

# **ПРИЛОЖЕНИЕ 5**

**Анализ на нормативната уредба,  
регулираща отношенията във  
водния сектор**

5	Анализ на нормативната уредба, регулираща отношенията във водния сектор ...	215
5.1	Методология на анализа .....	215
5.2	Нормативни и други източници и материали .....	217
5.3	История и развитие на правната рамка .....	218
5.3.1	Общи въпроси по законодателството във водния сектор.....	218
5.3.2	Европейско законодателство и транспониране на директиви в областта на водите .....	221
5.4	Структура на правната рамка .....	228
5.5	Терминология и легални дефиниции.....	248
5.6	Предмет на правно регулиране .....	259
5.6.1	Органи .....	259
5.6.2	Регулационни механизми .....	263
5.6.3	Опазване на водите. Качество на водите .....	273
5.6.4	Собственост. Техническа инфраструктура. ЗУТ.....	277
5.6.5	Отрасли във водния сектор и статут на водните оператори .....	284
5.7	Проблеми и изводи .....	289
5.7.1	Проблеми по интегрираното управление на водите .....	289
5.7.2	Проблеми в регулационните механизми и ефекта на управлението на водния сектор.....	291
5.7.3	Проблеми в режима на собствеността.....	292
5.7.4	Отраслови проблеми и проблеми по статута на водните оператори .....	293
5.7.5	Финансиране - източници и ефективност във водния сектор.....	295
5.7.6	Реорганизация на правната рамка.....	296

## **5 Анализ на нормативната уредба, регулираща отношенията във водния сектор**

### **5.1 Методология на анализа**

Методологията, която е ползвана при изготвяне на анализа на нормативната уредба на водния сектор, се основава на предварително определен методически подход и структура при провеждането на анализа.

Методическият подход включва преглед и анализ на цялата действаща обща и специална нормативна уредба, която регулира правоотношенията във водния сектор във всички негови направления, отрасли, други подсистеми и основни компоненти. Подходът разглежда развитието на нормативната база до момента, което е оформило тази част от правната уредба в система от взаимосвързани групи от правни норми, подчинени на определени цели и обекти на правно регулиране, обединени от систематичните белези на комплексна структура и рамка от нормативни, административни и други актове, свързани с всички дейности по управлението, използването и опазването на водите.

Методическият подход изисква изследване на историята, етапите и тенденциите на развитие на правната уредба на водния сектор като част от общата правна система, действаща в държавата в последните 20 години, както и сравнителен преглед и анализ на групата нормативни актове, предмет на анализа, както вътре в условно обособената система, така и спрямо правните норми от други сектори и области на действащото законодателство. Сравнителният анализ предполага и дефинирането и оценката на секторната правна уредба спрямо съответните клонове на правото и общата правна теория, както и съобразяване на оценката и класификацията на всеки от изследваните нормативни актове с основните положения на законодателната система.

На следващо място, методическият подход следва определената структура на анализа, която е до голяма степен независима от съществуващата структура, йерархия и взаимовръзки на конкретните нормативни актове, регулиращи водния сектор, с цел тази структура да позволи задълбочен анализ на характеристиките „комплексност и системност” на съответната правна уредба, както и да улесни открояването на проблемите и несъвършенствата при конструирането и развитието на тази секторна правна уредба.

Структурата на анализа изисква при проучването на нормативните актове в системата на водния сектор да бъдат ясно идентифицирани обектите на правното регулиране и основните компоненти на действащата правна рамка за сектора. Структурата включва комплексно изследване на държавната и административна среда, системата на органите и разпределението на правомощията между тях, използването на определени способности на регулиране, начина на правно третиране на проблемите и задачите на дейностите, които характеризират водния сектор като структурен елемент от икономиката и организацията на държавата и обществото, оценка на правните институти и правните механизми и проследяване на тяхното развитие. Съществен елемент от структурата на анализа е сравнителното изследване и съпоставка на основните правни дефиниции и правната терминология, които са в основата на разграничаването на нормативните актове или групи от правни норми по предназначението и действието им спрямо водния сектор, други свързани с него системи и подсистеми или отнасянето им към трети, несвързани с темата на анализа, обекти на правно регулиране.

Съществена характеристика на методическия подход е при извършването на анализа на системата от правни норми на всички нива да се търси и да се прави непрекъсната съпоставка на правната уредба със съществуващите реални обществени отношения и трайни практики в съответното направление на дейности във водния сектор през призмата на намиране на ефективни нормотворчески решения на наличните трайни и съществени проблеми в организацията на сектора. Избраният подход включва оценка и съпоставки на целите, определени в нормативните актове, с възможните междинни или крайни резултати от прилагането на правните норми.

Предметът на анализа е ориентиран в няколко основни направления, които се припокриват в определени моменти, а именно:

- воден сектор, отрасли и направления на дейности;
- управление на сектора и отраслите – методи и средства;
- води, водни ресурси, хидрология и околна среда;
- собственост на хидротехническите съоръжения и инфраструктура;
- анализ на групите правни субекти;
- обекти на правна защита и приоритети в правното регулиране;
- отговорност на институциите и степен на нормативна обезпеченост на системата;
- оценка на статута и правния режим на водните оператори;
- правен режим и координация на стратегическите и програмно-плановите документи.

Основно направление и втори етап в методологията на анализа на нормативната уредба на водния сектор е определянето на степента на ефективност на съответните групи правни норми или отделни нормативни актове и идентифициране на ключови моменти и проблеми в изграждането и развитието на правната рамка в няколко възможни варианта на класификация на частите и елементите на правната уредба – недостатъчност, липса на обвързка или системност, противоречивост или разнопосочност на правните норми или липси и празноти в правната уредба.

В анализа основно са посочени онези, изведени като проблемни или необходими, елементи на правната уредба, които следва да намерят ново законодателно решение, като анализът е ограничен до фаза посочване на проблемните места и точки, без това да е последвано и от препоръки на конкретни или възможни законодателни решения. Това ще бъде направено в следващите материали, които ще бъдат подготвени в рамките на заданието, след като се обединят всички направени анализи и се съпоставят с пълната набрана информация от органите, институциите, операторите и другите източници на информация във водния сектор.

Методическият подход и структурата на анализа като цяло са подчинени на целите на задълбоченото изследване на въпросите за гаранциите за приложимост и ефективност на правната уредба чрез съпоставката и сравнителния анализ на действащата правна уредба спрямо наличието или необходимостта от конкретни политически, икономически и юридически предпоставки за прилагането на закона в неговата цялост.

При цялостното изготвяне на анализа са взети предвид и общата информация и различни бази данни за състоянието на водния сектор и неговите отрасли, информации за начина на работа на административните органи, търговските дружества – водни

оператори и други, взаимоотношенията с потребителите, практически проблеми по участието на местните органи на самоуправление в разпределението на отговорностите по използването и опазването на водите.

Анализът не включва преглед и оценка на наказателно-правната материя в областта на защитата на водите и опазване на околната среда, доколкото тя е застъпена в Наказателния кодекс. Оценката и развитието на нормите от наказателното право следва да бъдат предмет на друго изследване, което може да разглежда проблемите и параметрите на наказателно-правната политика в цялост и в конкретна насоченост към проблемите на околната среда със съответно приложение на методите и способите за анализ и оценка на криминогенните фактори, както и при използване на съвсем друг вид статистически данни и информация.

## **5.2 Нормативни и други източници и материали**

При подготовката на настоящия анализ са използвани основно нормативните актове, които регламентират отношенията във водния сектор в Република България, както и източниците на международното и европейското право в тази област. В Таблица 5.1 са посочени основните европейски директиви в областта на водите и съответните български нормативни актове, в които те са транспонирани изцяло или отчасти. Нормативните актове са разглеждани и са посочени в тяхната йерархична последователност според вида на нормативния акт – конституция, кодекси, закони, постановления, наредби, правилници, тарифи, инструкции, заповеди, методики и т.н.

В Таблица 5.2 са посочени основните източници на международното и на европейското право – международни конвенции, договори, регламенти, директиви, решения и др., които са от основно значение за нормативната рамка на водния сектор в България.

В Таблица 5.3 са изброени онези термини, които са намерила легална дефиниция в изследваните в настоящия анализ нормативни актове.

Наред с нормативните актове, при подготовката на анализа като източници са използвани някои държавни политически, програмни и стратегически документи, които нямат нормативен характер, но допълват нормативната рамка в програмно-целево отношение и до голяма степен могат да предопределят развитието на системата от нормативни актове, посветени на уредбата на водния сектор. В тази група са ползвани и разглеждани национални стратегии, национални програми и стратегически планове, които са приемани от органите на централната изпълнителна власт било на основание на действащи текстове от нормативната уредба, било като опит за държавно политическо планиране на развитието на водния сектор като цяло или на негови отделни компоненти. Тези документи са посочени или цитирани в съответните части на анализа според темите, към които те се отнасят.

Отделен списък на ползваните програмни и стратегически документи не е съставян и не е прилаган към анализа.

Друга група източници, които също са ползвани при подготовката на анализа, са материали с теоретична и аналитична насоченост, научни или научно-практически разработки, научни изследвания, статии и доклади, публикувани в различни общи или специализирани издания, доклади и нагледни материали от научни конференции, международни симпозиуми, семинари и дискусии, посветени на проблематиката в развитието на водния сектор у нас или на отделни негови отрасли и свързаните с тях правни аспекти. Ползвани са и материали от периодичните издания на Българската Асоциация по водоснабдяване и канализация (БАВК), Българската Национална

Асоциация по качество на водите (БНАКВ), Българската Асоциация по водите (БАВ), Научно-техническият съюз по водно дело към НТС, годишните сборници с доклади от международните научно-практически конференции „БУЛАКВА” – изд. 2005, 2007 и 2009 г., както и доклади и презентации от научните конференции към ежегодните международни изложения „Вода-София” в периода 2006-2010 г.

Библиографска справка за използваните материали и научна литература с посочване на съответните конкретни издания не е съставяна.

## **5.3 История и развитие на правната рамка**

### **5.3.1 Общи въпроси по законодателството във водния сектор**

**Структура и развитие на правната рамка.** В правната система на Република България въпросът за държавното управление на водите намира своето първо присъствие и нормативно решение още в Конституцията на страната, по-точно в **чл. 18, ал.1 от КРБ**, където наред с подземните богатства, водите „определени със закон” са дефинирани като обект на изключителната държавна собственост. Това е основно отправно положение за по-нататъшната разработка и развитие на нашето законодателство в областта на водите и тяхното управление.

В разглежданата сфера на обществени отношения на следващо място в йерархията на нормативните актове идва **Законът за водите** като основополагащ за водния сектор нормативен акт, който има задачата да уреди подробно всички най-важни групи правоотношения, свързани с опазването и използването на водите в Република България.

Съвременното българско законодателство във водния сектор се изгражда и развива в периода 1999-2010 г. В началото на този период е приет новият Закон за водите през 1999 г. като обща рамка за водния сектор. Впоследствие **ЗВ е изменян, допълван и поправян общо 38 пъти за 12 години**, включително и два неуспешни опита, стигнали само до приемане на първо четене в НС, но без обсъждане и окончателно приемане на закона на второ четене в пленарната зала. Основните етапи в развитието на закона са следните:

а) **През 2001 г.** е внесен обширен проект за изменение и допълнение на ЗВ с основен акцент решаване на проблемите на собствеността върху водите и водностопанските системи и съоръжения. Този законопроект остава само като законодателна инициатива поради съпротивата на общините в съответните парламентарни комисии.

б) Появата и трудното прекратяване на дейността на водните сдружения е също пример за неправилна законодателна политика. Впоследствие ЗВ претърпява **изменение през 2003 г.**, когато е **заличена Глава „Водни сдружения”**, които се оказват зле развита възможност за приватизация на ВиК услугите. Появява се Тарифата за таксите за пречистване на отпадъчните води от градовете Ихтиман и Радомир (обн., ДВ, бр.49 от 2004 г., в сила от 8.06.2004 г.), което е първи опит за регулиране на цени на ВиК услуги на частни оператори.

в) **През 2004 г.** е внесен проект на **Закон за регулиране на ВиК услугите**, който е приет в началото на 2005 г. Основни белези – регулиране на цените и качеството на услугите на ВиК операторите от независим регулаторен орган ДКЕВР. Приемането и последващото прилагане на закона са белязани от неравномерното развитие на два сродни и свързани сектора – енергетиката и ВиК отрасъла. Водният регулатор е

прикачен към действащата от 5 години ДКЕР. Приемането на закона минава и през президентско вето заради предложената **отмяна на чл. 193 от ЗВ**. Този текст, съдържащ формален опит за въвеждане на друг икономически регулатор за намаляване на технологичните и други загуби във водоснабдителните системи, е пример за друго несполучливо законодателно решение и е отлаган неколкостранно в продължение на четири години, независимо от принципната важност на проблема. Освен тази промяна, със ЗРВиКУ се допълва ЗВ в частта относно задълженията на държавните органи по разработването и приемането на Национална стратегия за развитието и управлението на водния сектор и отраслови стратегии към нея.

г) През **2005 г.** е внесен в НС проектът на **Закон за управление на водите**. Неговата цел е пълното транспониране на Рамковата директива и въвеждането на нов рамков закон за водния сектор, който да третира основно управлението на водите като единен и неделим природен ресурс, без да се занимава с проблемите на собствеността върху водите и водностопанските системи и съоръжения. Законът достига само фазата между първо и второ четене в НС и до средата на 2006 г. не е окончателно приет. Засега той остава една нереализирана законодателна инициатива. Транспонирането на Рамковата директива се осъществява чрез внесените в закона изменения през **втората половина на 2006 г.** (ЗИД на ЗВ, обн. бр.65 от 11.08.2006 г.). Това изменение дословно пренася текстовете на Рамковата директива в нашия ЗВ. Правно-технически погледнато, това е повече пряко копиране, отколкото адаптиране и транспониране, но поне формално най-важната крачка от присъединителните ангажименти в областта на законодателството по водите е направена.

д) През **2009 г.** **Законът за водите** претърпява поредно голямо изменение и допълнение в направлението **дефиниране на държавната и общинската собственост във ВиК отрасъла**, концесионирането на минерални води - изключителна държавна собственост, изцяло нови разпоредби за регламентиране на ВиК услугите с включване на нова Глава единадесета „а“ към Закона за водите. В края на 2009 г. тези разпоредби са допълнени и разширени с известно удължаване на сроковете за провеждане на реформата във ВиК отрасъла.

е) През **2010 г.** е извършено последното по-голямо изменение на Закона за водите с основна цел транспониране на **Директивата за наводненията** и някои други директиви в областта на водите и включване на някои текстове от Рамковата директива за водите, които са пропуснати в предходни изменения на ЗВ.

В същия период от 2001 г. с малки изменения до 2008 г. е развит **Законът за сдруженията за напояване (ЗСН)**, който регламентира частично областта на хидромелиорациите и поливното земеделие.

От 2001 г. с поредица от съответни изменения до 2009 г. се развива **Законът за рибарството и аквакултурите (ЗРА)**, за да стигне през 2010 г. до днешния си вид. Законът регламентира ползването на водите за отглеждане и улов на риба и аквакултури. Този закон също е многократно изменян – 18 пъти.

