

Изх. No

ДО:
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

МИНИСТЕРСТВО НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И
ХРАНИТЕ

ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ ПО ГОРИТЕ

Относно: Становище за създаването на независима и единна Държавна агенция по горите, включваща ИАГ и държавните горски предприятия

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА,

На 10.01.2024 г. Министерството на земеделието и храните (МЗХ) [съобщи](#), че рестартира процеса по преобразуване на Изпълнителна агенция по горите (ИАГ) в Държавна агенция по горите (ДАГ) към Министерски съвет (МС), в изпълнение на [Управленската програма](#) на Правителството за 2023-2024 г., като всички заинтересовани страни могат в 14-дневен срок да изпратят своите предложения за структурата и функциите на новата Държавна агенция по горите като част от процеса по изготвяне на изменение на Закона за горите.

В тази връзка от Инициатива „Зелени закони“ изготвихме следното становище и проекто-предложение за изменение на Закона за горите:

1. Безпристрастност на законодателна процедура

На първо място, считаме, че за да се гарантира обективност и безпристрастност на законодателната процедура е необходимо същата да бъде водена не от МЗХ, а от самата Държавна агенция по горите, която следва да бъде обособена като **независима агенция** към МС с правителствено постановление. В противен случай има риск процедурата отново да бъде опорочена [като през 2022 г.](#) поради интереса на МЗХ да запази възможно най-голяма влияние в управлението на горите, което обезсмисля реформата.

Проектът „Да си спомним да общуваме: граждани и политици в диалог по политиките за опазване на околната среда“ се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

www.activecitizensfund.bg

2. Стартиране на процеса по създаване на ДАГ през 2021 г.

Създаването на самостоятелна горска служба към Министерски съвет заляга първоначално като цел в [Коалиционното споразумение](#) на четирите партии ПП, БСП, ИТН и ДБ в кабинета “Петков” от декември 2021 г. В [частта „Горското стопанство“](#) обаче е включено искане на ИТН горскостопанските предприятия да останат на подчинение на МЗХ, а ИАГ да притежава само контролни функции.

На организирана от „Зелени закони“ [публична дискусия на 17.01.2022 г.](#), повечето представители на ловни, дърводобивни, лесовъдски, синдикални и природозащитни организации подкрепиха създаването на независима Държавна агенция по горите, която да определя политиките в сектора и да включва държавните горски предприятия.

Съгласно решение на МС и обещание на МЗХ законопроектът за изваждането на ИАГ от МЗХ е трябвало да се публикува [до 28.01.2022 г.](#), но това не се случва поради [липсата на консенсус](#) по въпроса дали разпореждането с държавните горски територии да бъде в ИАГ или в МЗХ.

3. Рестартиране на процеса по създаване на ДАГ през 2023-2024 г.

Съгласно [предизборната програма на ППДБ](#) за изборите през 2023 г. се предвижда създаването на единен самостоятелен орган – “Държавна агенция по горите”, който да включва сегашната Изпълнителна агенция и всички горски стопанства. Сходно, съгласно [предизборната програма на ГЕРБ](#) се предвижда създаването на единна, национална структура, обединяващо горския отрасъл – гори, горско стопанство, горска индустрия. В [управленската програма на МС](#) за 2023-2024 г. се предвижда обособяването на Изпълнителна агенция по горите като самостоятелна Държавна агенция по горите.

4. Основни аргументи за изваждането на ИАГ от МЗХ

Създаването на единна самостоятелна горска служба на пряко подчинение на Министерски съвет цели горската политика, и в частност управлението и опазването на българските гори, да се издигнат във водещ държавен приоритет, а политическото вмешателство в работата на лесовъдите да бъде сведена до минимум. Основание за това е критично важното значение на горите за справяне с [климатичните промени](#) и осигуряване благоденствието на българския народ чрез незаменимите [екологични ползи](#), които предоставят горите като опазване на водите, въздуха, почвата, биоразнообразието, дивеча, дървесните и недървесни горски ресурси и ландшафта. Огромното обществено [недоволство](#) към управлението на горския сектор е доказателство за необходимостта от сериозна промяна в статута на държавната горска система.

