата и самата отговорност по чл. 83 ЗАНН е отговорност към държавата, която при това се осъществява по реда, установен от ЗАНН, доколкото в съответния специален нормативен акт не е предвиден друг ред. Това отклонение от провъзгласени принцип, че административнонаказателната отговорност е лична, е наложено от обществени необходимости и е общественополезно. То е познато на всяка една държава, особено в законодателството по опазване на природната среда“. вж. К. Лазаров. *Административно право*. София, Феня, 2011, с. 238 – 239.

ролни правомощия, а само на една част от тях законодателят е предоставил правомощия по съставяне на актове за установяване на административни нарушения и по издаване на наказателни постановления. Това често води до ненаказаност на нарушителите, защото тези, които осъществяват контрола, нямат санкционни правомощия. Така например съгласно чл. 155, ал. 1, във връзка с чл. 148, ал. 3 от ЗООС по време на извършването на текущия контрол министърът на околната среда и водите, директорите на Регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ), на басейновите дирекции, на националните паркове, областните управители и кметовете на общините или оправомощени от тях длъжностни лица съставят констативни протоколи. Съгласно чл. 166, ал. 3 от ЗООС за неизпълнение на предписанията, дадени в тези констативни протоколи, лицата биват санкционирани. Същевременно обаче по аргумент от чл. 157 и чл. 168 от ЗООС, които определят актосъставителите и административнонаказващите органи, нито областните управители, нито кметовете на общини имат правомощия на такива органи, въпреки че те или оправомощени от тях лица осъществяват контролни правомощия и издават констативни протоколи. Тази редакция на Закона е предпоставка за ненаказуемост на правонарушения на екологичните норми.

3. Следва да бъде отбелязано като слабост на ЗООС допуснатото от законодателя многообразие от органи, компетентни да съставят актове за административни нарушения и санкционни органи без ясно посочване на случаите, в които всеки един от тях реализира тези си правомощия. Ето защо, когато законодателят определя няколко санкционни органа, трябва да разпише случаите, в които всеки един от тях е компетентен да издаде наказателно постановление. Аналогично е и разрешението, когато законодателят определя няколко органа като актосъставители. Конкретизирането на правомощията на тези органи ще способства за постигането на законовата цел и ще възпрепятства прехвърлянето на отговорността между тях за изпълнение на служебните им задължения.

Такава несполучлива законова регламентация се наблюдава и в ЗЗТ (чл. 85, ал. 1)¹⁵.

¹⁵ Съгласно чл. 85, ал. 1 от ЗЗТ нарушенията по чл. 81 и 83 се установяват с акт на длъжностно лице, определено от министъра на околната среда и водите или от министъра на земеделието и храните, или от изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по горите, или от кмета на общината. Наказателните постановления се издават съответно от министъра на околната среда и водите, от министъра на земеделието и храните, или от кмета на общината, или от упълномощени от тях лица.

4. Слабост на ЗООС се наблюдава и във връзка с разпоредбата на чл. 169, ал. 1, съгласно която актове за установяване на административни нарушения по този закон могат да съставят и представители на обществеността и на неправителствени екологични организации, определени от министъра на околната среда и водите. От тази разпоредба следва, че за всяко едно административно нарушение, дори и за такива, които могат да доведат до тежки негативни последици за околната среда, каквото е нарушението по чл. 162а от ЗООС¹⁶, министърът може да определи частноправни субекти, които да съставят актове за установяване на административни нарушения. Тези субекти обаче нямат необходимите експертни познания на органите и служителите с правомощия в областта на околната среда. Това би довело до несанкциониране на правонарушители или до съставянето на порочни наказателни постановления, което ще доведе до тяхната отмяна от съда при евентуалното им оспорване.

5. Друга слабост на ЗООС е допуснатата с чл. 168 възможност министърът да делегира правомощията си на наказващ орган. Делегирането на правомощия по въпросите на природоопазването трябва да бъде преосмислено от законодателя, тъй като поражда сложна юридическа ситуация. Според Е. Къндева „делегирането на правомощия означава делегиране на властта за упражняване на правомощията, както и отговорността за това“¹⁷. Основната причина за усложненията от делегирането

¹⁶ Съгласно чл. 162а, ал. 1 от ЗООС на юридическо лице или едноличен търговец, който при или по повод извършване на дейността си със своето действие или бездействие допусне неразрешено изпускане на опасни химични вещества и смеси и/или отпадъци от производствено, складово или транспортно съоръжение или инсталация, в т.ч. тръбопровод, които не попадат в обхвата на издадено разрешително по чл. 117 (комплексно разрешително) се налага имуществена санкция в размер от 10 000 до 500 000 лв., а на физическите лица се налага глоба от 300 до 3000 лв.