Ползването на водите за добив на електроенергия е уредено в законите, регулиращи енергетиката. От **2000 г.** енергетиката се регулира първоначално от **Закона за енергетиката и енергийната ефективност**, а през **2004 г.** той се разделя на два отделни закона – **Закон за енергетиката** и **Закон за енергийната ефективност**. През **2007 г.** към тях се добавя и **Законът за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата**. През **2008 г.** **Законът за енергийната ефективност** е заменен с изцяло нов закон със същото заглавие. В средата на **2010 г.** е извършено

изменение в **Закона за енергетиката**, с което се редуцира съставът на ДКЕВР, както в енергийната, така и във водната част.

**През 2004 г.** е приет новият **Закон за здравето**, изменян многократно до вида си от 2010 г. Той има отношение към използването и опазването на минералните води. Основно значение за развитие на водния сектор в областта на проектирането и изграждането на хидротехническата инфраструктура има **Законът за устройството на територията** и подзаконовите актове към него. ЗУТ е приет през 2001 г., също многократно е изменян.

През целия посочен период Законът за водите и всеки от посочените закони се развива и чрез изграждането на своя система от подзаконови нормативни актове по отделните направления като води, енергетика, ВиК услуги, води и здравеопазване, хидромелиорации и напояване, рибарство и аквакултури, техническа инфраструктура и строителство на хидротехнически системи и съоръжения, които засягат изцяло или частично дейностите във водния сектор.

Предметът на правно регулиране на цялата система от нормативни актове, обхващащи водния сектор, е определен по няколко различни и взаимно допълващи се начина в Закона за водите, където термините „води” в смисъл на природен ресурс и „водни обекти” са на централно място.

ЗРА и ЗСН директно препращат за общите въпроси към Закона за водите, което прави безспорна характеристиката им като специални закони към системата на общия закон в лицето на ЗВ. Същото важи и за Закона за регулиране на ВиК услугите. Законът за енергетиката и Законът за здравето регламентират свои самостоятелни системи от правоотношения, но в своите системи от подзаконови актове също препращат или насочват към прилагане на разпоредбите на Закона за водите като общ закон. Законът за устройството на територията е също със самостоятелен и хоризонтален характер като той не е специален или съпътстващ на ЗВ нормативен акт, но двата закона имат много широко поле на припокриване в сферата на водната инфраструктура, където взаимно се допълват. Безспорно гръбнакът на цялата правна рамка е Законът за водите.

В обобщение относно тенденциите в развитието на правната рамка на водния сектор следва да се подчертаят два основни момента.

*Първо*, в рамките на правната ни система е налице специализирана правна уредба, която регулира отношенията във водния сектор и дейностите по управление на водите, а в системата на държавната администрация за управлението и развитието на водния сектор е ангажирана широка структура от административни органи.

*Второ*, във външен план съгласно Договора за присъединяване и статута ни на страна членка на Европейския съюз, България е поела пътя на транспониране и прилагане на изискванията и рамката на европейското законодателство, които в областта на водите и опазване на околната среда се развиват непрекъснато и ни задължават да следваме тези насоки на развитие. Това изисква такава реформа и реорганизация на водния сектор, която може да гарантира основата и изпълнението на тези изисквания в определени близки срокове. Доказателство и пример в това направление са неизпълнените сериозни ангажименти на Република България по проектирането и изграждането на ПСОВ в агломерациите с над 10 хил.е.ж., срокът за което изтече в края на 2010 г.

Тези два компонента на законодателната среда – действащата национална правна система и развиващото се европейско законодателство - определят изходната база за по-нататъшно развитие на водното ни законодателство.



### **5.3.2 Европейско законодателство и транспониране на директиви в областта на водите**

Налице е утвърдена практика при транспонирането на европейските директиви в областта на водите в рамките на националното законодателство за водния сектор и някои съпътстващи закони и подзаконови актове от други свързани сектори.

Основният документ на европейското законодателство **Рамковата директива за водите 2000/60 на ЕС** е транспонирана в основната си част през 2006 г. чрез изменение на Закона за водите. Съответно през 2010 г. в същия закон е транспонирана и **Директивата за наводненията 2007/60 на ЕС**. Останалите дъщерни директиви в областта на водите са транспонирани на ниво подзаконови нормативни актове – наредби, в съответните области, за които те се отнасят.

Основен проблем при транспонирането на европейските директиви в областта на използването и управлението на водите и хармонизацията на националното законодателство с европейското е буквалното възпроизвеждане на текстове от директивите в текстовете на националните нормативни актове. Това се отнася най-вече до текстовете с по-общ характер, които са принципни или ръководни насоки, изискващи доразвиване или адаптиране на основни положения от директивите в конкретни правни норми и правила за поведение в националната правна уредба. В този процес на хармонизация е необходимо действащите правни механизми, методи и средства на правно регулиране, които използва и развива българското законодателство във водния сектор, да се координират и съобразят с онези текстове от директивите, които при транспонирането стават част от националната правна уредба.

Хармонизацията изисква на моменти, особено за онези текстове от директивите, които нямат структурата и характера на класическите правни норми – хипотеза, диспозиция и санкция, които не могат да бъдат трансформирани в конкретни нормативни изисквания или правила, така да бъдат адаптирани и доразвити в правната уредба, че да добият характер на правни норми. В противен случай те стоят като изкуствено добавени части в местния нормативен акт, които повече поставят въпросителни и не водят до прилагане на конкретни методи на правно регулиране.

Другата форма на недостатъчна хармонизация при транспонирането може да бъде липсата на обвързка и системно взаимодействие между изискванията на директивите с действащи административно-правни, финансово-икономически, контролни или наказателни механизми от националната правна уредба, което означава липса на юридически предпоставки за прилагането на иначе „транспонираните” текстове. Същото се отнася и за случаите, когато ведомствената и друга компетентност на органи и институции не отговаря или не е обвързана по съответния начин с подобни текстове.

Съществен момент, който трябва да се има предвид в процеса на транспониране и хармонизация на законодателството във водния сектор, е отчитането на онези елементи на правното регулиране на управлението на водите, които европейското законодателство не третира и е оставило като предмет и задача на всяко местно национално законодателство – например въпросите за собствеността на водите и водностопанските системи и съоръжения, модели и форми на управление на водните оператори, методите и начините за регулиране на цените на водните услуги и др.

Ефективното транспониране на европейските директиви минава през прецизното обединяване на задължителните европейски правила, изисквания и критерии за управление на водите и водния сектор с онези изпитани в българската законодателна и правна система методи, правни механизми, системи и групи от общи и специални

правни норми, които успешно работят и се прилагат в дейността и организацията на управлението на българския воден сектор при отчитане на местните традиции, постижения и специфика на всяко направление или отрасъл на дейност, свързана с използването на водите.

Директиви, които имат по-конкретен характер и могат да се възпроизведат като изисквания, стандарти, правила или критерии в подзаконовите нормативни актове чрез директно копиране на преведени съответно на български език текстове, поставят проблеми при транспонирането основно от смислов или терминологичен характер, когато преводът на европейските текстове не е прецизен. При тази форма на транспониране новите текстове заменят или допълват съществуващите изисквания в българските наредби и други актове или създават нови такива, което не би трябвало да създава проблеми в процеса на правоприлагане.

Особен случай, който би трябвало да се избягва, е транспониране на текстове от дъщерни или други директиви чрез пряко възпроизвеждане или копиране на нормативни текстове в български подзаконов нормативни актове, при което може да се стигне до нежелано първично уреждане на дадена материя или на определени правоотношения в подзаконов акт, без това да има съответното законово основание или опора в текст от съответен законов акт. Подобни примери от такова неправилно развитие на законодателството има и в нашата правна уредба, без това да е свързано с транспонирането на директивите – издаването на наредби с пряко позоваване на общи текстове от Конституцията на РБ като случая с Наредбата за водноспасителната дейност и обезопасяването на водните площи от 1996 г.

**Таблица 5.1. Списък на актовете на вторичното европейско право в областта на водите и нормативните актове, в които те са транспонирани**

ДИРЕКТИВА 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите	ЗАКОН за водите (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.01.2000 г., посл. изм., бр. 98 от 14.12.2010 г., в сила от 1.01.2011 г.)
	НАРЕДБА № 13 от 2 април 2007 г. за характеризиране на повърхностните води (обн., ДВ, бр.37 от 8.05.2007 г., в сила от 8.05.2007 г.)
	НАРЕДБА № 5 от 23 април 2007 г. за мониторинг на водите (обн., ДВ, бр.44 от 5.06.2007 г., в сила от 5.06.2007 г.)
ДИРЕКТИВА 2006/118/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно опазването на подземните води от замърсяване и влошаване	НАРЕДБА № 1 от 10 октомври 2007 г. за проучване, ползване и опазване на подземните води (обн., ДВ, бр. 87 от 30.10.2007 г., в сила от 30.10.2007 г., изм. и доп., бр. 2 от 8.01.2010 г.)
ДИРЕКТИВА 91/676/ЕИО за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници	НАРЕДБА № 2 от 13.09.2007 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници (обн., ДВ, бр. 27 от 11.03.2008 г., в сила от 11.03.2008 г.)
Директива 2006/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 февруари 2006 г. за управление качеството на водите за къпане, отменяща Директива 76/160/ЕИО (Дата на прекратяване на действието: 31/12/2014)	НАРЕДБА № 5 от 30.05.2008 г. за управление качеството на водите за къпане (обн., ДВ, бр. 53 от 10.06.2008 г.)
ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 8 декември 1975 година относно качеството на водите за къпане (76/160/ЕИО) (Дата на	НАРЕДБА № 14 от 3.08.1987 г. за курортните ресурси, курортните местности и курортите (обн., ДВ, бр.79 от 13.10.1987 г., посл. изм., бр. 70 от 10.08.2004 г.)

прекратяване на действието: 31/12/2014	НАРЕДБА № 8 от 25.01.2001 г. за качеството на крайбрежните морски води (обн., ДВ, бр. 10 от 2.02.2001 г.)
	НАРЕДБА № 7 от 8.08.1986 г. за показатели и норми за определяне качеството на течащите повърхностни води (обн., ДВ, бр. 96 от 12.12.1986 г., в сила от 12.12.1986 г.)
	НАРЕДБА № 11 от 25.02.2002 г. за качеството на водите за къпане (обн., ДВ, бр. 25 от 8.03.2002 г., посл.изм., бр. 53 от 10.06.2008 г., в сила до 31.12.2014 г.)
ДИРЕКТИВА 98/83/ЕО на Съвета от 3 ноември 1998 г. относно качеството на водите, предназначени за човешка консумация	НАРЕДБА № 9 от 16.03.2001 г. за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели (обн., ДВ, бр. 30 от 28.03.2001 г., посл. изм. и доп., бр. 1 от 4.01.2011 г.)
ДИРЕКТИВА 80/777/ЕИО на Съвета от 15 юли 1980 г. за сближаване законодателствата на държавите членки относно експлоатацията и продажбата на натурални минерални води	НАРЕДБА за изискванията към бутилираните натурални минерални, изворни и трапезни води, предназначени за питейни цели (обн., ДВ, бр. 68 от 3.08.2004 г., в сила от 3.08.2004 г., посл. изм. и доп., бр. 66 от 25.07.2008 г., в сила от 25.07.2008 г.)
ДИРЕКТИВА 2003/40/ЕО на Комисията от 16 май 2003 г. за установяване на списъка, границите на концентрация и изискванията към етиктирането за съставките на натуралните минерални води и условията за употреба на обогатен с озон въздух за обработката на натурални минерални води и на изворни води	
ДИРЕКТИВА 2008/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 г. за създаване на рамка за действие на ЕС в областта на политиката за морска среда (Рамкова директива за морска стратегия)	НАРЕДБА за опазване на околната среда в морските води (обн., ДВ, бр. 94 от 30.11.2010 г., в сила от 30.11.2010 г.)
ДИРЕКТИВА 2006/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно качеството на сладките води, които се нуждаят от опазване или подобряване с цел да бъдат годни за живота на рибите и Директива 2006/113/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно изискванията за качеството на водите с черупкови организми	ЗАКОН за водите (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.01.2000 г., посл. изм., бр. 98 от 14.12.2010 г., в сила от 1.01.2011 г.)
	НАРЕДБА № 4 от 20.10.2000 г. за качеството на водите за рибовъдство и за развъждане на черупкови организми (обн., ДВ, бр. 88 от 27.10.2000 г.)
ДИРЕКТИВА 91/271/ЕИО НА СЪВЕТА от 21 май 1991 година за пречистването на градските отпадъчни води	ЗАКОН за водите (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.01.2000 г., посл. изм., бр. 98 от 14.12.2010 г., в сила от 1.01.2011 г.)
	НАРЕДБА № 7 от 14.11.2000 г. за условията и реда за заустване на производствени отпадъчни води в канализационните системи на населените места (обн., ДВ, бр. 98 от 1.12.2000 г.)
	НАРЕДБА № 10 от 3.07.2001 г. за издаване на разрешителни за заустване на отпадъчни води във водни обекти и определяне на индивидуалните емисионни ограничения на точкови източници на замърсяване (обн., ДВ, бр. 66 от 27.07.2001 г., в сила от 27.07.2001 г.)
	НАРЕДБА за реда и начина за оползотворяване на утайки от пречистването на отпадъчни води чрез употребата им в земеделието (обн., ДВ, бр. 112 от 23.12.2004 г.)
	НАРЕДБА № 6 от 9.11.2000 г. за емисионни норми за допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, зауствани във водни обекти (обн., ДВ, бр. 97 от 28.11.2000 г., изм. и доп., бр. 24 от 23.03.2004 г., в сила от 23.03.2004 г.)

	НАРЕДБА за дългосрочните нива, условията и реда за формиране на годишните целеви нива на показателите за качество на водоснабдителните и канализационните услуги (обн., ДВ, бр. 32 от 18.04.2006 г., в сила от 18.04.2006 г.)
ДИРЕКТИВА 2006/11/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 15 февруари 2006 година относно замърсяване, причинено от определени опасни вещества, изпуснати във водната околна среда на Общността, отменяща ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА 76/464/ЕИО от 4 май 1976 година за замърсяването на водната среда на Общността, причинено от изливанията на някои опасни вещества	ЗАКОН за водите (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.01.2000 г., посл. изм., бр. 98 от 14.12.2010 г., в сила от 1.01.2011 г.)
	НАРЕДБА № 7 от 14.11.2000 г. за условията и реда за заустване на производствени отпадъчни води в канализационните системи на населените места (обн., ДВ, бр. 98 от 1.12.2000 г.)
	НАРЕДБА № 8 от 25.01.2001 г. за качеството на крайбрежните морски води (обн., ДВ, бр. 10 от 2.02.2001 г.)
	НАРЕДБА № 10 от 3.07.2001 г. за издаване на разрешителни за заустване на отпадъчни води във водни обекти и определяне на индивидуалните емисионни ограничения на точкови източници на замърсяване (обн., ДВ, бр. 66 от 27.07.2001 г., в сила от 27.07.2001 г.)
ДИРЕКТИВА 2007/60/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 23 октомври 2007 година относно оценката и управлението на риска от наводнения	НАРЕДБА № 6 от 9.11.2000 г. за емисионни норми за допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, зауствани във водни обекти (обн., ДВ, бр. 97 от 28.11.2000 г., изм. и доп., бр. 24 от 23.03.2004 г., в сила от 23.03.2004 г.)
	ЗАКОН за водите (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.01.2000 г., посл. изм., бр. 98 от 14.12.2010 г., в сила от 1.01.2011 г.)
ДИРЕКТИВА 92/43/ЕИО НА СЪВЕТА от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна	ПРАВИЛНИК за дейността, организацията на работа и състава на басейновите дирекции (обн., ДВ, бр. 7 от 21.01.2011 г., в сила от 21.01.2011 г.)
	ЗАКОН за биологичното разнообразие (обн., ДВ, бр. 77 от 9.08.2002 г., посл. изм. и доп., бр. 89 от 12.11.2010 г.)
	НАРЕДБА № 11 от 6.04.2009 г. за условията и реда за прилагане на мярка 214 "Агроекологични плащания" от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 - 2013 г. (обн., ДВ, бр. 29 от 17.04.2009 г., в сила от 17.04.2009 г., изм. и доп., бр. 19 от 9.03.2010 г., в сила от 9.03.2010 г.)
ДИРЕКТИВА 2009/90/ЕО на Комисията от 31 юли 2009 г. за определяне, съгласно Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, на технически спецификации за химически анализ и мониторинг на състоянието на водите	НАРЕДБА № 23 от 7.09.2010 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка 2.5 "Риболов във вътрешни водоеми" по Приоритетна ос № 2 "Аквакултура, риболов във вътрешни водоеми, преработка и маркетинг на продукти от риболов и аквакултура" от Оперативна програма за развитие на сектор "Рибарство" на Република България, финансирана от Европейския фонд за рибарство за Програмен период 2007 - 2013 г. (обн., ДВ, бр. 73 от 17.09.2010 г., в сила от 17.09.2010 г.)
	Транспониращ акт ще бъде заложен в Плана за действие на Министерски Съвет за 2011 г.
ДИРЕКТИВА 2008/105/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 16 декември 2008 година за	НАРЕДБА за стандарти за качество на околната среда за приоритетни вещества и някои други замърсители (обн., ДВ, бр. 88 от 9.11.2010 г., в сила от 9.11.2010 г.)