Основният проблем е, че през последните 15 години, след [преобразуването](#) на Държавната агенция по горите в изпълнителна през 2009 г. и въпреки съпротивата на редица професионалисти, управлението на горите се [политизира](#) и превърна в “[дърварство](#)”, а на места и в корупционна схема за [купуване](#) на избори. През цялото това време горската политика и контролът в горите са недофинансирани и поставени в подчинение на водещата земеделска политика в МЗХ, а политическата отговорност размита чрез големия

брой ръководни нива – министър, двама зам-министри, директори на агенции (ИАГ и АППК) и т.н. Като примери за това са следните факти:

1. В периода 2011-2021 г. бюджетът на ИАГ като контролен орган е **спаднал** от 51 на 29 мил. лв., при запазване на функциите и щатните бройки, като в периода 2016-2023 г. са рязани всички капиталови разходи, заплатите са държани изключително ниски, а текучеството на кадри твърде високо. **Не са осигурявани достатъчно средства** за изпълнение на проекти на ИАГ с външно финансиране. Работата на агенцията в основна степен се дължи на отдадеността на служителите.
2. **Нямало е подкрепа** от МЗХГ за включване в **Националния план за възстановяване и устойчивост**, в резултат на което ИАГ се включва в плана чрез проект на МОСВ за 50 мил. лв.
3. **Политическо вмешателство** при кадрването, при разпореждането с дървесина и държавно имущество, при отдаването на ловни концесии, при горския контрол и т.н.
4. През 2016 г. са спрени средствата от бюджета на ИАГ за научни изследвания, а **ведомствената научна дейност е закрыта**, вкл. опитните станции по дъбовите гори, по бързорастящи дървесни видове и по дивеча.
5. Опазването на горите е **четири нива под** основните приоритети в Националната програма за развитие “България 2030”, дори след сектори като рибарството.
6. Националният съвет по горите **не е заседавал** през последните няколко години, а Форум "Горски диалог" е **ликвидиран** от МЗХ малко след създаването си през 2014 г.
7. Скандалите със заменките на гори и разпореждането с горски имоти **се задълбочават**, като на 30.10.2023 г. срещу държавата е заведен и съдебен иск от ЕК.
8. **Блокирана** е била националната горска инвентаризация, въпреки осигуреното финансиране от Световната банка.
9. **Блокирани** са процесите по приемане на **Стратегия за лова и опазването на дивеча** и на регламент за вземздното ползване на **екосистемните ползи от горите**.
10. Пренебрегвани и **отхвърляни са редица предложения** на ИАГ за финансиране на дейности в горите от Натура 2000 чрез Програмата за развитие на селските райони.
11. Специфичните политики по отношение на климатичните промени, биомасата, квалификацията и др. **не са ресурсно обезпечени**.
12. Саботиран е периодично процеса по **прекатегоризирането на самозалесилите се земеделски земи в горски територии**, водещо до изсичането на хиляди декари гори годишно.

13. Значителни по обем средства, натрупани от дърводобива в държавните горски предприятия, се **прехвърлят към други отрасли** на земеделието (напр. заеми към “Напоителни системи” или други горски предприятия) или към бюджета.
14. Международното сътрудничество с традиционни партньори в горите като Швейцария, Германия, Австрия, Франция е **сведено до минимум**.

Нов риск за горската система и опазването на държавните гори е и стартирания с приемането на Закона за публичните предприятия през 2019 г. процес по трансформиране на шестте държавни горски предприятия в лесни за [приватизация](#) акционерни дружества, върху които контролни функции вече има и Агенцията за публичните предприятия и контрол (правоприемник на някогашната Агенция за приватизация и следприватизационен контрол). Подобна реформа е [тествана](#) в края на 90-те, като същата завършва с тежки последици за горската система поради допуснатата приватизация на държавните фирми за дърводобив, тяхното имущество и техника.

5. Единство на самостоятелното горско ведомство

В дългосрочен план най-целесъобразно е създаването на отделно **Министерство на климата, горите и водите**, доколкото политиките и отговорностите в тези три сфери в бъдеще ще са все по-неразривно свързани, но изкуствено разделяни в момента.