¹⁷ Вж. Е. Къндева. *К. Лазаров, и Е. Къндева, и А. Еленков. Коментар на административнопроцесуалния кодекс*. София, ЦОА „Кр. Цонев, 2007, с. 176. орган; второ, от законовите разпоредби, допускащи делегирането; трето, от указанията на делегиращия орган; четвърто, от правните възможности (средства, актове, мерки) на делегиращия орган“, вж. Къндева (2007), с. 178. За да прецени законосъобразността на акта, издаден от делегиращия орган „... съдът трябва да има предвид тези четири определителя на делегираното правомощие, наред с принципните ограничения за делегиране“, Къндева (2007), с. 178. Усложненията от делегирането на правомощия следват и от липсата на изрична законова регламентация на този институт. Според Д. Зиновиева „делегирането у нас се извършва при спазване на неписани в законите принципи и правила, но установени от правната доктрина и практика“, вж. Д. Зиновиева. *Компетентност на административните органи*. София, Сиела, 2018, с. 130. Отново споделям становището на проф. Къндева, че „резултатът от делегирането на правомощия е известно наслагване на характеристиките на делегираното правомощие върху компетентността на

на правомощия е липсата на изрична, ясна и обща институционална рамка на института на делегиране. Според Д. Зиновиева институтът на делегиране поигото се прехвърлят правомощия, да откаже да ги приеме или да обжалва акта, с който се делегират, какви са изискванията за оттегляне на делегираните правомощия, може ли получени след делегиране правомощия да бъдат упражнени от заместника на делегиращия орган и пр.¹⁸ Ето защо правомощията на органите на държавно управление, свързани със санкционната им дейност в толкова важна за човека сфера – опазването на природата, би следвало или да са част от изричната им компетентност, или законодателят да уреди в Административнопроцесуалния кодекс¹⁹ общи правила за делегиране.

6. В ЗООС липсват предвидени санкции за повторно извършено нарушение на някои разпоредби. В правната доктрина е прието, че „повторното извършване на едно правонарушение е несъмнено указание за повишена обществена опасност на виновното лице и на деянието му и е основание за по-строга отговорност“²⁰. Когато законодателят е въздигнал повторното извършване на нарушение в специален квалифициран състав и е предвидил по-тежко наказание, повторността има значение на

долустоящия орган и обратно – наслагване на характеристиките на постоянната, собствена компетентност на долустоящия орган върху правомощието, което е делегирано“, Зиновиева (2018), с. 176 – 177. Усложненията от делегирането на правомощия са юридически. В тази връзка подкрепям становището на Е. Къндева, че „... делегираната компетентност е четирикратно определена: веднъж от компетентността на делегиращия според проф. Д. Зиновиева институтът на делегиране поставя много практически и доктринерни въпроси като например: може ли органът, на когото се прехвърлят правомощия, да откаже да ги приеме или да обжалва акта, с който се делегират тези правомощия; какви са изискванията за оттегляне на делегираните правомощия; може ли получени след делегиране правомощия да бъдат упражнени от заместника на делегиращия орган; и пр., Зиновиева (2018), с. 64. По мое мнение всички тези усложнения, които следват от упражняването на чужди правомощия в условията на делегация, са достатъчно основание законодателят да не допуска прехвърляне на компетентност, когато трябва да се вземат управленски решения в сферата на националната сигурност, отбраната, опазването на природата, както и по други важни за обществото, живота и здравето на човека въпроси. Ако обаче законодателят прецени за необходимо да разреши делегиране на правомощия в посочените случаи, може да регламентира изрични, достатъчно ясни и непротиворечиви правила за това, които да дадат недвусмислени отговори на поставените в правната доктрина въпроси относно института на делегиране. Освен това смятам, че общи правила за делегиране на правомощия могат да бъдат регламентирани в АПК.

¹⁸ Вж. Зиновиева (2018), с. 134 – 135.

¹⁹ Обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., изм. и доп.