определяне на стандарти за качество на околната среда в областта на политиката за водите, за изменение и последваща отмяна на директиви 82/176/ЕИО, 83/513/ЕИО, 84/156/ЕИО, 84/491/ЕИО, 86/280/ЕИО на Съвета и за изменение на Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета	ПРАВИЛНИК за дейността, организацията на работа и състава на басейновите дирекции (обн., ДВ, бр.7 от 21.01.2011 г., в сила от 21.01.2011 г.)
ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 16 юни 1975 година относно изискванията за качество на повърхностните води, предназначени за производство на питейна вода в държавите-членки (75/440/ЕИО), изменена от Директива 79/869/ЕЕС и Директива 91/692/ЕЕС (отменена, Дата на прекратяване на действието: 21/12/2007)	НАРЕДБА № 12 от 18.06.2002 г. за качествените изисквания към повърхностни води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване (обн., ДВ, бр. 63 от 28.06.2002 г.)
ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 17 декември 1979 година относно опазването на подземните води от замърсяване, причинено от определени опасни вещества (80/68/ЕИО) (Дата на прекратяване на действието: 21/12/2013)	НАРЕДБА № 2 от 13.09.2007 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници (обн., ДВ, бр. 27 от 11.03.2008 г., в сила от 11.03.2008 г.)
	НАРЕДБА № 3 от 16.10.2000 г. за условията и реда за проучване, проектиране, утвърждаване и експлоатация на санитарно-охранителните зони около водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване и около водоизточниците на минерални води, използвани за лечебни, профилактични, питейни и хигиенни нужди (обн., ДВ, бр. 88 от 27.10.2000 г.)
	НАРЕДБА № 10 от 3.07.2001 г. за издаване на разрешителни за заустване на отпадъчни води във водни обекти и определяне на индивидуалните емисионни ограничения на точкови източници на замърсяване (обн., ДВ, бр. 66 от 27.07.2001 г., в сила от 27.07.2001 г.)
ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 12 юни 1986 година за опазване на околната среда, и по-специално на почвата, при използване на утайки от отпадъчни води в земеделието (86/278/ЕИО)	ЗАКОН за управление на отпадъците (обн., ДВ, бр.86 от 30.09.2003 г., посл. изм. и доп., бр. 98 от 14.12.2010 г., в сила от 1.01.2011 г.)
ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (85/337/ЕИО)	ЗАКОН за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г., посл. изм. и доп., бр.61 от 6.08.2010 г.)
РЕШЕНИЕ № 2455/2001/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 20 ноември 2001 година за определяне на списък на приоритетните вещества в областта на политиката за водите и за изменение на Директива 2000/60/ЕО	ЗАПОВЕД № РД-321 от 7 май 2007 г. на Министъра на околната среда и водите за определяне на приоритетните и приоритетно опасните вещества в областта на водите (ДВ. бр. 44 от 5 юни 2007 г.)

**Кратка характеристика на системата от нормативни актове.** Най-кратката характеристика на системата от нормативни актове – законови и подзаконови, които са насочени изцяло или преимуществено към правното регламентиране на водния сектор, е, че тази система се състои от правни норми, които следва да бъдат причислени към тези на държавното и административното право в основната си част, със съответното присъствие на публично-правни норми, най-вече в сферата на собствеността, както и съответни групи норми от финансовото и вещното право и нормите от подклоновете на административно-процесуалното и административно-наказателното право.

Частично норми от тази система могат да бъдат отнесени и към клоновете на финансовото, облигационното, гражданското и търговското право, доколкото създават особени правила за гражданските и търговско-правните субекти.

Поради извънредно широкия кръг отношения и огромен брой засегнатите правни субекти, тази система има широко разпространение и присъствие в други системи и подсистеми от нормативни актове, с които се преплита, припокрива и съвместява, което не изключва правни колизии и несъответствия.

По тази и други причини системата като цяло се развива със закъснение и изоставане спрямо възникването и развитието на различни групи обществени отношения, свързани с многобройните форми на използване на водите в разнообразната човешка дейност, което се отразява на ефективността на правната уредба. Тя следва обществените отношения и не винаги ги регулира по подходящ начин. От друга страна, развитието на системата очевидно изостава и от изискванията и темповете на развитието на правната система на Европейския съюз и не може към момента да гарантира необходимото ниво на комплексност, координация и системност, необходими за изпълнението на европейските критерии и изисквания към водния сектор като цяло.

**Таблица 5.2. Списък на актовете на международното и европейско право от значение за нормативната уредба на водния сектор на Република България**

<b>1. Международни конвенции, които са в сила за Република България</b>
1. КОНВЕНЦИЯ за сътрудничество при опазване и устойчиво използване на река Дунав (Конвенция за опазване на река Дунав) /ратифицирана със закон, приет от 38-о НС на 24.03.1999 г. - ДВ, бр. 30 от 2.04.1999 г. Издадена от Министерството на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 49 от 17.05.2002 г., в сила от 6.04.1999 г., попр., бр. 53 от 28.05.2002 г./
2. КОНВЕНЦИЯ за опазване и използване на трансграничните водни течения и международните езера /ратифицирана със закон, приет от 39-то НС на 17.09.2003 г. - ДВ, бр. 86 от 30.09.2003 г. Издадена от Министерството на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 14 от 20.02.2004 г., в сила от 26.01.2004 г./
3. КОНВЕНЦИЯ по влажните зони с международно значение, по-специално като местообитания за водолюбиви птици /утвърдена с Решение № 389 на Министерския съвет от 18.11.1974 г. Издадена от Министерството на околната среда, обн., ДВ, бр. 56 от 10.07.1992 г., в сила за България от 24.01.1976 г. Изменена с Протокол от 3.12.1982 г., в сила за България от 27.02.1986 г./
4. КОНВЕНЦИЯ за опазване на Черно море от замърсяване /ратифицирана от Народното събрание със закон, приет на 26.11.1992 г. - ДВ, бр. 99 от 8.12.1992 г. Издадена от Министерството на външните работи, обн., ДВ, бр. 49 от 17.06.1994 г., в сила за Република България от 15.01.1994 г./
5. КОНВЕНЦИЯ за предотвратяване на замърсяването на морската среда от преднамерено изхвърляне на отпадъци и други материали от 1972 г., както е изменена /ратифицирана със закон, приет от 40-то НС на 2.12.2005 г. - ДВ, бр. 100 от 13.12.2005 г. Издадена от Министерството на транспорта, обн., ДВ, бр. 22 от 14.03.2006 г., в сила за Република България от 24.02.2006 г./
<b>2. Международни договори, спогодби и споразумения, които са в сила за Република България</b>
1. ДОГОВОР за финансиране между Република България и Европейската инвестиционна банка (България - проект за пречистване на отпадъчни води в басейна на река Марица) (ратифициран със закон, приет от 38-то НС на 10.04.2001 г., обн., ДВ, бр.41 от 2001 г.)
2. СПОГОДБА между Народна република България и Кралство Гърция за сътрудничество при използване на водите на реките, които протичат през териториите на двете страни (ратифицирана с Указ № 397 на Президиума на Народното събрание от 30.07.1964 г., обн., ДВ, бр.87 от 1964 г.)
3. СПОГОДБА между правителството на Република България и правителството на Република Гърция за използване водите на р. Места (ратифицирана със закон, приет от 37-о Народно събрание на 28.03.1996 г., приет повторно на 25.04.1996 г., обн., ДВ, бр.37 от 1996 г.)
4. СПОРАЗУМЕНИЕ за Изменение № 1 на Финансов договор FI № 1.7769 от 13.11.1998 г. между Република България и Европейската инвестиционна банка (Проект "България - защита на речните и морските брегове от ерозията и абразията на водата и свързаните с тях свлачищни процеси") (ратифицирано със закон, приет от 39-то НС на 7.07.2004 г., обн., ДВ, бр.63 от 2004 г.)

5. СПОРАЗУМЕНИЕ между Министерството на околната среда и водите на Република България и Министерството на околната среда и управлението на водите на Румъния за сътрудничество в областта на управлението на водите (обн., ДВ, бр.32 от 2005 г., в сила за Р.България от 15.03.2005 г.)

6. СПОРАЗУМЕНИЕ между Министерството на околната среда и водите на Република България и Министерството на околната среда и управлението на водите на Румъния за сътрудничество в областта на управлението на водите /утвърдено с РМС № 145 от 28.02.2005 г. Издадено от Министерството на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 32 от 12.04.2005 г., в сила за Република България от 15.03.2005 г./

### **3. Актове на европейското право в областта на водите**

1. ДИРЕКТИВА 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите

2. ДИРЕКТИВА 91/271/ЕИО НА СЪВЕТА от 21 май 1991 година за пречистването на градските отпадъчни води

3. ДИРЕКТИВА 91/676/ЕИО НА СЪВЕТА от 12 декември 1991 година за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници

4. ДИРЕКТИВА 2006/11/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 15 февруари 2006 година относно замърсяване, причинено от определени опасни вещества, изпуснати във водната околна среда на Общността, отменяща ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА 76/464/ЕИО от 4 май 1976 година за замърсяването на водната среда на Общността, причинено от изливанията на някои опасни вещества

5. ДИРЕКТИВА 2008/105/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 16 декември 2008 година за определяне на стандарти за качество на околната среда в областта на политиката за водите, за изменение и последваща отмяна на директиви 82/176/ЕИО, 83/513/ЕИО, 84/156/ЕИО, 84/491/ЕИО, 86/280/ЕИО на Съвета и за изменение на Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета

6. ДИРЕКТИВА 2006/113/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 12 декември 2006 година относно изискванията за качеството на водите с черупкови организми

7. ДИРЕКТИВА 98/83/ЕО НА СЪВЕТА от 3 ноември 1998 година относно качеството на водите, предназначени за консумация от човека

8. ДИРЕКТИВА 2006/7/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 15 февруари 2006 година за управление качеството на водите за къпане и за отмяна на Директива 76/160/ЕИО

9. ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 8 декември 1975 година относно качеството на водите за къпане (76/160/ЕИО) (Дата на прекратяване на действието: 31/12/2014)

10. ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 17 декември 1979 година относно опазването на подземните води от замърсяване, причинено от определени опасни вещества (80/68/ЕИО) (Дата на прекратяване на действието: 21/12/2013)

11. ДИРЕКТИВА 2006/118/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 12 декември 2006 година за опазване на подземните води от замърсяване и влошаване на състоянието им

12. ДИРЕКТИВА 2006/44/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 6 септември 2006 година относно качеството на сладките води, които се нуждаят от опазване или подобряване с цел да бъдат годни за живота на рибите

13. ДИРЕКТИВА 2009/90/ЕО НА КОМИСИЯТА от 31 юли 2009 година за определяне, съгласно Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, на технически спецификации за химически анализ и мониторинг на състоянието на водите

14. ДИРЕКТИВА 2008/56/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 17 юни 2008 година за създаване на рамка за действие на Общността в областта на политиката за морска среда (Рамкова директива за морска стратегия)

15. ДИРЕКТИВА 2007/60/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 23 октомври 2007 година относно оценката и управлението на риска от наводнения

16. ДИРЕКТИВА 92/43/ЕИО НА СЪВЕТА от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна

17. ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 12 юни 1986 година за опазване на околната среда, и по-специално на почвата, при използване на утайки от отпадъчни води в земеделието (86/278/ЕИО)

18. ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (85/337/ЕИО)

19. РЕШЕНИЕ № 2455/2001/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 20 ноември 2001 година за определяне на списък на приоритетните вещества в областта на политиката за водите и за изменение на Директива 2000/60/ЕО

## 5.4 Структура на правната рамка

Правната рамка на водния сектор следва да се схваща като единна система от различни по вид и ранг нормативни актове – закони, постановления, правилници, наредби, решения и други. Тази система от норми има за цел да даде правна уредба на обществените отношения, които възникват, реализират се и се прекратяват във връзка с водите на територията на Република България.

По своето съдържание, нормативната уредба се разделя на *обща* и *специална*. Основният правен акт на *общата нормативна уредба* е **Законът за водите**, който урежда отношенията във връзка със собствеността и управлението на водите като национален природен ресурс и собствеността върху водностопанските системи и съоръжения, и въз основа на който е развита богатата подзаконовата нормативна база, с цел неговото прилагане. *Специалната нормативна уредба* се съдържа в останалите закони и подзаконови нормативни актове към тях, които развиват правната рамка в отраслово или специфично функционално направление като тяхната задача е да създадат и/или да доразвият заложените в Закона за водите основни положения относно онези отраслови правоотношения, които имат връзка с използването на водните ресурси, както следва: 1. опазване на водите и здравеопазване; 2. водоснабдяване и канализация; 3. хидроенергетика; 4. хидромелиорации и защита от вредното въздействие на водите; 5. рибарство и аквакултури; 6. промишлено водоползване 7. строителен процес във водния сектор; 8. други.

### ***А. Обща нормативна уредба – Закон за водите.***

Целта на Закона за водите е осигуряване интегрирано управление на водите в интерес на обществото и опазване здравето на населението, като се създадат условия за осигуряване достатъчно количество и добро качество на водите; намаляване замърсяването на водите; опазване повърхностните и подземните води и тези на Черно море; прекратяване на замърсяването на морската среда с естествени или синтетични вещества; намаляване и/или прекратяване заустванията, емисиите и изпусканията на приоритетни вещества.