Съгласно Закона за горите от 2011 г. държавната горска система е съставена от ИАГ, шестте държавни горски предприятия и държавната лесоустройствена фирма „Агролеспроект“ ЕООД, които са под общия контрол на МЗХ. Въпреки този контрол, единството на горската система досега се доказва като ключова предпоставка за ефективното развитие и прилагане на горските политики в българските гори. Ето защо. предложеното обособяване на самостоятелна ДАГ към МС има смисъл единствено, ако не бъде разбита тази сравнително **единна** горска система. Това означава, че ДАГ следва да включва не само ИАГ, не само всички функции по развитие на политики, управление, разпореждане и контрол, но и държавните горски предприятия със стопанските им функции и „Агролеспроект“ ЕООД. Държавните горски предприятия са отговорни за управлението на близо 75% от всички български гори, покриващи близо 30% от територията на страната. Съгласно Закона за горите тези горски предприятия имат предимно публични функции, като сред отговорностите им няма търговски функции. Също така, те се явяват ключов инструмент за реализиране на държавните политики в горите, свързани с прилагането на природосъобразно лесовъдство, охраната на горите, защитата от пожари, поддръжката на горските пътища, свободния достъп, рекреацията, смекчаване на климатичните промени, опазване на биоразнообразието, вековните гори, недървесните природни ресурси, дивеча, водата, въздуха, почвата и ландшафта, поддържането на горските информационни системи и т.н. През 2022 г. опитът за изваждането на ИАГ от МЗХ без държавните горски предприятия се [провали](#) именно поради неразбирането на политическите сили, че тези предприятия са не само отговорни, но и незаменими при прилагането на всички тези публични функции.

Следва да се има предвид и отрицателния опит в **разбиването** на горската система след 1989 г. Първият опит за разделяне на стопанските функции от функциите по управление и контрол в горите се прави през 1999 г., когато горските стопанства се трансформират в държавни лесничейства и държавни дивечовъдни станции на бюджетна издръжка, дърводобивът и лесокултурните дейности, заедно с дълготрайните

материални активи отиват в създадено Еднолично акционерно дружество към всяко горско стопанство. Функциите на тези държавни търговски дружества са били силно ограничени и постепенно приватизирани след 2000 г., като в резултат на разпродаване на имуществото им (вкл. обратно от държавните лесничейства, но на по-висока цена) и източване към 2002-2003 г. почти всички дружества са били докарани до несъстоятелност. Държавните лесничейства и държавните дивечовъдни станции са продължили да управляват и стопанисват горските ресурси, но без техника и имущество, като дейностите са възлагани чрез процедури и търгове, а приходите са постъпвали в държавния бюджет. Тази форма на управление продължава до преобразуването на Националното управление по горите (НУГ) и за кратко ДАГ (2007-2009 г.) в Изпълнителна агенция по горите към МЗХГ през 2009 г. През 2011 г. с влизане в сила на сега действащия Закон за горите отново се разделя стопанската дейност от т.нар. контролни функции, като е ограничена по-сериозно възможността за раздробяване и приватизация на предприятията, поне до влизането в сила на Закона за публичните предприятия през 2019 г. Независимо от тези реформи, днес все повече се разбира колко погрешна е била мащабната приватизация на държавния дърводобив към 2000 г., тъй като в изпълнение на законовото си задължение за гарантиране публичните функции на българските гори горските стопанства се налага да купуват все повече горскостопанска техника и да извършват все по-голям дял от горскостопанските дейности (дърводобив, залесяване, санитарни сечи, поддръжка на горски пътища и туристическа инфраструктура, защита от пожари и т.н.) самостоятелно.

Независимо от всичко това, с приемането на **Закона за публичните предприятия** (Обн. ДВ бр. 79/08.10.2019 г.) всички държавни предприятия (вкл. горските) следва да бъдат преобразувани или в търговски дружества, ако имат предимно търговски функции, или в администрации, ако имат предимно публични функции, като последната опция е премахната от пар. 2 на закона на 09.02.2021 г. в опит да се предопредели преобразуването им в акционерни търговски дружества и евентуалната им приватизация. Самият закон е приет по настояване на ЕК и международната Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), като условие за приемането на България в еврозоната. Въз основа на закона е изготвен функционален анализ на шестте държавни горски предприятия, който показва, че функциите им са хибридни – и търговски, и публични, поради което от МЗХ настояват за запазване на характера им като „публични предприятия“.