²⁰ Вж. К. Лазаров. Повторно административно нарушение. *Социалистическо право*, 10 (1974), с. 50 – 57.

елемент от състава на правонарушението²¹. Когато обаче повторността не е въздигната в квалифициран състав, тя има значение на отегчаващо вината обстоятелство при определяне (индивидуализиране) на наказанието от наказващия орган. Мислимо е законодателят да предвиди нови алинеи към чл. 162, 164, 165, 166 и 166а от ЗООС относно повторното извършване на съответните нарушения и по-високи санкции за тях, което би допринесло за реализирането на индивидуалната превенция на държавната репресия спрямо нарушителя и за опазването на околната среда.

7. Друга слабост на ЗООС е наличието на необяснимо голяма разлика между минималния и максималния размер на санкциите, определен в някои административнонаказателни разпоредби. Така например имуществената санкция съгласно чл. 162а, ал. 1 от ЗООС е в размер от 10 000 до 500 000 лв. Такъв е размерът на имуществената санкция, определена и с чл. 164, ал. 1 от ЗООС. Това е предпоставка за проява на субективизъм от страна на органа, налагащ санкцията и за появата на корупционна практика. Голямата разлика между минималния и максималния размер на санкциите е предпоставка за корупционни практики.

8. В някои от административнонаказателните разпоредби на ЗООС липсва разграничение в размера на санкциите за физическите и юридическите лица. Например в чл. 166а, ал. 1 и чл. 164, ал. 3 от ЗООС за физическите и юридическите лица той е еднакъв. Такава неправилна редакция се наблюдава и в някои специални екологични закони. С разпоредбата на чл. 200, ал. 1 от Закона за водите²² (ЗВ) е определена например също еднаква санкция за физическите и юридическите лица. Това е неправилен законодателен подход, който създава неравнопоставеност предвид предполагаемото различно имуществено състояние на тези две различни групи субекти на правото.

9. Смятам, че когато е възможно, законодателят следва да избягва изброяване на субектите, които трябва да санкционира, поради възможност да пропусне някои и да създаде предпоставки те да останат ненаказани при извършване на административни нарушения (в частност на екологични). Съгласно чл. 162, ал. 1 от ЗООС за нарушенията по този закон физическите лица, областните управители, кметовете на общини, на райони, на кметства и длъжностните лица се наказват с глоби от 200 до 20 000 лв., а на юридическите лица и на едноличните търговци се налагат имуществени санкции от 5000 до 500 000 лв. Очевидно законодателят е

²¹ Лазаров (1974), с. 50.

²² Обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., изм. и доп.

искал да санкционира с глоба органите за управление на околната среда, когато извършат административно нарушение. Оказва се обаче, че е предвидена санкция само за някои от тях, областните управители, кметовете на общини, на райони, на кметства и длъжностните лица, въпреки че съгласно чл. 10, ал. 1 от ЗООС такива органи са и министърът на околната среда и водите, изпълнителният директор на Изпълнителната агенция по околна среда, директорите на РИОСВ, на басейновите дирекции и на дирекциите на националните паркове. Ето защо чл. 162 се нуждае от редакция. По мое мнение в ал. 1 от тази разпоредба следва да бъде предвидена глоба само за физическите лица и имуществена санкция за юридическите лица, и едноличните търговци за нарушенията по ЗООС, както и да бъде създадена нова алинея за по висока глоба за органите и длъжностните лица с правомощия по управление на околната среда.

В заключение – повишаването на качеството на законодателството относно санкциите за нарушаване на екологичните норми, съдържащи се в ЗООС и в другите специални закони, би допринесло за разрешаването на екологичните проблеми и опазването на природата, а така също би повишило приходите в бюджета в резултат от осъществяваната санкционна дейност на администрацията. По мое мнение ЗООС се нуждае от сериозна редакция в частта на административнонаказателните разпоредби във връзка с посочените в него в настоящото изследване слабости, което би повишило ефективността на държавното управление в сферата на опазване на околната среда. Въпреки че административните нарушения са деяния с по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с престъпленията, те са по-често срещани общественоопасни прояви. В голяма част от случаите именно липсата на справедлива и адекватна на обществените потребности нормативна уредба, уреждаща санкциите за нарушаването на екологичните норми, е предпоставката за значителния брой нарушения на тези норми и безнаказаност. Пътят за преодоляване на посочените слабости на разпоредбите на ЗООС е само един и той е изменението и допълнението му в частта за административнонаказателната отговорност.