**Законът за водите урежда:**

1. правото на собственост върху води, водни обекти и водностопански системи и съоръжения – предвидени са видовете собственост, съсобствеността, придобиването право на собственост и ограниченията върху нея;
2. режимът относно издаването, изменението, продължаването и прекратяване действието на разрешителните за водовземане и за ползване на воден обект;
3. концесионният режим – обхваща особено право на водовземане и ползване на водностопански системи и съоръжения, и предоставяне правото на концесия за добив на минерална вода; процедурите по отдаване на концесия се осъществяват по реда и по правилата на Закона за концесиите;
4. опазването на водите и водните обекти – включва комплекс от разнородни дейности и по тази причина предвидените в закона мерки за опазване на количеството води и тяхното качество намира уредба на подзаконово ниво чрез множество наредби, основни сред които са:
  - **Наредба № 1 от 10.10.2007 г. за проучване, ползване и опазване на подземните води** – определят се специфичните изисквания за проучването и ползването на подземните, в т. ч. и минералните води и опазването им от замърсяване и влошаване;



- **Наредба № 5 от 23.04.2007 г. за мониторинг на водите** – определят се редът и начинът за планиране на мониторинга и за създаване на мрежите за мониторинг на водите във всеки район за басейново управление на територията на страната, както и за изпълнение на дейностите по тяхната експлоатация, поддръжка, комуникационно осигуряване и лабораторно-информационно обслужване;
  - **Наредба № 5 от 30.05.2008 г. за управление качеството на водите за къпане** – определят се изискванията към мониторинга и класификацията на качеството на водите за къпане; управлението на качеството на водите за къпане; предоставянето на информация на обществеността относно качеството на водите за къпане; реда за определяне на нови зони за къпане;
  - **Наредба № 6 от 9.11.2000 г. за емисионни норми за допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, зауствани във водни обекти** – определят се емисионните норми за допустимото съдържание на някои вредни и опасни вещества в отпадъчните води, зауствани във водни обекти;
  - **Наредба № 7 от 14.11.2000 г. за условията и реда за заустване на производствени отпадъчни води в канализационните системи на населените места** – определят се правилата за заустване в канализационните мрежи на населените места и в селищните пречиствателни станции;
  - **Наредба № 9 от 16.03.2001 г. за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели;**
  - **Наредба № 10 от 3.07.2001 г. за издаване на разрешителни за заустване на отпадъчни води във водни обекти и определяне на индивидуалните емисионни ограничения на точкови източници на замърсяване;**
  - **Наредба № 12 от 18.06.2002 г. за качествените изисквания към повърхностни води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване** – определят се изискванията към качеството на пресните повърхностни води, които след прилагане на подходяща обработка се използват или са перспективни за получаване на вода за питейно-битово водоснабдяване, тяхното категоризиране и условията за измерване, вземане на проби и изпитване на показателите;
  - **Наредба № 13 от 2.04.2007 г. за характеризиране на повърхностните води;**
  - **Наредба № 18 от 27.05.2009 г. за качеството на водите за напояване на земеделските култури** – определят се изискванията към качеството на водите за напояване, критериите и показателите за оценка на качеството на водите за напояване, предотвратяването на увреждането на хидротехническите съоръжения от въздействието на водите за напояване и др.;
5. защитата от вредното въздействие на водите, включително и от наводнения;
6. управлението на водите – управление на национално и басейново ниво; органите на управление; плановите за управление на речните басейни; мониторингът на водите и на зоните за защита на водите; специализираните водностопански карти, регистри и информационна система; контролът върху водите, водните обекти, водностопанските системи и съоръжения; на подзаконово ниво уредбата е доразвита и допълнена чрез **Правилник за дейността, организацията на работа и състав на басейновите съвети** (обн., ДВ, бр.7 от 21.01.2011 г., в сила от 21.01.2011 г.) – определят се дейността, организацията на работа и съставът на басейновите

дирекции в обхвата на определените в ЗВ райони за басейново управление на водите.

7. финансовата организация и икономическо регулиране – предвидени са следните видове такси: за използване на водите; за ползване на воден обект; за замърсяване; концесионни плащания. Следва да се отбележат и таксите, събирани за издаване на комплекси разрешителни, издадени по реда на Закона за опазване на околната среда; на подзаконово ниво материята е уредена чрез приетите **Тарифа за таксите за правото на водоползване и/или разрешено ползване на воден обект за питейно-битови нужди, напояване, животновъдство, риборазвъждане, охлаждане, отдиш, за промишлени и други цели и Тарифа за таксите, които се събират в системата на МОСВ за издаване на разрешения за ползване по ЗВ;**
8. управлението, планирането и изграждането на ВиК системи и предоставянето на ВиК услуги, както и регистрирането на Асоциациите по ВиК и на ВиК операторите. Материята относно достъпа до ВиК услуги и тяхното качество намират уредба в специалния **Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги;**
9. правни дефиниции и административно-наказателна и гражданска отговорност.

Със ЗВ се създава Висш консултативен съвет по водите, който е постоянен консултативен орган към Министерството на околната среда и водите. Правилата за работа на съвета се уреждат с **Правилник за устройството и дейността на Висшия консултативен съвет по водите.**

### ***Б. Специална нормативна уредба***

**1. Опазване на водите и здравеопазване.** Разпоредбите на **Закона за здравето** добре хармонизират с принципите и основните положения от **Закона за водите** и оформят един комплексен режим на съчетание на правомощията на органите на здравеопазването с тези на органите по околната среда и водите, което е добре пренесено и в подзаконовата нормативна уредба, както общата, която е в съвместните компетенции на двамата министри, така и в някои специализирани актове, издадени самостоятелно на основание на Закона за здравето и други, основани на Закона за водите.

В групата на подзаконовите актове към **Закона за здравето** следва да се посочат следните актове:

- **Наредба № 4 за хигиенните изисквания при използването на язовири за питейно-битово водоснабдяване** – с нея се определят хигиенните изисквания спрямо язовирите, чиято вода се ползва за водоснабдяване с цел задоволяване на питейни и битови нужди;
- **Наредба № 9 от 21.03.2005 г. за условията и реда за създаване и поддържане на публичен регистър на обектите с обществено предназначение, контролирани от регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве;**
- **Наредба № 14 от 3.08.1987 г. за курортните ресурси, курортните местности и курортите;**
- **Наредба № 36 от 21.07.2009 г. за условията и реда за упражняване на държавен здравен контрол.**

Изброените дотук актове са тази част от подзаконова уредба на сферата на здравеопазването, които имат пряко отношение към общата рамка по използване и опазване на водите.

Към групата на подзаконовите актове, издавани самостоятелно по **Закона за водите** или съвместно с участието на министъра на здравеопазването, които се отнасят към същата правна рамка, се отнасят:

- **Наредба № 3 от 16.10.2000 г. за условията и реда за проучване, проектиране, утвърждаване и експлоатация на санитарно-охранителните зони около водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване и около водоизточниците на минерални води, използвани за лечебни, профилактични, питейни и хигиенни нужди;**
- **Наредба № 5 от 23.04.2007 г. за мониторинг на водите;**
- **Наредба № 5 от 30.05.2008 г. за управление на качеството на водите за къпане;**
- **Наредба № 9 от 16.03.2001 г. за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели;**
- **Наредба № 11 от 25.02.2002 г. за качеството на водите за къпане - определя изискванията към качеството на природните води, предназначени за къпане – ще бъде в сила до 31.12.2014 г. и**
- **Наредба № 12 от 18.06.2002 г. за качествените изисквания към повърхностни води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване.**

В таблицата за транспонираните европейски директиви в областта на водите, конкретно са посочени и законовите и подзаконовите актове от правната уредба на Република България, в които съответна директива е транспонирана изцяло или частично. Пример за това е **Директива 98/83/ЕС за качеството на водата, предназначена за човешка консумация**, която от няколко години е транспонирана в Наредба № 9 за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели.

Подзаконовите нормативни актове, насочени към опазване на качеството на питейните води, са основната част от регламентираната материя. Те са свързани с въвеждането на специални изисквания, с които се цели постигането на защита на здравето на хората, осигуряване на безопасна и чиста питейна вода, ясна регламентация на отговорностите и задълженията на водоснабдителните организации за качеството на подаваната питейна вода, развиване и усъвършенстване на държавния здравен контрол върху водата, предназначена за питейно-битови цели, изграждане и функциониране на съвременна система за мониторинг на питейната вода и в крайна сметка изискванията към качеството на питейната вода да бъдат изравнени с тези на ЕС. В тази насока съществено място заема и **Наредбата за организация на дейностите по подготовка и представяне на доклади в Комисията на Европейския съюз за прилагане на нормативни актове от правото на Европейските общности в областта на околната среда от 2007 г.**

**2. Водоснабдяване и канализация.** Правната регламентация на ВиК отрасъла носи характерните черти на правната регламентация на целия воден сектор – не е кодифицирана, базирана е на няколко закона и многобройни подзаконови нормативни актове. Законите и подзаконови актове са приемани в различно време, а някои от тях са многократно изменяни и допълвани. За да се постигне синхронизиране на приеманите по различно време актове, са създадени многобройни и големи като обем

Преходни и заключителни разпоредби (особено в Закона за водите), като често те съдържат изключително важни по правния си ефект норми.

Основните закони, имащи значение за първичната регулация на отрасъла, са **Законът за водите, Законът за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги, Законът за устройство на териториите, Законът за здравето** и други.

Както вече бе споменавано, **Законът за водите** е основополагащ нормативен акт за правната регулация на водния сектор. По отношение на ВиК отрасъла той има също ключово значение. В Глава първа “Общи положения” е развита държавната политика по отношение на ВиК отрасъла, разпределението на правомощията между компетентните органи, задължението за приемане на Стратегия за развитие и управление на ВиК.

Особено важно значение за отрасъла има Глава втора, която регламентира правото на собственост на държавата, общините и частни лица върху води, водни обекти и водностопански системи и съоръжения. Основен принцип е, че ВиК системите, които задоволяват публични нужди, следва да бъдат публична държавна или публична общинска собственост, а частната собственост върху такива системи е ограничена до няколко хипотези. Публичният интерес е пълноценно защитен чрез изваждане на системите, които обслужват публични нужди, от капитала на съществуващите ВиК оператори и прехвърлянето им на публичните субекти – държавата и общините. Направено е ясно разграничение между имуществото на държавата и на общините, като водещ е принципът, че системите, които се намират на територията на една община и обслужват само нея, са публична общинска собственост, а ВиК системите или части от тях, които обслужват повече от една община, са публична държавна собственост. Допустими са изключения за онези ВиК системи, които са финансирани и изградени със средства на Европейския съюз.

В новата Глава единадесета “а” „**Управление, планиране и изграждане на ВиК системи. Предоставяне на ВиК услуги. Единна информационна система за ВиК услуги. Регистриране на асоциации по ВиК и на ВиК оператори**”, приета с измененията на закона от 2009 г., се дава уредба на: планирането и изграждането на ВиК системи; генералните планове; изграждането на ВиК системите; обособените територии – режимът на определяне и промяна на границите на обособените територии; асоциациите по ВиК; ВиК операторите и формите на възлагане на дейността по предоставяне на ВиК услугите – концесия и договори с действащите оператори; статутът на ВиК операторите; регистъра на асоциациите и ВиК операторите.

В допълнителните разпоредби намират място правни дефиниции на такива понятия като водоснабдителни системи, канализационни системи, водоснабдителни мрежи, канализационни мрежи и др.

В Преходните и заключителни разпоредби на закона са уредени редът за намаляването на капитала на съществуващите ВиК оператори и изваждане на активите, които по характер са публична собственост, счетоводното отчитане на амортизациите на публичните активи, възлагането дейностите по ВиК от Асоциациите по ВиК на съществуващите оператори, експлоатацията на язовирите, използвани приоритетно за водоснабдяване, промените в ТЗ във връзка с несъстоятелността на ВиК операторите и др. В тази част на ЗВ е **предвидено приемането на Правилник за устройството и дейността на Асоциациите по ВиК; Наредбата за изискванията и критериите за ВиК операторите и квалификацията на персонала им; Наредбата за условията и реда за създаване и поддържане на Единна информационна система за ВиК услугите и на Регистъра на асоциациите по ВиК и на ВиК операторите.**

Измененията на ЗВ от 2009 г. и особено създаването на новата Глава единадесета „а“, както и на Преходните и заключителни разпоредби към закона, очертават основната тенденция в развитие на ВиК отрасъла в последните години, която законодателят трайно и еднопосочно е избрал, а именно **моделът на публична собственост (държавна и общинска)** на ВиК активите, които обслужват обществените нужди от доставката и пречистването на водите за питейно-битове цели.

ЗВ в останалата му част, която също има приложение към ВиК отрасъла, се съпътства от други подзаконовни нормативни актове. Тук са изброени само част от тях, които имат по-важно значение за материята:

- **Наредба № 1 от 10.10.2007 г. за проучване, ползване и опазване на подземните води;**
- **Наредба № 5 от 23.04.2007 г. за мониторинг на водите;**
- **Наредба № 6 от 9.11.2000 г. за емисионни норми за допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, зауствани във водни обекти;**
- **Наредба № 7 от 14.11.2000 г. за условията и реда за заустване на производствени отпадъчни води в канализационните системи на населените места;**
- **Наредба № 10 от 3.07.2001 г. за издаване на разрешителни за заустване на отпадъчни води във водни обекти и определяне на индивидуалните емисионни ограничения на точкови източници на замърсяване;**
- **Наредба № 13 от 2.04.2007 г. за характеризирание на повърхностните води;**

**Законът за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги** се явява специален по отношение ЗВ, но не е синхронизиран с Глава единадесета „а“ от него, защото е приет 4 години по-рано, и урежда регулирането на цените, достъпността и качеството на водоснабдителните и канализационните услуги, извършвани от експлоатационните предприятия за водоснабдителни и канализационни услуги (ВиК операторите) и контрола върху тях, а така също и създаването на Националната информационна система за ВиК услугите. На подзаконово ниво уредбата е доразвита и допълнена чрез:

- **Наредба за регулиране на цените на водоснабдителните и канализационните услуги** – определят се методите за регулиране на цените на ВиК услугите, предоставяни от ВиК операторите;
- **Наредба за дългосрочните нива, условията и реда за формиране на годишните целеви нива на показателите за качество на водоснабдителните и канализационните услуги** – определят се дългосрочните нива на показателите за качество на ВиК услугите, условията и редът за формиране на годишни целеви нива на показателите за качество на тези услуги и начинът на отчитането им, елементите и параметрите на бизнес плановете, редът за контрол на изпълнението им;
- **Наредба № 1 за утвърждаване на Методика за определяне на допустимите загуби на вода във водоснабдителните системи** – с методиката се определят правилата за осъществяване контрол върху състоянието на водоснабдителните системи в урбанизираните територии и анализа на тяхното състояние, както и размерът на общите загуби на вода;

- **Наредба за условията и реда за регистриране на експертите за осъществяването на контрола на ВиК операторите** – определят се условията и редът за регистриране на експертите, които подпомагат дейността на ДКЕВР;
- **Тарифа за таксите, които се събират от ДКЕВР по ЗРВиКУ** – определя се размерът на годишна такса ВиК регулиране;
- **Устройствен правилник на ДКЕВР и на нейната администрация** – издаден е на основание Закона за енергетиката, но в него се съдържат правилата за дейността на комисията в качеството и на воден регулатор.

На следващо място следва да се отнесат разпоредби на **Закона за устройство на територията**, по-специално неговата **Глава четвърта „Мрежи и съоръжения на техническа инфраструктура”** и групата наредби, издадени на основание на ЗУТ, намиращи приложение в дейностите по предоставяне на ВиК услугите, най-вече:

- **Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за проектиране, изграждане и експлоатация на водоснабдителни системи;**
- **Наредба № 4 от 17.06.2005 г. за проектиране, изграждане и експлоатация на сградни водопроводни и канализационни инсталации;**
- **Наредба № 7 от 22.12.2003 г. за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони (Глава четиринадесета „Устройство на водоснабдителни и канализационни мрежи и съоръжения”);**
- **Наредба № 8 от 28.07.1999 г. за правила и норми за разполагане на технически проводни и съоръжения в населени места,**

както и другите основни подзаконови актове по ЗУТ, регулиращи инвестиционния процес и изискванията към строителството на ВиК системи и съоръжения.

