

**СТАНОВИЩЕ НА ПРОФ. АЛЕКСАНДЪР ЯНКОВ ОТ М. ФЕВРУАРИ  
2002 Г. ОТНОСНО ПРЕДЛОЖЕН ПРОЕКТ НА ЗАКОНА ЗА  
МОРСКИТЕ ПРОСТРАНСТВА, ВЪТРЕШНИТЕ ВОДНИ ПЪТИЩА И  
ПРИСТАНИЩАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

(Предоставен на Конституционния съд на Република България в настоящия екземпляр от Българска асоциация на корабните брокери и агенти с писмо от 17.02.2005 г. във връзка с Конституционно дело 10/2004 г.)

Законът за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на РБ (обнародван в Държавен вестник бр. 12 от 11 П 2000 г.) е в сила от две години, но е подложен вече на втора серия изменения и допълнения. Първите бяха направени още през първата година от влизането на закона в сила (ДВ бр. 111 от 28 XII 2001 г.). Сега се предлагат много по-значителни по същество и обем изменения и допълнения, независимо от това, че през този кратък период не са настъпили особено важни промени в предмета на правна уредба по материята. В такива случаи може да се предполага, че се касае или за сериозни слабости в действащия закон или прибързано внасяне на изменения и поправки. А не биха могли да се изключат и двете хипотези. Поради това би било целесъобразно преди да се анализират представените поправки, да се изтъкнат накратко някои съществени методологически въпроси на законотворческа техника и практика, които се отнасят преди всичко до изработването на действащия Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на РБ (съкратено "Закон за морските пространства").

По всяка вероятност авторите на този закон са се стремили той да обедини в един огромен по обем и многообразен по правната си уредба нормативен материал относно правната уредба на всички морски пространства под суверенитета и юрисдикцията на нашата страна, режимът на корабоплаване по р. Дунав под формата на "вътрешни водни пътища на РБ" и статута на морските и речните пристанища. В случая сме изправени пред един рядък прецедент на законодателна техника, който не се ползва с подкрепа в законодателството на морските държави и в международната правна доктрина.

Така например в съвременното международно право и морското право, в частност, статутът на морските пространства и режимът на използване, стопанисване и опазване на морските

61

**СТАНОВИЩЕ НА ПРОФ. АЛЕКСАНДЪР ЯНКОВ ОТ М. ФЕВРУАРИ 2002  
Г. ОТНОСНО ПРЕДЛОЖЕН ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА МОРСКИТЕ  
ПРОСТРАНСТВА, ВЪТРЕШНИТЕ ВОДНИ ПЪТИЩА И  
ПРИСТАНИЩАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ресурси, са предмет на специална правна уредба, както е видно от Конвенцията на ООН по морско право, ратифицирана от над 130 държави и Европейския съюз. В това отношение морските държави в своето законодателство са следвали тази установена международна договорна практика. Това се установява от данните за националното законодателство в областта на морското право, съдържащи се в редовните периодични бюлетини на ООН и информационните материали на Международната морска организация (ИМО).

От своя страна режимът на корабоплаване по р. Дунав като международна река се урежда в съответствие с меродавните разпоредби на Дунавската конвенция от 1948 г. и принципите на международното речно право. Поради това подвеждането на режима на речното корабоплаване по българското крайбрежие на р. Дунав под категорията на "вътрешни водни пътища" е юридически неточно и необосновано, когато се касае за режим на корабоплаване, където, съгласно чл. 23 на конвенцията "бреговете принадлежат на две различни държави", какъвто е случаят с българското крайбрежие. Дори ако се възприеме включването в един закон на правната уредба на морските пространства и корабоплаването по р. Дунав под суверенитета и юрисдикцията на България не е оправдано да се прибегва до термина "*вътрешни водни пътища*", защото това може само да доведе до объркване на понятията, установени и общоприети в международното право. *Вътрешни водни пространства*, които могат да бъдат използвани за корабоплаване, т. е. *водни пътища*, могат да бъдат канали, национални реки, езера и дори язовири. Всъщност в чл. 70 на действащия Закон за морските пространства се съдържа не определение на общото понятие за "*вътрешни водни пътища*", а само на "водите на Република България, включващи акваторията на р. Дунав, в частта ѝ между десния бряг и демаркционната линия на границата между Република България и Румъния..." Това само по себе си означава, че към правната уредба на морските пространства се вмъква едно "чуждо тяло", за да се получи нормативен "хибрид", който не е в състояние да отрази адекватно особеностите в правната уредба на морските пространства и специфичното положение на речното корабоплаване в българската част на р. Дунав съгласно Дунавската конвенция.