В тази връзка, през юни месец 2021 г. от ИАГ е изготвен и публикуван анализ за управлението на всички държавни предприятия в Европа, според който в повечето европейски страни държавните гори се управляват като **публични държавни организации или институции**, а не като търговски дружества,

Проектът „Да си спомним да общуваме: граждани и политици в диалог по политиките за опазване на околната среда“ се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

именно поради изключителното им значение за обществото и опазването на природата и климата. В унисон с този анализ, на 21.12.2022 г. е взето [решение №1045 на МС](#) за преобразуване на шестте държавни горски предприятия не в търговски акционерни дружества, а в **икономически субекти към държавния бюджет**. С това е възприет модела на държавните горски служби в Германия, Англия, САЩ и др., където държавните гори се управляват като публични институции с основна цел защита на публичните им функции, а не като търговски корпорации, подложени на риск от свръх комерсиализация (напр. максимизиране на печалбите за сметка на екосистемните ползи от горите) и дори [приватизация](#). Отделно, в [анализа](#) на ИАГ от 2021 г. се сочи още, че моделите на управление на горите в повечето европейски държави са структурирани в едно компетентно ведомство, отговорно за политиката и контролно-административните функции от една страна, и от друга страна като принципал на публични предприятия или дирекции, стопанисващи държавните гори. Изтъква се още, че принципът на разделяне на сектор „Гори“ в две отделни ведомства (т.е. с два принципа) не е приемлив, защото би довел до още по-голямо от сегашното размиване и сблъсък на отговорности и правомощия на ИАГ и ДП по прилагането на държавната горска политика в държавните гори по ЗГ, ЗЛЮД, ЗБР, ЗЗТ и т.н., както и до редица административни и управленски конфликти, свързани с процедурите по разпореждане с държавни горски територии, вещни права, промяна на предназначение и т.н., за които следва задължително ДАГ да отговаря. По сходен начин, различни българските държавни дружества като БЕХ към МЕ, Холдинг БДЖ към МТС, Холдинг ВиК към МРРБ и др., са под управлението на министерство, отговарящо едновременно и за контрола и за държавната политика в съответния сектор.

Когато се дискутира бъдещето на държавните предприятия трябва да отчетем техният характер спрямо българското и европейско законодателство. Според решенията на Конституционния съд държавните предприятия изпълняват само и единствено публични функции, доколкото са длъжни да управляват държавно имущество единствено в интерес на гражданите и обществото съгласно конституцията. В доказателство на това можем да намерим в няколко решения на КС:

“Цялата тази юридическа уредба не оставя съмнение, че членовете на управленските органи на различните държавни предприятия, фирми, търговски дружества с държавно и общинско имущество са включени в системата на държавния апарат, на изпълнителната власт по-специално. Без такива органи и без тяхната и на членовете им служебна зависимост спрямо правителството не би могло да упражнява правата и задълженията си във връзка със стопанисването на държавното имущество, които са му определени от Конституцията.

Обстоятелството, че след издаване на юридическите актове за назначение на членовете на надзорни, управителни и други съвети се сключва договор между тях и съответния изпълнително-разпоредителен орган, не променя същността на функцията, която тези органи изпълняват, и на службата, която техните членове носят. Налице е публична функция и държавна служба. Договорите, наречени в нормативните актове "договори за управление", определят спецификата на публичноправния в основата си характер на отношенията между ръководните (управленските) органи на държавните предприятия и публичните юридически лица, от една страна, и органите на правителствената власт, от друга. Договорите конкретизират дейността, която ще се осъществява, възнаграждението, което ще се получава, изобщо правата и задълженията, но не заличават публичноправните отношения и зависимости в случая. Правните отношения се пораждат от сложен юридически фактически състав - административен акт и договор. Определящ е административния акт” (РЕШЕНИЕ № 5 ОТ 6 АПРИЛ 1993 Г. ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 6 ОТ 1993 Г)