В друга група влизат разпоредби от ЗВ и *Закона за здравето* и съответните подзаконови актове, които са насочени към изискванията за качеството на водите за питейно-битови нужди, вече посочени по-горе в раздела „Опазване на водите и здравеопазване”.

**3. Хидроенергетика.** В областта на хидроенергетиката правната рамка се съдържа в няколко различни по степен нормативни актове. В **Закона за енергетиката** е съществено за отбелязване, че никъде не се споменават понятията „хидроенергетика или хидроенергийни съоръжения” и в същия липсват конкретни разпоредби в тази насока. Такива или подобни текстове липсват и в групата на правните дефиниции в Допълнителните разпоредби към този закон. В него не е доразвита отрасловата компетентност на министъра на икономиката, енергетиката и туризма, който според **Закона за водите** осъществява държавната политика в областта на хидроенергийни системи и обекти. На пръв поглед трудно се разбира, че Законът за енергетиката е основен специализиран нормативен акт, който следва да регламентира въпросите на хидроенергетиката. Въпреки че дава правната основа (чл.3) за изготвянето и приемането на Националната енергийна стратегия от Народното събрание, в качеството ѝ на основен програмен и управленски документ за развитието на цялата енергийна система, в тези текстове липсва и някаква връзка с основните актове, регулиращи управлението и използването на водите и с Националната стратегия за управление на водния сектор по чл.151 от ЗВ.

Законът за енергетиката урежда дейностите по производство, пренос и разпределение на електрическа и топлинна енергия и природен газ, и на търговията с тях. Най-същественото значение на ЗЕ е в частта му, в която са определени правилата за дейността на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) относно правомощията ѝ като воден регулатор. Структурата и организацията на ДКЕВР, правилата за финансирането ѝ, както и условията, на които трябва да отговарят нейните членове, се съдържат в ЗЕ, докато правомощията на ДКЕВР за регулиране дейностите в областта на водоснабдяването и канализацията са определени в Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги. Подходът, който е следван в развитието на нормативната уредба в областта на енергетиката е специализираните и изрично насочените текстове, които се отнасят към частта „хидроенергетика” и други дейности в енергетиката, свързани с използването на водите и/или изграждането и експлоатацията на всякакъв вид хидротехнически съоръжения, да използват общи законови основания в ЗЕ и да бъдат развивани в подзаконовите нормативни актове, предимно наредби.

Тук следва да се имат предвид общите правила относно лицензирането на дейностите, свързани с производството на електрическа енергия от всички възможни източници, включително и водната енергия по подразбиране, разпоредбите относно вещноправния режим (права на строеж и сервитути) за изграждане и експлоатация на енергийни и хидротехнически съоръжения, текстовете относно наредбите и нормите за изграждане и експлоатация на енергийната система, както и редица други разпоредби с общ и принципен характер, които по дефиниция се отнасят като общи правила към всички елементи на енергийната система, включително и тези, които могат да бъдат причислени под една или друга форма към хидроенергетиката като подсистема.

На основание на горепосочените текстове, в системата на подзаконовите актове към ЗЕ е развита подробна и детайлна подзаконова уредба, посветена в голямата си част на хидроенергийните системи и съоръжения. Измежду подзаконовите нормативни актове, като най-значими следва да се отбележат Наредба № 9 от 2004 г. за техническата експлоатация на електрически централи и мрежи и Наредба № 13 от 2004 г. за условията и реда за осъществяване на техническата експлоатация на язовирните стени и съоръженията към тях. Тези актове третираят режима на хидротехническите съоръжения, правилата относно техническата експлоатация на централите за производство на енергия и хидротехническите съоръжения към тях, както и контрола на техническото им състояние.

Има още два съпътстващи ЗЕ закона – **Законът за енергийната ефективност**, който няма пряко отношение към използването на водите, и **Законът за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата**. Вторият закон и подзаконовите актове, свързани с неговото прилагане, имат отношение към водния сектор, тъй като водата е един от възобновяемите източници на енергия. Отделно от общите правила, в ЗВАЕИБ се съдържат конкретни текстове за хипотезите на изключение спрямо водноелектрическите централи над 10 MW и изкупуването на електрическа енергия от тях.

**Законът за енергийната ефективност** заслужава да бъде посочен заради подробната уредба, която той дава на проблемите, пряко свързани с енергийната ефективност, включително задължителното изследване на този въпрос и набирането на данни и информация за всички обекти и консуматори на енергия. Подобна уредба в сферата на ефективното използване на водите изцяло липсва и би могла да бъде полезна като модел и пример в редица направления на дейностите от водния сектор.

В последното изменение на Закона за водите от 2010 г. вече се съдържат конкретни разпоредби, насочени към опазването на водите и водните обекти, постигано чрез частично ограничаване на използването на повърхностни води за производство на електроенергия (**чл.116 и 118ж от ЗВ**). Развита е и специална група разпоредби, които са насочени към собствениците и ползвателите на водностопански системи и хидротехнически съоръжения, включително хвостохранилища и шламоохранилища, относно техните задължения да ги поддържат в техническа изправност, както и да ги осигуряват с необходимата измервателна и контролна апаратура за мониторинг на тяхната дейност (**Глава девета „Защита от вредното въздействие на водите” от ЗВ**).

В подзаконовата уредба са развити основно правилата за проектиране, техническа поддръжка и експлоатация на водноелектрическите централи и хидротехническите съоръжения, включително подробна уредба на сервитутите, които са включени в следните подзаконови нормативни актове:

- **Наредба № 6 от 9.06.2004 г. за присъединяване на производители и потребители на електрическа енергия към преносната и разпределителните електрически мрежи** – наредбата е с обща насоченост към всички видове енергийни системи, но съдържа в кратката си допълнителна разпоредба важната правна дефиниция за това какво е „ВЕЦ на течащи води”. Наредбата съдържа разпоредби и технически изисквания, които са съществени за присъединяването на всички производители на електрическа енергия от водноелектрически централи /ВЕЦ, ПАВЕЦ или мини-ВЕЦ/ към електропреносната мрежа. Наредбата използва термини с хидротехническа насоченост, без те да са дефинирани в допълнителните или други разпоредби като правен смисъл и обхват на понятията;
- **Наредба № 9 от 9.06.2004 г. за техническата експлоатация на електрически централи и мрежи** - изключително подробен и технически насочен нормативен акт (наредбата се състои от над 1000 члена), който в няколко от своите глави третира режима основно и само на хидротехническите съоръжения, включително и на помощните такива към всички видове централи, не само водноелектрическите. Текстовете съдържат и употребяват цели групи основни хидротехнически понятия и термини, които се използват не само в областта на хидроенергетиката. За съжаление употребата на термините и понятията не е подкрепена с необходимите правни дефиниции в Допълнителните разпоредби. Наредбата третира и въпросите по наблюдението и контрола за състоянието на хидротехническите съоръжения по време на експлоатацията, корекционното обработване на водата, обработването и отвеждането на технологичните отпадъчни води и други технически аспекти. В този акт има и разпоредби, които подробно третират използването на води и хидросъоръжения и в областта на топлофикацията, която е част от енергетиката, но не е иманентна част от хидроенергетиката. По тази причина в анализа тази тема е добавена към формите на промишлено използване на водите, включително и на водата и парата като вид топлоносители, а топлофикационните съоръжения като част от техническата инфраструктура по смисъла на материята от Глава четвърта от ЗУТ;
- **Наредба № 14 от 15.06.2005 г. за технически правила и нормативи за проектиране, изграждане и ползване на обектите и съоръженията за производство, преобразуване, пренос и разпределение на електрическа енергия** – също дава подробна уредба на материята относно проектирането на



хидротехнически системи и съоръжения, включително и тези от топлофикационната мрежа. В нея също се съдържат и са употребени редица важни термини, без легални дефиниции в края на наредбата или съответно пояснение на понятията вътре в тялото на наредбата. Като пример може да се посочат текстовете от наредбата (чл.39), където са посочени видовете ВЕЦ и ПАВЕЦ – като руслови, подязовирни и деривационни централи. Какви са разграничителните белези обаче наредбата не пояснява, а също и каква е възможната разлика в правния им режим. Независимо от тези недостатъци наредбата е основен и подробен нормативен акт относно техническите и експлоатационните изисквания при проектирането на такива системи и съоръжения и е в очевидно добра корелация и координация с разпоредбите на Наредба № 9 за техническата експлоатация на електрически централи и мрежи;

- **Наредба № 16 от 9.06.2004 г. за сервитутите на енергийните обекти** - детайлно урежда всички необходими въпроси, свързани с експлоатацията и достъпа на енергийните оператори до всички елементи на системите и енергийните съоръжения, включително и хидротехническите такива от гледна точка на вещното право, като са предвидени и подробно необходимите забрани и ограничения спрямо другите правни субекти и техните права, включително вещните им права. Целите на подробно уредените сервитути са опазването и пълния и свободен достъп с оглед на безопасната поддръжка и експлоатация на тези системи и съоръжения. Тук също като примера с правната уредба на енергийната ефективност може да се търси желателна аналогия с оглед на бъдещото законодателство относно правния режим на други хидротехнически системи и съоръжения или обекти на хидрографската или хидроложката мрежа.

Към тази група подзаконови нормативни актове със сериозно приложение в системата на електроенергетиката, макар и не от системата на подзаконовите актове към ЗЕ, а от тази към ЗВ, следва да посочим издадената на основание чл. 141, ал. 2 от ЗВ и цитирана вече **Наредба № 13 от 29.01.2004 г. за условията и реда за осъществяване на техническата експлоатация на язовирните стени и съоръженията към тях**, с която са определени условията, редът и изискванията за организация и осъществяване на техническата експлоатация на язовирните стени и съоръженията към тях (облекчителни съоръжения и енергогасители; водовземни съоръжения). Уреждат се изискванията към етапите в експлоатацията на язовирните стени и съоръженията към тях – въвеждане в експлоатация; начален етап на експлоатация; етап на редовна експлоатация; ремонт и реконструкция; извеждане от експлоатация и ликвидация, както и въпросите по сигурността, експлоатацията в нормални, екстремни и аварийни условия, темите за метеорологичния и хидроложки мониторинг, техническия мониторинг и контрола върху техническото състояние на язовирните стени и съоръженията към тях, включително към документацията за експлоатация. В Глава шеста „**Организационна структура на експлоатацията на язовирни стени и съоръженията към тях**” на наредбата се съдържат разпоредби, които са пример за определяне на отговорностите на различните нива на управление на техническата инфраструктура – собственик, лице, осъществяващо техническата експлоатация и експлоатационно звено, което е поделение на второто ниво. Моделът е интересен, защото предвижда различни групи права и задължения за собственика на инфраструктурата и отделно за лицата, пряко занимаващи се с експлоатацията на съоръженията.

Извън тези наредби, в областта на енергетиката действат и технически норми без да имат нормативен характер, които обхващат дейностите по проектиране на обекти на

хидроенергетиката. Такива са: Норми за проектиране на хидротехнически съоръжения; Норми за проектиране на бетонни и стоманобетонни конструкции за хидротехнически съоръжения; Норми за проектиране на насипни язовирни стени и други технически стандарти в сферата на проектирането и строителството на технически съоръжения, които имат своето приложение в една или друга степен.

Съответно приложение към уредбата на хидроенергийния отрасъл намират и разпоредбите на още няколко подзаконови нормативни акта от областта на енергетиката, макар и те да не са с пряка насоченост към хидроенергетиката. Това са **Устройственият правилник на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране и на нейната администрация, Наредбата за лицензиране на дейностите в енергетиката от 2004 г., Наредбата за регулиране на цените на електрическата енергия от 2004 г., Правилата за управление на електроенергийната система от 2007 г., др.**

**4. Хидромелиорации и защита от вредното въздействие на водите.** Основен нормативен акт е **Законът за сдруженията за напояване (ЗСН)**, който урежда устройството и дейността на сдруженията за напояване. Те са обявени за доброволни организации на лица, които в интерес на членовете си и в обществен интерес извършват дейности, свързани с напояване и отводняване на земеделски земи на територията на сдружението. Сдруженията са юридически лица, които се учредяват и регистрират по реда на ЗСН. Сдруженията извършват експлоатация и поддръжка на предадената им хидромелиоративна инфраструктура, изграждат нови напоителни и отводнителни системи и съоръжения, доставят и разпределят водата за напояване, отвеждане излишни води от земеделските земи и др. Сдруженията се подпомагат от държавата и извършват дейността си под надзора на Министъра на земеделието и горите.

Въпросът за обхвата и смисъла на понятието „хидромелиорации“ не е правно дефиниран на законово ниво. Съществуват няколко правни дефиниции в различни подзаконови нормативни актове, които определят подобни и сродни понятия, свързани с хидромелиорациите. Практически дейностите по хидромелиорациите и съответните хидротехнически системи и съоръжения, които могат да се квалифицират като хидромелиоративни системи и съоръжения /ХМСС/, са насочени съвместно или поотделно към различни мероприятия по напояване, отводняване или защита от вредното въздействие на водите.

В момента дейността на отрасъл „Хидромелиорации“ се урежда от общите разпоредби на **Закон за водите**, в частта му относно отрасловите компетенции на отделните министри във водния сектор, режима на използване на водите и общите правила за собствеността на хидротехническите съоръжения. В тази обща нормативна уредба **няма текстове, правила или група от норми, които да регламентират или да третираят самостоятелно този отрасъл и тези дейности**, както и да отчитат спецификата им по някакъв начин.

Една малка част от правоотношенията се регламентира от ЗСН, който обхваща основно материята за създаването и дейността на сдруженията за напояване, но чрез Правилника, издаден въз основа на закона, се прави опит за правна уредба на основни моменти и дейности, свързани с експлоатацията на хидромелиоративната инфраструктура. По отношение на язовирите и водоемите с височина на стената над 15 м обаче се прилага Наредба № 13 от 2004 г. за язовирните стени и съоръженията към тях.

В ЗСН са заложени няколко основни текста, които имат по-широко отношение към хидромелиорациите и излизат извън тясна рамка на правната уредба, посветена само на сдруженията за напоявания като такива. В разпоредбите на закона се дава определение на няколко вида дейности, които съвкупно биха могли да представляват обединена дефиниция за хидромелиоративната дейност (чл. 3), текстовете за правото на финансово подпомагане на сдруженията за напояване и основанието за издаване от страна на министъра на финансите и министъра на земеделието и храните на наредбата за финансовото подпомагане на сдруженията за напояване (чл. 49), текстът, който дава основанието и правомощията на министъра на земеделието и храните да определя цените на услугата „водоподаване” или по друг начин казано, цените на водите за напояване (чл. 58) и законовото основание за приемането на основния подзаконов нормативен акт (чл. 67, ал. 3) – Правилникът за правилна и безопасна експлоатация и поддържане на съоръженията от хидромелиоративната инфраструктура.