Към този еkleктичен нормативен "хибрид" се прибавят морските и речните пристанища. Така се стига до един хетерогенен по предмета на правна уредба "хибриден мегазакон", чиито

62

**СТАНОВИЩЕ НА ПРОФ. АЛЕКСАНДЪР ЯНКОВ ОТ М. ФЕВРУАРИ 2002  
Г. ОТНОСНО ПРЕДЛОЖЕН ПРОЕКТ НА ЗАКОНА ЗА МОРСКИТЕ  
ПРОСТРАНСТВА, ВЪТРЕШНИТЕ ВОДНИ ПЪТИЩА И  
ПРИСТАНИЩАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

недостатъци не случайно проличаха много скоро, едва две години след влизането му в сила...

Странно е, че авторите на проекта не са намерили за необходимо да предложат допълнения и изменения, които да преодолеят изтъкнатите методологически недостатъци и очевидни слабости на действащия закон в частта му за морските пространства. А там действително има необходимост от съществени подобрения, включително формулировки на текстове, които не съответстват на общоприети норми на морското право. Така например в чл. 5, ал. 3 прилежащата зона по своя статус се приравнява с този на континенталния шелф и изключителната икономическа зона. Това определение е неточно.

Съгласно Конвенцията на ООН по морско право, ратифицирана от нашата страна, в континенталния шелф и изключителната икономическа зона крайбрежната държава упражнява определени функционални суверенни права от икономически характер и юрисдикция относно опазването на морската среда и извършването на морски научни изследвания, изрично изброени в чл. 56 на конвенцията. Тези права са различни от посочените в чл. 33 на конвенцията "право на контрол за предотвратяване на митнически, фискални, имиграционни или санитарни закони и правила в пределите на територията на териториалното море." В този смисъл чл. 5, ал. 1 на действащия закон противоречи на чл. 38 на същия закон относно прилежащата зона, където правилно се употребява правото на контрол, а не "суверенни права".

В раздел VII (от чл. 52 до чл. 59) на действащия закон под заглавието "Използване на морските пространства и опазването на морската среда" твърде опростенчески се "обединяват" текстове относно режима на морските научни изследвания и опазването на морската среда от замърсяване.

Такъв подход е съвършено неоснователен от правна и фактическа гледна точка. Касае се за два особено важни раздела от съвременното морско право, които се отличават съществено по своя специфичен предмет и правна уредба. Те заслужават по-подробно разработване в различни раздели, както това е направено в Конвенцията на ООН по морско право и националното законодателство на редица морски държави.

От съществени подобрения се нуждае и "Глава трета. Вътрешни водни пътища на България." (от чл. 70 до чл. 74).

63

**СТАНОВИЩЕ НА ПРОФ. АЛЕКСАНДЪР ЯНКОВ ОТ М. ФЕВРУАРИ 2002  
Г. ОТНОСНО ПРЕДЛОЖЕН ПРОЕКТ НА ЗАКОНА ЗА МОРСКИТЕ  
ПРОСТРАНСТВА, ВЪТРЕШНИТЕ ВОДНИ ПЪТИЩА И  
ПРИСТАНИЩАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Както вече бе изтъкнато, прибягването до неопределения термин “вътрешни водни пътища” за означаване правата на крайбрежната държава при регламентиране на корабоплаването по международна река като р. Дунав, е несполучливо и може да доведе до трудности и несъответствия с разпоредби на Дунавската конвенция. Така например не е ясно защо в чл. 72, ал. 1 на действащия закон изрично се постановява, че “чуждестранен кораб, използван за търговска или хуманна цел може свободно да преминава през вътрешните водни пътища и да посещава откритите пристанища и рейдове”. Както е известно обаче, всички български дунавски пристанища са открити. Това произтича от изричната разпоредба на Дунавската конвенция, която провъзгласява като основен принцип свободата на корабоплаване и не предвижда обявяването на закрити речни пристанища.

Очевидно в случая се прилага механично общоприетото правило в морското право, отразено и в чл. 7 на същия закон относно посещение на откритите морски пристанища от чуждестранни търговски кораби. В случая, съгласно морското право, крайбрежната държава има право да установява определени морски пристанища под нейния суверенитет за закрити морски пристанища и да обявява други свои морски пристанища за открити. Следователно, използването в чл. 72, ал. 1 на действащия закон израз “открити пристанища и рейдове” е ненужен и може само да създаде объркване презумпция, че в нарушение на Дунавската конвенция у нас има и закрити дунавски пристанища.