“ В чл. 106 от Конституцията са предвидени няколко различни правомощия на Министерския съвет. Тълкувателното искане се отнася за правомощието да се организира стопанисването на държавното имущество. Това правомощие има много широк предметен обseg. То се отнася не само за двата вида собственост на държавата (публична и частна), но обхваща и другите нейни права и задължения, които са парично оценими. Стопанисването на държавното имущество е съвкупност от разнородни и неизброими изчерпателно дейности. Поддържането на държавното имущество, използването му, събирането на доходи и изплащането на задължения, свързани с него, воденето на документация са все форми на стопанисване. Поначало Министерският съвет не се занимава с това, защото нито е необходимо, нито е възможно той да се нагърби изцяло с тази дейност. Затова нормата предвижда, че той организира стопанисването на държавното имущество. Организирането е типична управленска функция. Доброто стопанисване на държавното имущество е предпоставка за изпълнението на различните държавни функции. На Министерския съвет като висш административен орган в Република България Конституцията е поверила организацията на това стопанисване, защото с основание счита, че така се създават гаранции, че то ще бъде добро. Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество, като се грижи за реда, по който то ще се извършва, и определя този, който ще го извършва. При тази организационна дейност Министерският съвет издава актове, но тя може да се осъществява и от отделни министри или други овластени от Министерския съвет органи. В това отношение Конституцията предоставя на Министерския съвет да вземе решението, считано от него за най-целесъобразно. Тя не предопределя ресорните министри или другите органи, на които той може да повери някаква организационна дейност, свързана със стопанисването на държавното имущество. В живота наистина има случаи, когато във връзка с организационната дейност на Министерския съвет, поверена му с чл. 106 от Конституцията, той е обвързан от определени правила. Обаче тези правила не са конституционни, а се издават на законово равнище.” (РЕШЕНИЕ № 19 ОТ 21 ДЕКЕМВРИ 1993 Г. ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 11 ОТ 1993 Г.)

“Съгласно чл. 106 от Конституцията Министерският съвет организира "стопанисването на държавно имущество". В Решение № 19/93 по к.д. № 11/93 (ДВ, бр. 4/94 г.) Конституционният съд пояснява, че "стопанисването на държавно имущество е съвкупност от разнородни и неизброими изчерпателно действия", с които поначало Министерският съвет нито е необходимо, нито е възможно да се нагърби. Поради това, според Конституционния съд нормата на чл. 106 от Конституцията е предвидила, че Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество, което е "типична управленска функция". Съгласно чл. 18, ал. 6 от Конституцията "държавните имоти се стопанисват и

Проектът „Да си спомним да общуваме: граждани и политици в диалог по политиките за опазване на околната среда“ се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

www.activecitizensfund.bg

управляват в интерес на гражданите и на обществото". (РЕШЕНИЕ № 8 ОТ 12 ЮЛИ 2007 Г. ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 5 ОТ 2007 Г)

Отделно трябва да посочим, че според европейското законодателство държавните предприятия с функции посочени в глава Десета на Закона за горите са еманация на държавата и различните директиви ги приравняват на държавната администрация, като в тази си роля са длъжни да изпълняват пряко-приложимото европейско законодателство, независимо от разпоредбите на националното, както и срещу тях трети лица могат да противопоставят това им задължение. В доказателство на това можем да посочим няколко решения на Съда на Европейския съюз:

“18 Въз основа на тези съображения Съдът е постановил в поредица от дела, че безусловни и достатъчно точни разпоредби на директива могат да бъдат използвани срещу организации или органи, които са били под властта или контрола на държавата или са имали специални правомощия отвъд тези, които произтичат от нормалните правила, приложими към отношенията между индивидите.