Тук е мястото да се отбележи, че в **Закона за почвите** и в **Закона за опазване на селскостопанското имущество** има частични текстове, в които наред с други обект са включени като обект на защита и „хидромелиоративните съоръжения”, доколкото те са разположени на територията на съответните земеделски земи и са особен обект на собственост, като тази собственост и съответно режимът на тези съоръжения са различни от собствеността и режима на земите, които те могат да обслужват като обект на напояване или отводняване. Отделни конкретни разпоредби, свързани с опазването на земите и почвите в областта на земеделието, информацията и мониторинга върху качеството на водите за напояване и състоянието на почвите, използването на хидромелиоративни съоръжения, планиране на хидромелиоративни мероприятия и други подобни се срещат в **Закона за опазване на земеделските земи** (чл.4 и чл.6) и **Правилника за приложението му**, както и в **Закона за собствеността и ползването на земеделските земи** и **Правилника за прилагането му**. Тези разпоредби обаче, не представляват стройна и единна система от правни норми, а са по-скоро необходими добавки или препратки. Такива единични норми на места осигуряват връзка и координация между отделни системи и подсистеми на правната уредба, особено като се отчита сложната и разнообразна материя, която регулират многобройните и разнопосочни актове от системата на селското стопанство и свързаните с него отрасли.

Важните легални дефиниции в областта на хидромелиорациите, въпреки малкия си брой, са дадени в **Допълнителните разпоредби към ЗСН** - „хидромелиоративна инфраструктура”, „напоителни” и „отводнителни” системи и „агромелиоративни мероприятия”. Включени са и някои неprecizни и неиздържани от законодателна гледна точка текстове, които уреждат хипотезата на придобиването на права от страна на сдруженията за напояване върху хидромелиоративни съоръжения – обекти на публичната собственост, което е в разрез с Конституцията и законовата уредба относно режима на публичната собственост.

На подзаконово ниво уредбата е доразвита и допълнена чрез следните актове:

- **Правилник за правилна и безопасна експлоатация и поддържане на съоръженията от хидромелиоративната инфраструктура**, който в голяма степен наподобява Наредба № 13 за язовирните стени и съоръженията към тях, дори препраща към нея и към ЗВ, и е слаб опит да се попълни липсата на комплексна законова уредба на хидромелиоративния отрасъл. Третират се правилата и изискванията за поддръжката и експлоатацията на язовирите, помпените станции и другите видове хидротехнически съоръжения в областта

на мелиорациите. Нормите са основно с технически характер и обхващат включително мониторинга и режима на безопасност на съоръженията;

- **Заповед № РД 09-271/11.05.2006 г. на основание чл.49, ал.1 и ал.2 от ЗСН и чл.12, ал.3 от Наредба № 2/21.01.2002 г. за финансово подпомагане на сдруженията за напояване;**
- **Наредба № 2 от 2002 г. за финансово подпомагане на сдруженията за напояване**, като тази наредба има ограничено приложение за реда и начина на финансиране на дейностите на сдруженията за ремонт и поддръжка на хидромелиоративните съоръжения, но доколкото на тях им е предоставена част от хидромелиоративната инфраструктура и те отговарят за нея, то наредбата е част от подзаконовата уредба на хидромелиорациите;
- **Наредба за придобиване и отнемане от сдруженията за напояване правото на ползване върху обектите от хидромелиоративната инфраструктура и обслужващата техника на територията на сдружението**, с която са уредени правата на ползване върху обекти от хидромелиоративната инфраструктура и обслужващата техника, включени в имуществото на търговски дружества, в които държавата е едноличен собственик на капитала, като тези права се предоставят на сдруженията безвъзмездно под формата на права на ползване върху техниката, предназначена да обслужва съответната територия на всяко сдружение за напояване. В Допълнителните разпоредби на тази наредба са интересни няколко правни дефиниции за понятията "Голям язовир", "Потенциално опасен язовир", "Ретензионен язовир" и „Регулиран водоизточник“, макар че това не е точният акт и място за тези дефиниции.

Следващият подзаконов акт е **Наредбата за условията и реда за участие на държавата в заплащането на цената на услугата "водоподаване"**, която трябва да бъде отменена, защото в самата наредба е посочено, че държавата ще участва в цената до края на 2004 г., т.е. нормативен акт с изцяло изчерпано предназначение.

В тази група трябва да се посочат и **Правилата за приемане на хидромелиоративни системи и съоръжения от 1987 г.**, които са издадени още на основание на Закона за териториалното и селищното устройство (отм.) и които определят изискванията за приемане на новоизградени, реконструирани или модернизирани хидромелиоративни системи (напоителни, отводнителни, корекции на реки и съоръжения за защита от наводнение).

В групата на актовете, които нямат характер на нормативен акт, но имат приложение в този отрасъл са **Указания за общи условия на договорите за доставка на вода за напояване на сдруженията и на ползватели на вода, които не са членове на сдружение** (съгласно чл. 58, ал.1, т.2 от ЗСН).

Към разглежданата група подзаконови актове трябва да се добавят и следните няколко акта, които нямат пряка насоченост към хидромелиорациите, но са свързани с водите и тяхното използване и опазване в сферата на земеделието и селското стопанство. Това са **Наредба № 2 от 2007 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници** и **Наредба № 18 от 2009 г. за качеството на водите за напояване на земеделските култури**. Тези наредби са издадени на основание на Закона за водите и са свързани с опазване на качеството на водите, като първата от тях е и актът, в който е транспонирана Директива 91/676/ на ЕИО за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници. Ефективното прилагане на тези два акта тепърва предстои. Наредба № 18 от 2009 г. по-конкретно урежда основните

изисквания към качеството на водите за напояване, критериите и показателите за оценка на качеството на тези води, въпросите по предотвратяване на увреждането на хидротехническите съоръжения от въздействие на водите за напояване, мониторинга на качеството на водите за напояване и контрола за спазване на изискванията за качеството на водите. Целта на наредбата е да създаде условия за гарантиране на здравето и живота на населението и животните чрез опазване на почвите, земеделските култури и на качеството на водите във водните обекти от възможно неблагоприятно въздействие на водите за напояване и да осигурява поддържането на земята в добро земеделско и екологично състояние. Наредбата се прилага за повърхностни, подземни и отпадъчни води, които ще се използват за напояване на земеделските култури, в тяхното естествено състояние или след съответно подходящо третиране.

На основание Закона за управление на отпадъците е издадена **Наредбата за реда и начина за оползотворяване на утайки от пречистването на отпадъчни води чрез употребата им в земеделието**, която има по-косвено отношение към хидромелиорациите, но тя регламентира важни въпроси от водния сектор – пречистването на отпадъчните води в отрасъла „ВиК” и една от формите на решаване на въпросите с третирането на утайките чрез употреба в земеделието, което дава основание да бъде посочена в тази част на анализа.

**Защитата от вредното въздействие на водите.** Причините защитата от вредното въздействие на водите да се разглежда заедно с материята по хидромелиорациите са няколко. На първо място, на министъра на земеделието и храните са възложени функциите по държавната политика, свързана с дейностите по експлоатация, изграждане, реконструкция и модернизация на хидромелиоративни системи и съоръжения и на съоръженията за предпазване от вредното въздействие на водите извън границите на населените места.

На второ място, дейностите по хидромелиорациите като мероприятия по напояване и отводняване практически и организационно са обединени в работата на оператора «Напоителни системи» ЕАД, който се ръководи от министъра на земеделието и храните.

На трето място, голяма част от хидромелиоративните съоръжения и системите, които се управляват, поддържат и експлоатират в системата на министерството на земеделието и храните, изпълняват и защитни функции по отношение на вредното въздействие на водите.

Тази материя е уредена основно на законово ниво в **чл.10, ал.1, т.1 и 2 и Глава девета „Защита от вредното въздействие на водите” на Закона за водите**. На министъра на регионалното развитие и благоустройството са вменени отрасловата компетентност и отговорност за съоръженията за защита от вредното въздействие на водите **в границите на населените места**, а на министъра на земеделието и храните съответно - за съоръженията за защита **извън населените места**. Даден е приоритет на програмите от мерки към плановете за управление на речните басейни и плановете за управление на риска от наводнения при провеждането на държавната и общинската политика във водния сектор (чл.3 и чл.10 ЗВ), предвидени са формите на защита от вредното въздействие на водите, видовете защита като оперативна и постоянна и са определени отговорните институции за контрола или осъществяването на всяка от тях (глава девета, чл. 137-138 ЗВ), както и различни задължения за собствениците и ползвателите на хидротехнически съоръжения, които са насочени към превенцията и защитата от вредното въздействие на водите (чл.чл. 139-142 ЗВ). Забранени са редица

дейности, свързани с коритата на реките, режима на дигите като защитни съоръжения и изграждането на постройки в заливаемите тераси на реките (чл.чл.143-146 ЗВ).

С последните изменения на ЗВ от 2010 г. (новите текстове на чл.146а-146т, разпределени в 4 нови раздела към Глава девета), свързани с транспонирането на **Директива 2007/60/ЕО относно оценката и управлението на риска от наводнения** се цели определянето на рамка за оценка и управление на риска от наводнения и намаляване на неблагоприятните последици за човешкото здраве, околната среда, културното наследство и стопанската дейност, свързани с наводненията в България. С това изменение се осигурява нормативно уреждане на принципите на тази директива и подхода на дългосрочно планиране за намаляване на риска от наводнения, който е предвиден в **три основни етапа**:

1. предварителна оценка на риска от наводнения – **до 2011 г.** – за речни басейни и прилежащите им брегови зони;
2. изготвяне на карти за опасност от наводнения и карти за риск от наводнения – **до 2013 г.** - за местата, където съществува реален риск от наводнения или може да се предвиди такъв;
3. изготвяне на планове за управление на риска от наводнения – **до 2015 г.** – за зоните с идентифициран реален риск от наводнения или може да се предположи такъв.

В плановете ще се определят и целите, които ще се постигат с прилагането на директивата. За осигуряване на задълженията на компетентните органи, провеждащи държавната и общинската политика в отраслите на водния сектор при изпълнението и контрола на програмите от мерки към плановете, е предвидено плановете за управление на речните басейни и плановете за риска от наводнения да бъдат приемани от Министерския съвет по предложение на министъра на околната среда и водите.

С цитираните по-горе изменения на ЗВ е прецизирана и отговорността на държавните органи, областните управители и кметовете на общини към процеса на поддържане на речните легла в населените места и извън тях.

На подзаконово ниво материята, свързана със защитата от вредното въздействие на водите, е третирана под една или друга форма и в различна степен в почти всички подзаконовни нормативни и ненормативни актове като правилници, наредби, норми за проектиране, правила за експлоатация и др., които са свързани с техническите изисквания и правилата за проектиране, поддръжка и експлоатация на хидротехнически съоръжения от всякакъв вид.

**5. Рибарство и аквакултури.** Правото на ЕС в областта на рибарството се състои главно от регламенти, пред които не стои изискване за транспониране в националното ни законодателство. Предвид изискването за привеждане на националното ни законодателство в съответствие с европейската правна рамка, през 2001 г. е приет **Законът за рибарството и аквакултурите /ЗРА/** (обн., ДВ, бр.41 от 2001 г.), който е основен нормативен акт за отрасъла. Основна цел на закона е създаването на правна рамка за въвеждане в българското законодателство на актовете на ЕС, установяващи правилата в областта на ОПР. Законът урежда отношенията, свързани със собствеността, организацията, управлението, ползването и опазването на рибните ресурси във водите на Република България, търговията с риба и други водни организми. С измененията от 2006 г. е въведен механизмът на държавните помощи в областта на рибарството, в съответствие с разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1860/2004 на Комисията от 06.10.2004 г. относно прилагането на чл.чл. 87 и 88 от Договора за ЕО спрямо минималните помощи в секторите на земеделието и

рибарството. Други отношения, които законът урежда, са: рибностопанските обекти, на които е даден статут на водни обекти по §1 ДР на Закона за водите, които могат да бъдат естествени, изкуствени и специализирани; собствеността върху рибностопанските обекти – държавна, общинска, на юридически и физически лица; условията и редът за извършване на риболов, така че да не се препятства естественото възпроизводство на рибните ресурси, миграционните пътища и да не се застрашава устойчивото им развитие; видовете риболов - любителски и стопански; аквакултурите - дейност по развъждане и отглеждане на риба и други водни организми, след вписване в регистър, воден от Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури; предпоставка за вписване в регистъра е наличието на разрешително за ползване на воден обект за аквакултури и свързаните с тях дейности по Закона за водите; сдруженията по чл.11 – редът и условията, на които трябва да отговарят за предоставяне управлението на рибните ресурси във водни обекти.

Законът урежда и правилата относно ползването на язовири държавна собственост в рибностопанско отношение. В Приложение № 1 от **Наредба № 37 от 10.11.2008 г. за ползването на язовирите държавна собственост, в рибностопанско отношение и правилата за извършване на стопански, любителски риболов и аквакултури в обектите държавна собственост по чл.3, ал.1 ЗРА**, са описани язовирите държавна собственост и тяхното предназначение в рибностопанско отношение за: *любителски риболов* – извършва се само в язовирите държавна собственост по Приложение № 1 от ЗВ; *стопански риболов* – извършва се в определените в Приложение № 1 от Наредбата водни обекти след издаване на разрешително за стопански риболов; *аквакултури* – в язовирите държавна собственост, определени само за любителски или само за стопански риболов, могат да бъдат определяни зони за аквакултури.

В подзаконова нормативна уредба са развити правила относно ползването на водностопанските обекти в рибностопанско отношение, качеството на пресните води, обитавани от риби, изискванията към сдруженията по чл.11 ЗРА, експлоатиращи язовири, определянето на обезщетения за вреди, нанесени върху рибностопанския ресурс и др., както следва:

- **Наредба № 4 от 20.10.2000 г. за качеството на водите за рибовъдство и за развъждане на черупкови организми** – урежда качеството на пресните води, използвани за рибовъдство. Наредбата, от чието приложно поле са изключени водните обекти, предназначени за интензивно рибовъдство (рибни ферми), въвежда норми за качество на водите за обитаване от риби и процедура по идентифицирането на тези води и норми за качество на крайбрежните морски води и морски води, владени в сушата, осигуряващи нормално съществуване и възпроизводство на ракообразни и мекотели;
- **Наредба № 22 от 10.12.2007 г. за реда за предоставяне управлението на рибните ресурси в изкуствени водни обекти-държавна собственост, на сдружения за любителски риболов** – определя се редът за предоставяне управлението на рибните ресурси за любителски риболов в изкуствените водни обекти-държавна собственост, определени само за любителски риболов;
- **Устройствен правилник на Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури** – уреждат се функциите, дейността, структурата, числеността на персонала и организацията на работа на ИАРА;
- **Наредба № 41 от 20.04.2006 г. за условията и реда за признаване на организации на производители на риба и други водни организми** – условията и реда за признаване на организации на производителите; изискванията относно

съдържанието на правилника на организациите на производители на риба и други водни организми; условията и редът за получаване на специално признаване на организации на производители на риба и други водни организми;

- **Наредба № 54 от 28.04.2006 г. за водене на регистрите по чл.16 ЗРА** – за воденето на регистрите на: издадените разрешителни за стопански риболов, издадените билети за любителски риболов, лицата, които развъждат и отглеждат риба, признатите организации на производители на риба и други водни организми и браншови организации;
- **Наредба № 17 от 16.06.2008 г. за здравните изисквания към стопанските водни животни, продуктите от тях и предпазването и контрола на болести по водните животни**, издадена на основание чл.54 от **Закона за ветеринарномедицинската дейност**, чрез която са транспонирани Директива на Съвета 2006/88/ЕС от 24 октомври 2006 г. за здравните изисквания за аквакултурни животни и продукти от тях и за предотвратяване и контрола на някои болести по водните животни и Директива 2008/53/ЕО от 2008 г. за изменение на Приложение IV към Директива 2006/88/ЕО по отношение на пролетната виремия по шарана относно здравните изисквания към животните, които трябва да се прилагат при пускането им на пазара, внасянето и транзита на стопански водни животни и продукти от тях; предпазните мерки по отношение контрола на болестите по стопански водни животни, предприемани от Националната ветеринарномедицинска служба (НВМС), както и мерките, предприемани от лицата, отговорни за производствения бизнес на аквакултури и на всяка друга промишленост, свързана с този бизнес;
- **Тарифа за таксите, събирани по ЗРА** – важен източник на средства са таксите за издаване на разрешителни за стопански риболов, за регистрация на рибопроизводителите и за услугите, извършвани от ИАРА, събирани на основание цитираната тарифа, както и обезщетенията за причинени вреди на рибните ресурси съобразно **Наредбата за размера на обезщетенията за причинени вреди на рибните ресурси**.