ЦИТИРАНИ ИЗТОЧНИЦИ

Божанов, С. *Законодателна уредба в областта на околната среда*. София, Арго Пъблишинг, 2006 (Bozhanov, S. *Zakonodatelna uredba v oblastta na okolnata sreda*. Sofia, Argo Publishing, 2006).

Бринчук, М. М. *Екологическое право. Учебник*. Москва, 2009 (Brinčuk, M. M. *Ekologičeskoe pravo. Učebnik*. Moskva, 2009).

Зиновиева, Д. *Медицинско право. 2-ро прераб. и доп. изд.* София, Сиела, 2016 (Zinovieva, D. *Medicsinsko pravo. 2-ro prerab. i dop. izd.* Sofia, Siela, 2016).

Зиновиева, Д. *Компетентност на административните органи.* София, Сиела, 2018 (Zinovieva, D. *Kompetentnost na administrativnite organi.* Sofia, Siela, 2018).

Караниколов, Л., и Рачев, Ф. *Основи на правото. Том 1.* София, 2003 (Karanikolov, L., i Rachev, F. *Osnovi na pravoto. Tom 1.* Sofia, 2003).

Къндева, Е. Лазаров, К., и Къндева, Е. и Еленков, А. *Коментар на административнопроцесуалния кодекс.* София, ЦОА „Кр. Цонев, 2007 (Kandeva, E. Lazarov, K., i Kandeva, E. i Elenkov, A. *Komentar na administrativnoprotsesualnia kodeks.* Sofia, TsOA „Kr. Tsonev, 2007).

Лазаров, К. *Административно право.* София, Феней, 2011 (Lazarov, K. *Administrativno pravo.* Sofia, Feneya, 2011).

Лазаров, К. Повторно административно нарушение. *Социалистическо право*, 10 (1974), с. 50 – 57 (Lazarov, K. *Povtorno administrativno narushenie. Sotsialisticheskoto pravo*, 10 (1974), s. 50 – 57).

Пенев, Й. Наказателноправна характеристика на екологичните престъпления. *Годишник. Академия на МВР*, 21 (2006), с. 5 – 75 (Penev, Y. *Nakazatelnopravna harakteristika na ekologichnite prestaplenia. Godishnik. Akademia na MVR*, 21 (2006), s. 5 – 75).

Пенчев, Г. *Екологично право. Обща част. 3-то прераб. и доп. изд.* София, Сиела, 2023 (Penchev, G. *Ekologichnopravo. Obshtachast. 3-to Prerab. idop. izd.* Sofiya, 2023).

Пенчев, Г. Система и обща характеристика на престъпленията против околната среда по Наказателния кодекс (субект, форма на вината на наказания). *Бюлетин на асоциацията на прокурорите в България*, 4 (2010), с. 10 – 27 (Penchev, G. *Sistema i obshta harakteristika na prestapleniyata protiv okolnata sreda po Nakazatelnia kodeks (subekt, forma na vinata nakazania). Byulletin na asotsiatsiyata na prokurorite v Bulgaria*, 4 (2010), s. 10 – 27).

Пенчев, Г. Престъпления против околната среда по Наказателния кодекс в светлината на екологичното законодателство на Република България: някои особености на изпълнителното деяние. *Бюлетин на асоциацията на прокурорите в България*, 1 (2011), с. 24 – 100 (Penchev, G. *Prestaplenia protiv okolnata sreda po Nakazatelnia kodeks v svetlinata na ekologichnoto zakonodatelstvo na Republika Bulgaria: nyakoi osobenosti na izpalnitelnoto deyanie. Byulletin na asotsiatsiyata na prokurorite v Bulgaria*, 1 (2011), s. 24 – 100).

Сивков, Цв. *Административно наказание. Материалноправни и процесуални проблеми*. София, Софи-Р, 1998 (Sivkov, Tsv. *Administrativno nakazanie. Materialnopravni i protsesualni problemi*. Sofia, Sofi-R, 1998).

Хрусанов, Д. *Дискуссионни разрешения на Закона за административните нарушения и наказания*. В: *De Jure*, 2012 г., № 2, с. 5 – 9 (Hrusanov, D. *Diskusionni razreshenia na Zakona za administrativnite narushenia i nakazania. De Jure*, 2 (2012), с. 5 – 9).