20 От изложеното по-горе следва, че орган, независимо от правната му форма, който е отговорен, съгласно мярка, приета от държавата, за предоставяне на обществена услуга под контрола на държавата и има за тази цел специални правомощия извън тези които произтичат от обичайните правила, приложими в отношенията между отделни лица, е включен във всеки случай сред органите, срещу които могат да се позовават разпоредбите на директива, която може да има пряко действие “ (Решение на СЕС по Дело C-188/89 - Foster and Others v British Gas)

34 Подобни организации или образувания се отличават от частноправните субекти и трябва да бъдат приравнени на държавата било защото са публичноправни юридически лица, които са част от държавата в широк смисъл, било защото са зависими или контролирани от публичен орган, било защото са натоварени от такъв орган да изпълняват задача в обществен интерес и за тази цел са им възложени посочените изключителни правомощия. (Решение на СЕС (голям състав) от 10 октомври 2017 година() По дело C413/15)*

“51 Субектите, които от гледна точка на организация са административни органи, а именно тези, които са част от публичната администрация или от изпълнителната власт на държавата на каквото и да било равнище, са публични власти по смисъла на член 2, точка 2, буква а) от Директива 2003/4. Тази първа категория включва всички юридически лица на публичното право, които са създадени от държавата и чието съществуване единствено държавата може да реши да прекрати.

52 Втората категория публични власти, дефинирана в член 2, точка 2, буква б) от същата директива, от своя страна обхваща административните органи във функционален смисъл, т.е. субектите — независимо дали са юридически лица на публичното или на частното право — на които съгласно приложимия за тях правен режим е възложено да извършват услуги от обществен интерес, в частност в областта на околната среда, и които за целта разполагат с особени правомощия, по-широки в

сравнение с тези, които следват от правилата, приложими в отношенията между частноправни субекти.

67 Ето защо, като определя три категории публични власти, член 2, точка 2 от Директива 2003/4 цели да обхване всички субекти, независимо от правната им форма, които трябва да се считат за спадащи към публичната власт, без оглед на това дали става въпрос за самата държава, за оправомощен от държавата субект да действа за нейна сметка или за субект, контролиран от държавата.

69 В това отношение е ирелевантен начинът, по който такава публична власт може да оказва решаващо влияние въз основа на правомощията, предоставени ѝ от националния законодател. То може да бъде под формата, наред с останалото, на правомощие за издаването на разпореждания на съответните субекти, независимо дали с това се упражняват права на акционери или съдружници, на правомощие за спиране на действието на взетите от тези субекти решения, за последващата им отмяна или за поставянето на тези решения в зависимост от предварително разрешение, на правомощие да се назначават или отзовават членовете на ръководните им органи или на мнозинството от тях, или пък на правомощие тези субекти да бъдат изцяло или отчасти лишени от финансиране до степен, която застрашава тяхното съществуване. (Решение на СЕС (голям състав) от 19 декември 2013 година по дело C279/12)

В допълнение, следва да се има предвид, че за 13-годишния период на съществуване на държавните горски предприятия се установи, че същите все още могат да бъдат икономически рентабилни, като не е ясно дали това ще продължи да е така със засилване негативното въздействие на климатичната криза върху горските екосистеми (напр. засушаване, болести, пожари и други природни нарушения). Основен проблем в управлението им се оказва политическия и корупционен натиск с оглед на огромния финансов и материален ресурс, който е концентриран в тях. Апетитите за приватизацията на държавните гори са големи, което е видно както от разграбването на държавните горски фирми чрез РМД в края на 90-те години, както от мощните заменки и продажби на държавни имоти в периода 2003-2009 г., така и от текущата феодализация на държавните ловни стопанства и поэтапна приватизация на тяхното имущество. Вид панацея за политическия и корупционен натиск се предполага, че ще бъде преобразуването им в търговски корпорации по примера на държавното дружество „Агролеспроект“ ЕООД. Разкритата схема със занижените пазарни оценки на заменките показва, обаче, че това дружество продължава да е под

директния контрол и управление на МЗХ. Отделно неефективното управление на повечето държавни търговски дружества в България винаги ще е предпоставка за тяхната [приватизация](#).