Новият законопроект за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата от 11 Д 2000 г. свидетелства за недостатъците на действащия закон. Вместо да се предложат обаче поправки за преодоляване на съществуващите слабости и недостатъци, на практика те се задълбочават. Под формата на “изменения и допълнения” на “хибридния мегазакон” със своеобразна законодателна техника чрез “Глава четвърта. Пристанища” се предлага практически нов закон за пристанищата.

Това е видно от факта, че от общо 54 параграфа на законопроекта около 50 се отнасят пряко или косвено до пристанищата. При това първите четири параграфа, които заемат общо 2 страници, имат в редица случаи декларативен и технически характер.

64

**СТАНОВИЩЕ НА ПРОФ. АЛЕКСАНДЪР ЯНКОВ ОТ М. ФЕВРУАРИ 2002  
Г. ОТНОСНО ПРЕДЛОЖЕН ПРОЕКТ НА ЗАКОНА ЗА МОРСКИТЕ  
ПРОСТРАНСТВА, ВЪТРЕШНИТЕ ВОДНИ ПЪТИЩА И  
ПРИСТАНИЩАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Този не съвсем обичаен подход буди недоумение, като се има предвид продължилото няколко години обсъждане на проект за Закон за пристанищата. То започна още през 1993 г. по инициатива на Министерството на транспорта с предложение за обосновка на необходимостта и целесъобразността от разработването на такъв закон. В отговор управителите на пристанищата във Варна, Бургас, Русе и Лом (т. е. две морски и две речни) с докладна записка до министъра на транспорта изразиха, като ръководители на споменатите пристанища, категоричното си мнение, че е абсолютно необходимо в кратък срок да бъде определен чрез закон статута на пристанищата в условията на пазарна икономика. В тази връзка са били проучени меродавни нормативни документи на редица европейски страни, между които Холандия, Франция и Испания. Представен за обсъждане бе проект на Закон за пристанищата от около 60 члена. Работата върху този проект, вкл. експертни консултации и мнения, продължава от 1995 г. до края на 1999 г. Представени са били експертни становища от д-р Арнд Бернерц от Хамбург, по-специално по Глава трета на проекта относно експлоатацията на пристанищата, становище и рецензия на проф. Александър Янков, становище на ст. н. с. д-р Иван Лазаров, тогава юридически директор на МПК "Интерлихтер" – Будапеща и други експерти.

Обсъжданият проект частично намери отражение в разпоредбите на "Глава четвърта. Пристанища." на действащия Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата.

Представеният проект за изменение и допълнение на този закон, който е предмет на разглеждане понастоящем, съдържа множество нови раздели и обемисти нови членове, алинеи и подточки. Като цяло в частта си за пристанищата (Глава четвърта) може да се каже, че действително се създава впечатление за **нов закон** за пристанищата, **вмъкнат** в Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата чрез сравнително по-опростената нормотворческа технология на "изменение и допълнение" към действащия закон. Но те фактически са концентрирани главно в две насоки.

Първо, обосновава се преобразуването на сега действащата Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация" в Национална компания "Пристанища" с най-подробно изброяване на структурата, компетенциите, функциите и процедурните правила на ръководните

65

**СТАНОВИЩЕ НА ПРОФ. АЛЕКСАНДЪР ЯНКОВ ОТ М. ФЕВРУАРИ 2002  
Г. ОТНОСНО ПРЕДЛОЖЕН ПРОЕКТ НА ЗАКОНА ЗА МОРСКИТЕ  
ПРОСТРАНСТВА, ВЪТРЕШНИТЕ ВОДНИ ПЪТИЩА И  
ПРИСТАНИЩАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

органи на компанията. В тази част много от новите разпоредби (чл. чл. 102 и следващите, в които се споменава за правомощията и функциите на НК "Пристанища") по своя характер и предназначение са по-подходящи за устройствен правилник, отколкото за закон. Такъв метод води до неоправдано обременяване на закона (например измененията и допълненията в чл. 114 и предложени нов член 114в, чиято ал. 14 се състои от 11 точки).