**6. Промислено водоползване.** В нормативната уредба в областта на промишленото водоползване основен акт е **Законът за водите**, където е уреден режимът за ползване на водни обекти за изграждане на нови, реконструкция или модернизация на съществуващи системи и съоръжения, заустване на отпадъчни води и др. (чл.46). Водоползването за промишлени цели намира самостоятелна уредба (чл.50, ал.4, т.4), а третирането на отпадъчни води в канализационните мрежи и пречиствателните станции с цел пречистване се осъществява при наличие на разрешителното за заустване на отпадъчните води, издадено по общите правила на ЗВ, и се съобразява с вида и степента на замърсяване на отпадъчните води, капацитета на канализационната мрежа и пречиствателната станция, технологията за третиране на утайките и др.

В **Наредба №6/9.11.2000 г. за емисионни норми за допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, зауствани във водни обекти** се уреждат емисионните норми за допустимото съдържание на някои вредни и опасни вещества в отпадъчните води, зауствани във водни обекти. Извън обхвата на наредбата остават заустванията на отпадъчни води в подземни води. Наредбата цели да се предотврати и/или преустанови и намали замърсяването на водите на водните обекти с опасните и вредните вещества, попадащи в обхвата ѝ. Министърът на околната среда и водите е натоварен с функции по контрол на мониторинга на отпадъчни води, съдържащи опасни и вредни вещества, указани в Приложение № 1 към наредбата,



както и на мониторинга на водите на водните обекти, които са повлияни от заустването на отпадъчни води. С **Наредба №7/14.11.2000 г. за условията и реда за заустване на производствени отпадъчни води в канализационните системи на населените места** се дава регламентация на третирането на отпадъчните води, използвани в промишлеността и производството, зауствани в канализационните мрежи на населените места и селищните пречиствателни станции и с нея се цели опазване на водите от замърсяване с токсични, вредни и опасни за околната среда вещества. От обхвата на наредбата са изключени дейностите по заустване на производствени отпадъчни води във водни обекти.

Материята относно опазването на водите като компонент на околната среда е уредена в **Закона за опазване на околната среда /ЗООС/**, с който са поставени цели за опазването на околната среда и нейните компоненти. Уредени са системите за контрола и управлението на факторите, които увреждат околната среда, системите за мониторинг на компонентите на околната среда. Водите са разгледани като отделен компонент на околната среда (Глава трета, Раздел II „Опазване и използване на водите и водните обекти”). Посочени са целите на държавната политика по опазване и използване на водите. Място намират екологичните оценки и оценките на въздействието върху околната среда, когато са целите на оценка на въздействието на инвестиционните предложения и отделни дейности върху компонентите на околната среда, включително и върху водите. Екологичните оценки са задължителни за планове и програми в областта на управление на водните ресурси и промишленост (чл.85, ал.1). Предвидени са мерки за предотвратяване на големи промишлени аварии (чл.103). Характеризирането на предприятие и/или съоръжение, в което се употребяват и/или се съхраняват опасни вещества, като такива с „с нисък рисков потенциал” или като „с висок рисков потенциал”, е задължително за всеки оператор на такъв обект. В ЗООС са уредени условията за издаване на комплексни разрешителни и техният обхват, Националната система за мониторинг, която се състои от национални мрежи за мониторинг и наред с мониторинга върху останалите компоненти на околната среда включва мониторинг на валежите и повърхностните води, мониторинг на подземните води, мониторинг на морските води. Наред с националния мониторинг, вменено е **задължение за собствен мониторинг** на лицата, задължени по Закона за водите, Закона за почвите, Закона за чистотата на атмосферния въздух, Закона за подземните богатства, Закона за защита от шума в околната среда и Закона за управление на отпадъците, които разработват план, съобразен с поставените условия в разрешителното или в решението по ОВОС.

Извън системата на общия режим на разрешителните за използване на води и водни обекти по ЗВ, в ЗООС са регламентираны **комплексните разрешителни, издавани за изграждането и експлоатацията на инсталации и съоръжения за определени категории промишлени дейности**. Самите категориите за промишлени дейности, за които се изисква комплексно разрешително, са посочени в Приложение № 4 към закона. Комплексните разрешителни съдържат задължителните мерки за опазване на въздуха, водата и почвата. Условията за издаване на комплексни разрешителни са посочени в **Наредба за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни**. Наличието на разрешително за водовземане и/или договор с водоснабдително дружество, е предпоставка за разглеждане на заявлението за издаване на комплексно разрешително. Съществено в наредбата е, че е предвидено проектите на комплексни разрешителни за дейностите, посочени в Приложение 4 към закона (чл.117, ал.1 и 2), да се съгласуват от съответните РИОСВ и басейнови дирекции, а за онези дейности, които не попадат в Приложение № 4, да се съгласуват от съответната басейнова дирекция.

Като самостоятелно условие (Условие № 10) при издаване на комплексно разрешително са емисиите на отпадъчни води, в т.ч. производствени отпадъчни води, охлаждащи води, битово-фекални води, дъждовни води, като за всеки един от компонентите е предвидено задължение самостоятелен мониторинг.

Други норми, които допълват и оформят дейностите, свързани с промишлено водоползване и експлоатацията на водния ресурс в областта на експлоатация в стопанско отношение въобще, са:

- **Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за проектиране, изграждане и експлоатация на водоснабдителни системи** – водоснабдителните системи се проектират така, че да се постигне комплексното използване и опазване на водните ресурси. При проектиране на водоснабдителните системи на производствени сгради се предвижда обратното използване на водата за производствени нужди, освен ако това е икономически неизгодно и технически неприложимо. Дадени са правни дефиниции на понятия, елементи от водната техническа инфраструктура като „Външен водопровод”, „Водопроводна мрежа”, „Главен водопроводен клон от водопроводна мрежа”, „Сградно водопроводно отклонение” и др.;
- **Наредба № 8 от 28.07.1999 г. за правила и норми за разполагане на технически проводи и съоръжения в населени места** – определени са подземните технически проводи и съоръжения – водопроводни мрежи и съоръжения, канализационни мрежи и съоръжения, топлопроводни мрежи и съоръжения, отклоненията от инженерните системи към сградите, строителните и промишлените площадки в частта им под уличното платно и тротоарите;
- **Правилник за безопасност при работа в неелектрически уредби на електрически и топлофикационни централи и по топлопреносни мрежи и хидротехнически съоръжения** – отнася за безопасност при работа в неелектрически уредби на електрически и топлофикационни централи и по топлопреносни мрежи и хидротехнически съоръжения (неелектрически уредби и мрежи);
- **Норми за технологично проектиране на топлоелектрически централи** (издадени от Комитета по енергетика, публ., С., 1990 г.) – нямат нормативен характер, но въвеждат правила относно използването на води като ресурс, използван за производство на топлоенергия.

Отделни разпоредби, които уреждат материята, се съдържат в **Закона за енергетиката**, където е дефинирана дейността топлоснабдяване (топлоснабдяването е процес на производство, пренос, доставка, разпределение и потребление на топлинна енергия с топлоносител водна пара и гореща вода за битови и стопански нужди), а редът и техническите условия за топлоснабдяване, за оперативно управление на топлоснабдителната система, за присъединяване на производители и потребители към топлопреносната мрежа, за разпределение, прекратяване на топлоснабдяването и спиране на топлоподаването са определени с Наредба № 16-334 от 6.04.2007 г. за топлоснабдяването. Техническите правила и нормативи за проектиране, изграждане и експлоатация на обектите и съоръженията за производство, пренос и разпределение на топлинна енергия са определени с Наредба № 15 от 28.07.2005 г. за технически правила и нормативи за проектиране, изграждане и експлоатация на обектите и съоръженията за производство, пренос и разпределение на топлинна енергия.

**7. Строителен процес във водния сектор.** Правната регламентация на този вид отношения следва да се търси в **Закона за устройството на територията (ЗУТ)**, който

наред с разнородните обществени отношения, които има за задача да уреди, дава правна основа на процесите, свързани със строителството на съоръжения от хидротехническата инфраструктура. ЗУТ регламентира дейностите по изграждане на водопроводните и канализационните мрежи, докато нормите относно проектирането и изграждането на елементи на хидроенергийната и хидромелиоративната инфраструктура са „разхвърляни” в наредби или актове с ненормативен характер, норми.

Подзаконовата нормативна уредба в областта на техническите изисквания към инфраструктурата следва да се разглежда като **обща** и **специална**. **Общата подзаконова уредба** обхваща онези правила, които се прилагат за всички елементи на техническата инфраструктура, като Наредба № 3 от 2003 г. за актове в строителството и Наредба № 2 от 2003 г. за въвеждане в експлоатация на строежите и минимални гаранционни срокове. **Специалната подзаконова уредба** обхваща технически правила във връзка с проектирането и изграждането на елементи от водостопанската инфраструктура, издадени от министъра на регионалното развитие и благоустройството във формата на наредби. Сред тях се открояват Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за проектиране, изграждане и експлоатация на водоснабдителни системи, както и Наредба № 4 от 14.09.2004 г. за присъединяване на потребителите и за ползване на ВиК системи.

Нормативните актове, които уреждат отношенията във връзка със строителния процес във водния сектор, са анализирани и коментирани подробно в Раздел V, т.4.2. „ЗУТ и технически изисквания към инфраструктурата” от настоящия анализ.

**8. Други нормативни актове.** Към тази група следва да се причислят всички онези обществени отношения, които не са в непосредствена връзка с водния ресурс като изброените до тук, но са в някаква степен свързани с него, като обществените отношения, свързани със собствеността, обществените поръчки, концесиите, опазването на околната среда, третиране на отпадъци и други. По-важните нормативни актове, които формират правната рамка на тези отношения са:

а) собственост – Закон за собствеността, Закон за държавната собственост; Правилник за прилагане на Закона за държавната собственост; Закон за общинската собственост; Закон за собствеността и ползването на земеделските земи; Правилник за прилагане на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи; Закон за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд; Правилник за прилагане на Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд;

б) обществени поръчки – Закон за обществените поръчки; Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки; Наредба за възлагане на малки обществени поръчки; Наредба за водене на Регистъра за обществени поръчки;

в) концесии – Закон за концесиите; Правилник за прилагане на Закона за концесиите;

г) опазване на околната среда – Закон за опазване на околната среда; Наредба за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда; Наредба за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми; Наредба № 3 от 2008 г. за нормите за допустимо съдържание на вредни вещества в почвите; Наредба за стандарти за качество на околната среда за приоритетни вещества и някои други замърсители;

д) третиране на отпадъци – Закон за управление на отпадъците, Наредба за реда и начина за оползотворяване на утайки от пречистването на отпадъчни води чрез употребата им в земеделието.

## 5.5 Терминология и легални дефиниции

Употребата на извънредно богат набор от правни термини и понятия е основна характеристика на правната рамка на водния сектор. Това е обусловено от извънредно широкия кръг на обществени отношения, които обхваща или трябва да обхване рамката. Правното значение и смисъл на всеки съществен термин в правната рамка е обвързано с различни хипотези и последици в процеса на прилагане на рамката.

Значението на терминологичния и понятийния апарат, с който си служи законодателят при определяне на предмета на правното регулиране, е твърде съществено и то дава до голяма степен основата при очертаването на обхвата на правната рамка на водния сектор.

Законодателят е използвал няколко подхода при въвеждането на основните правни понятия, термини и легални дефиниции, с които очертава обекта на регулираните правоотношения. Тези термини и понятия са развити основно в Закона за водите, който е водещ и в тази част на изграждане на правната рамка, а другите закони и подзаконовите актове само допълват терминологичния апарат. Само в ЗВ в тялото на закона и в неговите допълнителни разпоредби са дефинирани легално над 120 специални „водни” термини и понятия. Всички останали закони и подзаконови актове дефинират много по-малко правни термини и понятия и в голямата си част използват термините от ЗВ и сродни на тях понятия.

Първият подход е въвеждането на най-важните понятия още в първите текстове на закона в частта, която определя предмета, приложното поле и обхвата и целите и принципите на Закона за водите. В определени случаи е използван подходът съществените термини да се въвеждат с първите текстове на съответната глава или раздел от закона, който урежда съответната част от правоотношенията – напр. собствеността, сервитутите и др. В някои части законът използва направо общоприети правни термини без да ги дефинира, в други случаи пояснението за термина се съдържа в конкретните текстове на закона. Като друг вид подход е използван методът на въвеждане на изрична легална дефиниция чрез пояснение на термина в Допълнителните разпоредби на закона. Трябва да отбележим, че не всички съществени термини са изрично дефинирани в края на закона, а за някои понятия са приложими дефинициите от други закони извън основните, които са включени в правната рамка на водния сектор.

Още в чл. 1 Законът за водите въвежда в употреба основните термини „води” и „собственост на водностопански системи и съоръжения” и впоследствие ги разклонява на видовете води – повърхностни, подземни, минерални и други, а в частта собственост употребява различните форми на права на собственост според признатите от Конституцията на РБ – държавна, общинска, публична, частна и други разновидности според обектите на собственост. По-нататък законът въвежда като трети елемент при употребата на легалните термини и понятия вида дейност, като я свързва било с „управлението на водите”, било с тяхното „използване”.

Например ЗВ в продължение на конституционната разпоредба определя като изключителна държавна собственост вътрешните морски води, териториалното море и минералните води по списък Приложение № 2 към закона, а останалата част от водите и водните обекти са определени основно като публична държавна собственост с някои изключения в насока публичната общинска собственост и конкретни изключения в посоката на частната собственост. Този законодателен подход е определящ и за подбора на правните способности и механизми за регулиране на всички обществени дейности и отношения, свързани с използването на водите от човека, както и за

формирането на структурата и правомощията на държавните органи, отговорни за прилагането на тези механизми като форма на осъществяване на държавното управление на водите. В чл.1 на ЗВ при определяне на предмета на управление в основата на държавното управление е заложено виждането, че водите се третират като общонационален единен и неделим природен ресурс, което е най-важната характеристика на предмета.

На следващо място следва да посочим, че в групата на легалните дефиниции, в §1, т.30 от ЗВ е дадено най-обобщеното определение за **управлението на водите като съвкупност от дейностите по използване, опазване и възстановяването им, както и по предпазване от вредното им въздействие**. Този законодателен подход е определящ и за подбора на правните способи и механизми за регулиране на всички обществени дейности и отношения, свързани с използването на водите от човека, както и за формирането на структурата и правомощията на държавните органи, отговорни за прилагането на тези механизми като форма на осъществяване на държавното управление на водите.