6. Допълнителни ангажименти при реструктурирането на ИАГ чрез изменение на Закона за горите

6.1. Определяне на горите с национално значение

Трябва да посочим, че състоянието при прилагането на чл. 18 ал.1 от Конституцията на Р България в Закона за горите е нетърпимо от гледна точка на правовата държава. Според решение на Конституционният съд от 1997г публичноправна значимост на горите, които са изключителна държавна собственост трябва да се определи със закон. Законът за горите от 1997 г в своя член 7 ал.2 определяше кои гори са изключителна държавна собственост. Законът за горите от 2011 год. посочи в своя чл. 27 ал. 2 посочи, че горските територии са изключителна държавна собственост, когато са определени за такива с друг закон. И тъй като първо, тази разпоредба не касае горите, а горските територии и второ, в нито един закон не е възможно и не е посочено кои са горите изключителна държавна собственост, разпоредбата на чл. 18 ал.1 на Конституцията на Р България стои неприложена вече 13 години, което според нас трябва да се поправи със следващото изменение на закона за горите.

6.2 Възстановяване на национален фонд "Българска гора"

При промяната на Закона за горите е необходимо да бъде възстановен и националният фонд "Българска гора" доколкото неговото съществуване е основание за възможността дивеча да бъде ловуван в имоти, които не са собственост на ловеца и той няма никакви съществуващи взаимоотношения със собственика на имотите. Това е посочено в решение на Конституционният съд № 15 от 31 май 2001 Г. по КД № 3 от 2001г.:

"Обособяването на ловностопанските райони е свързано със създаването на държавни дивечовъдни станции, в дейността на които е запазването на дивечовото разнообразие и съхраняване на генетичния фонд. Освен това обособяването на тези райони е предпоставка да се пристъпи към организиране стопанисването на дивеча, което също обхваща дейности по запазване и обогатяване на видовото разнообразие. С оглед предмета на дейностите районът, в който се упражняват от съответните субекти, несъмнено не може да бъде в зависимост от собствеността върху горите. Дейностите, като са насочени към постигане опазването на дивеча като национално богатство, защитават една конституционна ценност по чл. 15 - поддържането и разнообразието на живата природа. Тъкмо осигуряването на нейната закрила и собствеността върху дивеча обосновават разпределянето на ловната площ по предвидения в чл. 7, ал. 1 ЗЛОД начин. Те правят конституционно допустими ограниченията, налагащи се от това разпределяне, още повече че тези ограничения са балансирани с уредени в други разпоредби права на засегнатите лица - някои от задълженията си по стопанисване на дивеча съответните правни субекти могат да изпълнят само след сключване на договор със собствениците на гори (чл. 38 ЗЛОД), на последните се дължи обезщетение за вредите от дивеча (чл. 79 ЗЛОД), те имат право на част от средствата на националния фонд "Българска гора", когато горите им попадат в района на държавните дивечовъдни станции (чл. 95, т. 47 от Закона за горите). Ето защо искането трябва да се отхвърли в тази част."

6.3 Аспекти които трябва да залегнат при промяната на Закона за горите

Променяйки управлението на горите в България решението трябва да отговаря на задълженията на държавата свързани с прилагане на някои тълкувания на Конституционния съд касаещи задълженията на

държавата, произлезли след приемане на Закона за горите през 2011 г. относно задълженията на държавата за опазването и възпроизводството на околната среда, за поддържането и разнообразието на живата природа, за предотвратяване на екологичните вреди, правото на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда и т.н. Тук може да посочим следните мотиви в различни дела:

“Държавата има конституционното задължение и отговорност да осигурява такова законодателство, което да гарантира осъществяването на правата по чл. 15 и 55 от Конституцията, а грижата за околната среда е задължителна на всички нива на правна регулация. Противното не съответства на разбирането за правовия характер на държавата. Преценката за необходимост от изключения от принципа за съхраняване и възпроизводството на околната среда в полза на осъществяване на икономическата дейност следва да се направи в този дух и затова изключението трябва да е крайно ограниченоЦелта е да се направи недопустимо и да се осуети извършването на дейност, която би нанесла екологични вреди. Това се отнася не само до екологичните замърсявания, но и до всички дейности, когато се засягат природните условия на живот. Трябва не само да се констатират определени факти и обществото да бъде поставено пред "свършен факт", чиито вредни последици да отстранява, а да не се допусне нарушаване на екологичната среда по пътя на използване на изключение от общата нормативна уредба. Член 15 на Конституцията изрично поставя изискването за опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа, т.е. изискванията към държавната политика по екология наравно с останалите изисквания за развитие на обществените отношения в областта на икономиката в частния и държавния сектор - осъществяването и осигуряването на разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната. Грижата за околната среда не е само декларация, а изискване, което цели да се осигури опазването и възпроизводството на живота. Всички мерки, които се предприемат в тази насока, трябва да предотвратяват негативните въздействия, които биха могли да настъпят, ако не се провежда конституционно установената политика съобразно чл. 15 и 55 от Конституцията. (Решение № 12 / 2013 Г. по КД № 9/2013 г)