Въпреки всичко това не става ясно какви са мотивите и предимствата на предлаганото преобразуване на държавния орган "Пристанищна администрация", известен в почти всички морски държави под същото наименование (Port Authority), тъй като се запазват държавни функции, възложени на новия орган, които също така биха могли да бъдат изпълнявани и от ИА "Пристанищна администрация". В предлаганото изменение на чл. 113 например се предвижда, че "Министърът на транспорта и съобщенията провежда общата транспортна политика на държавата в областта на пристанищата чрез Национална компания "Пристанища", упражнява правата на собственост на държавата, утвърждава правилник за устройството, функциите и дейността на компанията, утвърждава решенията на нейния Управителен съвет, и ежегодната ѝ програма, назначава и освобождава членовете на Управителния съвет" (предложените нови членове 114а, 114б и 114в).

Ако става дума само за правото на НК "Пристанища" да връща на пристанищата събраните средства от пристанищни такси, този въпрос може да се уреди нормативно с акт на Министерския съвет, без да става нужда да се променя термина "Пристанищна администрация", широко използван в международната практика, с термина "Национална компания". Този въпрос не е от фундаментално значение, но заслужава да бъде изяснен.

Второ, другото съществено допълнение се отнася до концесиите при използването на пристанищата.

При наличието на специален Закон за концесиите (обнародван в ДВ бр. 92 от 17 X 1995 г.), предложението за нов раздел Va, в който се отрежда специално място на концесиите, би могъл да доведе до нарушаване на съгласуваността между два нормативни акта, повторения, неточности и дори несъответствия между специалния Закон за концесиите и отделни разпоредби на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата. В подобни случаи се нарушава изискването за "икономия на текста" при законотворческа техника и липса на синхрон в

66

**СТАНОВИЩЕ НА ПРОФ. АЛЕКСАНДЪР ЯНКОВ ОТ М. ФЕВРУАРИ 2002  
Г. ОТНОСНО ПРЕДЛОЖЕН ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА МОРСКИТЕ  
ПРОСТРАНСТВА, ВЪТРЕШНИТЕ ВОДНИ ПЪТИЩА И  
ПРИСТАНИЩАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

законодателството. За съжаление такъв е случаят и с разглеждания проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за морските пространства.

Нещо повече, от предложения законопроект би трябвало да се очаква отговор или изясняване по нормативен път на легитимността на статута на редица морски и речни пристанища или наличието на несъответствия с разпоредби на Конституцията и законодателството. Известно е, че в последно време бяха изразени сериозни съмнения относно легитимността на статута на някои пристанища.

Изказани бяха подозрения за нередности при приватизацията и други сделки с държавна собственост в пристанищни зони. Както е известно, този проблем намери място в парламентарни дебати и в печата.

Вмъкването на специфичната материя за правната уредба на пристанищата като придатък към един комплексен закон за морските пространства и корабоплаването по р. Дунав в българската част, свидетелства за подценяване важноста и сложеността на проблема за статута на пристанищата, тяхното управление и стопанисване от една страна и необходимостта от хармонизиране с европейското право, от друга. Както е известно, европейските институции са много взискателни към законодателството за пристанищата. Това обаче може да се постигне най-сполучливо чрез отделен закон за морските и речните пристанища на Република България.

Що се отнася до действащия сега закон от 11 П 2000 г., той следва да се раздели на два самостоятелни закона, а именно:

- Закон за морските пространства под суверенитета и юрисдикцията на Република България и корабоплаването в българската част на р. Дунав и
- Закон за пристанищата (морски и речни) на Република България.

По такъв начин ще се постигне създаването на два нормативни акта с по-определен предмет на правна уредба в съответствие с международното право и меродавните международни конвенции – Конвенцията на ООН по морско право от 1982 г. и Дунавската конвенция от 1948 г. от една страна и нормите на морското и речното право, от друга. А конвенцията за морските и речните пристанища ще бъде **симетрична** по обхват на Конвенцията за морските пространства и корабоплаването в българската част на р. Дунав.

68

**СТАНОВИЩЕ НА ПРОФ. АЛЕКСАНДЪР ЯНКОВ ОТ М. ФЕВРУАРИ 2002  
Г. ОТНОСНО ПРЕДЛОЖЕН ПРОЕКТ НА ЗАКОНА ЗА МОРСКИТЕ  
ПРОСТРАНСТВА, ВЪТРЕШНИТЕ ВОДНИ ПЪТИЩА И  
ПРИСТАНИЩАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Подготовката на двата проекта за закони следва да се извършва паралелно и комплексно като се има предвид също така подготовката на проекта за изменение и допълнение на Кодекса на търговското мореплаване.

Вярно е



БАЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ на КОРАБНИТЕ ОЖЕВНИЦИ  
БАКБА  
ВАРНА