“ Разпоредбата на чл. 55 закрепва като основно право правото на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи, а чл. 15 налага задължения на държавата да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (Решение № 5 от 19.04.2019 г. по к.д. № 12/2018 г.). Неделима част от тези задължения е опазването на водите....Предвидените в чл. 15 от Основния закон задължения обвързват всички правни

Проектът „Да си спомним да общуваме: граждани и политици в диалог по политиките за опазване на околната среда“ се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

www.activecitizensfund.bg

субекти, но държавата има отговорност за осигуряване на опазването и възпроизводството на околната среда и на изпълнението на задълженията към околната среда на другите правни субекти. Едно от проявленията на тази отговорност е задължението на законодателя да създаде такова законодателство, което да гарантира осъществяването на правата по чл. 15 и 55 от Конституцията, като грижата за околната среда следва да се осигури на всички равнища на правна регулация (Решение № 6 от 16.06.2020 г. по к.д. № 10/2019 г. и Решение № 12 от 2013 г. по к.д. № 9/2013 г.). Задълженията, произтичащи от чл. 15 от Конституцията, са "императив", който се отнася до "всички дейности" на държавата (Решение № 12 от 28.11.2013 г. по к.д. № 9 от 2013 г.). Разпоредбите на чл. 15 и 55 от Конституцията, разгледани в систематична и телеологическа връзка, показват, че защитата на околната среда не се свежда просто до съхранението на един ресурс, а е важно средство за осигуряване на това общо благо и за защита на широк спектър от неимуществени интереси на гражданите. (Решение № 5/2022 по КД № 13 ОТ 2021 г)

“ Конституционният съд приема, че околната среда е благо от най-висш порядък, което не може да бъде остойностено. Въздействието върху околната среда в неблагоприятен аспект в резултат на изпълнение на инвестиционно намерение може да има различни проявления - върху човешкото здраве, върху чистотата на въздуха и на водата, върху различните екосистеми и т.н. Поради това липсва икономически механизъм, който да даде сигурна оценка на този ефект, още повече, че той в повечето случаи може и да не е с еднократно действие и да няма материално измерение. (Решение № 5/2019 Г.по КД № 12/ 2018 г.)

7. Заключение

Ето защо считаме, че ИАГ, неговите структури и поделения, държавните горски предприятия и „Агролеспроект“ ЕООД следва да са част от единна самостоятелна Държавна агенция по горите към МС, в служба на цялото общество, като контролните (вкл. управленските) и съответно стопанските функции могат да са разделени, но не в различни ведомства, а да се структурират в общо ведомство ДАГ с диференцирани функции. Към ДАГ трябва да се създаде национален фонд “Българска гора”. Функциите на ДАГ трябва да гарантират прилгането на разпоредбите на Конституцията на Република България по отношение околната среда, живата природа, правата на гражданите и задължението държавните имоти в горските територии да се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и на обществото.

Във връзка с горното предлагаме готов законопроект за изменение на Закона за горите (Прил. 1), с който да се осъществи предвиденото в Управленската програма на МС и предизборните програми на ППДБ и ГЕРБ обособяване на единно горско ведомство – Държавна агенция по горите, с включени към нея шестте държавни горски предприятия и „Агролеспроект“ ЕООД, което да има самостоятелността да реши какво ще е бъдещето на горската система.

Оставаме с уважение,

Вера Стаевска – Председател на Управителния съвет на Сдружение за изследователски практики
Инициатива „Зелени закони“, <https://zelenizakoni.com>

Приложение 1. Проект на ЗИД на Закона за горите