В цитирания чл.1 от ЗВ се намира едно от правните основания за по-широкото разбиране на понятието за управление на водите. Самият закон е включил в своя предмет уреждането на собствеността върху водите, **както и собствеността върху водностопанските системи и съоръжения**. В чл. 5 от ЗВ се казва, че „...използването на водите се осъществява чрез водностопански системи, които включват съоръжения за отнемане, съхраняване, .... и пречистване на водите, за използване на водната енергия и за защита от вредното въздействие на водите”. Това е още един начин по-пълно да се очертае предметът на нормативната уредба, т.е. и предметът на държавното управление, като се маркират и някои от най-важните направления в дейността по използването на водите и по технически признаци.

Анализът се придържа към становището, че в дейността по управление на водите съгласно нашата правна система се включват и дейностите по стопанисване и управление на водностопанските системи и съоръжения. Отделянето на водите като самостоятелен обект на управление, когато те се намират или преминават през съоръженията на водностопанските системи, от самите съоръжения и тяхното управление може да бъде само чисто теоретично. Към тези основни отправни точки от Глава първа „Общи положения”, следва да се добавят и посочените в чл.2 и следв. от ЗВ цели на закона, които са трайните и стратегически цели на държавното управление във водния сектор.

В чл.2, ал.2 законът доразвива целите, като указва и основните средства за постигането им, а в добавения от 2006 г. чл.2а от ЗВ, изцяло в съответствие с Рамковата директива за водите 2000/60ЕС, са заложени и 14-те принципа, от които ще се ръководи държавната политика за постигане на горните цели. Тези принципи всъщност са актуалната законова дефиниция за **главните задачи и насоки на организацията на дейността на държавните органи по управлението на водите**. В терминологично отношение с изменения на ЗВ от 2006 г. във водно-правната терминология се въвеждат голямата част от понятията и правния език на Рамковата директива за водите и другите евродирективи в тази област, съответно преведени от английски на български език.

Положителното в структурата на ЗВ и издадените на неговата основа подзаконови актове, особени тези, които са актуализирани след измененията от 2006 г., е сравнително системната употреба на едни и същи правни термини и понятия, като в наредбите и другите актове се използват основните легални дефиниции от ЗВ. Тъй като има доста съществена разлика и развитие на ЗВ в текста му от 2000 г. и този след 2006

г., някои части на закона и част от наредбите следва да се приведат в терминологично съответствие към употреба на едни и същи правни понятия.

За съжаление, в много актове от правната рамка на водния сектор се срещат термини и понятия, които се използват в учебните заведения и в хидротехническата наука от години, но същите нямат съответната правна дефиниция, която да им придаде унифициран легален смисъл, който да не създава проблеми при употреба – например понятията за видове ВЕЦ или някои хидротехнически съоръжения или части от тях, които се употребяват в наредбите в частта за хидроенергетиката, проектирането на хидросъоръжения или ВиК инсталации. За сравнителни примери към този раздел на анализа е приложена специална таблица 5.3. с извадки на по-голямата част от правните дефиниции от актовете, включени в правната рамка.

Поради самостоятелното развитие на всеки от допълващите рамката закони – ЗЗ, ЗРВиКУ, ЗЕ, ЗСН, ЗРА, ЗУТ и други, - терминологията използвана в тях и в съответните системи от подзаконовни актове към тези закони е доста разнообразна и понякога разнопосочна. В ЗЕ например няма нито един термин с пряка насоченост към областта на водите и тяхното използване, която да личи в самия термин, дори липсва каквото и да било понятие с прилагателно „хидроенергиен” или нещо подобно, докато в съответните наредби към този закон, които са посочени в частта на правната рамка за хидроенергетиката, има изобилна употреба на хидротехническа терминология. В ЗСН има малка и недостатъчна група от „хидромелиоративни” понятия, а в термините в подзаконовата уредба липсва изчерпателност и системност.

В ЗРВиКУ, приет през 2005 г., са въведени доста дефиниции в тялото на закона, които през 2009 г. са неадекватно дублирани в измененията на ЗВ, най-вече в текстовете на Глава „XIа” и макар, че ЗВ препраща изрично към ЗРВиКУ, то това не решава терминологичните разминавания и дефинирането по различен начин на едни и същи основни понятия – например дефинициите за „ВиК оператори” и „ВиК услуги”. Допълнително терминологични несъответствия могат да се открият между подсистемата на ЗУТ и подзаконовите актове към него с пряко отношение към дейностите по ВиК, от една страна, и ЗВ и ЗРВиКУ, от друга страна.

Ето някои от най-важните правни термини, употребявани в правната рамка - води и водностопански системи и съоръжения; водовземане и водовземни съоръжения; зауствания, приоритетни вещества, емисии и изпускания; използване на водите, водни ресурси, водна среда; речни басейни, басейново ниво, басейнови органи; управление на водите; предпазване от вредното въздействие на водите; водни услуги; опазване на водите, хидроложки цикъл, природна водна система, общо водовземане и ползване на водни обекти; водоснабдителни и канализационни системи и съоръжения; хидромелиоративни и хидроенергийни системи и съоръжения и обекти; реки, язовири и микроязовири, водоеми и водохранилища; отпадъчни води, питейни води, водоизточници, напояване, аквакултури, водни тела и др. подобни.

В някои свои раздели или конкретни групи норми Законът за водите изрично препраща към други закони като ЗУТ, ЗРА, ЗДС, ЗОС, ЗК, ЗЗ, ТЗ, АПК, ЗАНН, ЗСН, ЗЕ, ЗООС, което предполага съвместяване или спомагателна употреба на сродни, свързани или подобни правни понятия освен тези, които са изрично дефинирани в ЗВ.

Към днешна дата предстои приемането или актуализацията на над 20 подзаконовни нормативни акта, по-голямата част от които следва да се издадат на основание и за приложението на ЗВ. Вероятно в част от тях ще се наложи употребата и въвеждането на нови специфични за сектора термини и понятия. Без системност и профилирано

унифициране на правните понятия приложението на действащите и новите правни норми може да бъде силно затруднено.

Най-важните проблеми, които поражда състоянието на системата на правните термини и понятия в правната рамка на водния сектор и начина на тяхната употреба в законовите и подзаконовите нормативни актове, са посочени в точка 5.7. на анализа.

**Таблица 5.3. Правни дефиниции на термините в областта на водите**

<b>ТЕРМИН</b>	<b>ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ</b>	<b>ИЗТОЧНИК*</b>
<b>ВОДИ И ВОДНИ РЕСУРСИ. ВОДНОСТОПАНСКИТЕ СИСТЕМИ И СЪОРЪЖЕНИЯ</b>		
Водни ресурси	повърхностните и подземните води, намиращи се във водните обекти, които се използват или могат да бъдат използвани	§ 1, ал.1, т.3 от ПР на ЗВ
Водностопански баланс	съотношението между наличните водни ресурси и нуждите от вода по време и място, определено с цел установяване възможностите за задоволяване потребностите от вода;	§ 1, ал.1, т.4 от ПР на ЗВ
Водностопански отношения	отношенията, възникнали в процеса на дейностите на лицата, свързани с ползването, възстановяването и опазването на водите и водните обекти	§ 1, ал.1, т.5 от ПР на ЗВ
Водовземане	обхваща всички дейности, свързани с отнемане на води от водните обекти	§ 1, ал.1, т.7 от ПР на ЗВ
Извори	естественото възходящо или низходящо, безнапорно или напорно изтичане на подземни води на земната повърхност	§ 1, ал.1, т.14 от ПР на ЗВ
Минерални води	подземните води от находищата, посочени в приложение № 2 към Закона за водите, а в останалите случаи, за които има издаден сертификат и/или комплексна балнеологична оценка от Министерството на здравеопазването и/или стопанска оценка от Министерството на околната среда и води	§ 1, ал.1, т.17 от ПР на ЗВ
Мониторинг на водите	измервания, наблюдения и оценки за определяне на състоянието на водите	§ 1, ал.1, т.18 от ПР на ЗВ
Повърхностни води	водите на сушата, с изключение на подземните води, както и преходните води и крайбрежните морски води, освен по отношение на химичното състояние, в който случай се включват и вътрешните морски води и водите на териториалното море	§ 1, ал.1, т.23 от ПР на ЗВ
Подземни води	всички води, намиращи се под повърхността на земята във водонаситената зона, в пряк контакт със земните пластове	§ 1, ал.1, т.24 от ПР на ЗВ
Речен басейн	територията от земната повърхност, от която посредством поредица от потоци, реки и езера целият повърхностен отток се влива в морето в единствено речно устие, естуар или делта	§ 1, ал.1, т.28 от ПР на ЗВ
Трансгранични води	повърхностни или подземни води, които пресичат границата между Република България и една или повече съседни държави	§ 1, ал.1, т.29 от ПР на ЗВ
Управление на водите	включва дейностите по използване, опазване и възстановяване на водите, както и дейностите по предпазването от вредното им въздействие	§ 1, ал.1, т.30 от ПР на ЗВ

<b>ТЕРМИН</b>	<b>ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ</b>	<b>ИЗТОЧНИК*</b>
Воден обект	постоянно или временно съсредоточаване на води със съответни граници, обем и воден режим в земните недра и в естествено или изкуствено създадени форми на релефа заедно с принадлежащите към тях земи	§ 1, ал.1, т.34 от ПР на ЗВ
Води на сушата	всички стоящи или течащи води на повърхността на земята и всички подземни води откъм страната на брега от изходните линии, от които се измерва ширината на териториалното море	§ 1, ал.1, т.35 от ПР на ЗВ
Водно тяло	самостоятелна и значима част от повърхностните или подземните води	§ 1, ал.1, т.37 от ПР на ЗВ
Емисионна норма	стойностите на масата, изразена чрез определени специфични параметри, концентрацията и/или нивото на емисията, които не бива да бъдат превишавани през един или през няколко периода от време	§ 1, ал.1, т.48 от ПР на ЗВ
Изкуствено водно тяло	повърхностно водно тяло, създадено в резултат на човешка дейност	§ 1, ал.1, т.51 от ПР на ЗВ
Крайбрежни морски води	повърхностни води, намиращи се откъм сушата спрямо крайбрежната линия, всяка точка от която отстои на една морска миля в посока към вътрешността на морето от най-близката точка на изходната линия, от която се измерва обхватът на териториалното море, като, където е възможно, продължава до външната граница на преходните води	§ 1, ал.1, т.54 от ПР на ЗВ
Повърхностно водно тяло	отделен и значим елемент от повърхностните води, като езеро, водоем, поток, река или канал, част от поток, река или канал, преходни води или пространство от крайбрежните води	§ 1, ал.1, т.59 от ПР на ЗВ
Подземно водно тяло	отделен обем подземни води в рамките на един или няколко водоносни хоризонта, характеризиращ се с определено състояние на подземните води	§ 1, ал.1, т.61 от ПР на ЗВ
Район за басейново управление	област от територията на земната повърхност или морето, съставена от един или повече граничещи си речни басейни заедно с прилежащите им подземни и крайбрежни води	§ 1, ал.1, т.66 от ПР на ЗВ
Река	вода на сушата, която в по-голямата си част тече на повърхността на земята, като в част от своето течение може да преминава и под повърхността на земята	§ 1, ал.1, т.67 от ПР на ЗВ
Приоритетни вещества	вещества, които представляват значим риск за водната среда или чрез нея са токсични за хората и екотоксични за водните екосистеми и свързаните с тях сухоземни екосистеми и които са определени в съответствие с чл.16 от ЗВ и приложение № 10 към Директива 2000/60/ЕС на Европейския парламент и Съвета	§ 1, ал.1, т.68 от ПР на ЗВ
Водовземно съоръжение	съоръжение за подземни води, предназначено за водовземане, заедно с надземните съоръжения, изградени при условията и по реда на ЗУТ, което е присъединено към водоснабдителна система.	§ 1, т.2 от ПР на Наредба № 1 от 10.10.2007 г. за подземните води
Заустване на отпадъчни води	въвеждане във водните обекти с отпадъчни води на топлина и вещества, които са в обхвата на тази наредба, с изключение на: а) изхвърляне на материали от драгажна дейност; б) изхвърляния от кораби в териториалните води в резултат на	§ 1, т.14 от ПР на Наредба № 6 от 9.11.2000 г. за отпадъчните води, зауствани във водни обекти



ТЕРМИН	ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ	ИЗТОЧНИК*
	експлоатацията им; в) изхвърляне от кораби в териториални води на течни и твърди отпадъчни материали	
Канализационна мрежа	система от тръби, която събира и отвежда отпадъчните води от населеното място	§ 1, т.19 от ПР на Наредба № 6 от 9.11.2000 г. за отпадъчните води, зауствани във водни обекти
Отпадъчни води от населени места	фекално-битови отпадъчни води или смес от фекално-битови отпадъчни води, производствени отпадъчни води и/или дъждовни води	§ 1, т.24 от ПР на Наредба № 6 от 9.11.2000 г. за отпадъчните води, зауствани във водни обекти
Води за напояване	водите, използвани по силата на издадено разрешително за водовземане за подобряване на водния режим на почвата и растенията, изпитващи в естествени условия недостиг на влага	§ 1, т.5 от ПР на Наредба № 18 от 27.05.2009 г. за качеството на водите за напояване
Хидротехнически съоръжения	съоръжения, технически средства и оборудване за напояване и отводняване на земеделски земи	§ 1, т.6 от ПР на Наредба № 18 от 27.05.2009 г. за качеството на водите за напояване
Водовземни съоръжения за подземни, в т. ч. и минерални води	сондажни и шахтови кладенци; кладенци с хоризонтални дренажни лъчи (тип "Раней"); дренажи; каптажи на естествени извори и системи за изкуствено подхранване	§ 1, т.1 от ПР на Наредба № 3 от 16.10.2000 г. за санитарно-охранителните зони около водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване
Защитен подземен воден обект	подземен воден обект, над който е разположен водонепропусклив пласт	§ 1, т.7 от ПР на Наредба № 3 от 16.10.2000 г. за санитарно-охранителните зони около водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване
Крайбрежни морски води	водите, намиращи се между бреговата линия и линията, всяка точка на която е на отстояние една морска миля от най-близката точка на изходната линия, от която се измерва широчината на териториалното море, като в устията на реките се разширява до границата на пресните води	§ 1, т.1 от ПР на Наредба № 8 от 25.01.2001 г. за качеството на крайбрежните морски води
Питейна вода	вода за питейно-битови цели: а) в нейното природно състояние или след обработка, предназначена за пиене, приготвяне на храна и други битови цели, независимо дали е от повърхностен или подземен водоизточник или се доставя чрез водоразпределителна мрежа, от цистерна, в бутилки, кутии или други опаковки; б) използвана в предприятията от хранителната промишленост за производството, преработката, съхранението или продажбата на продукти или на вещества, предназначени за консумация от хора, с изключение на случаите, когато органите на ДЗК са преценили, че качеството на водата не може да повлияе върху безопасността на готовия хранителен продукт	§ 1, т.1 от ПР на Наредба № 9 от 16.03.2001 г. за качеството на водата, предназначена за питейно-битови цели
Производствени отпадъчни води	отпадъчни води, които се изпускат в резултат на производствена, стопанска или други дейности и	§ 1, т.1 от ПР на Наредба № 7 от 14.11.2000 г. за

ТЕРМИН	ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ	ИЗТОЧНИК*
	които по своя произход, състав и свойства са различни от фекално-битовите отпадъчни води, резултат от човешкия метаболизъм и битово-домакинските дейности	заустване на производствени отпадъчни води в населените места
Водоснабдителни организации	търговски дружества по водоснабдяване и канализация или друга структура, която експлоатира водоснабдителна система	§ 1, т.1 от ПР на Наредба № 12 от 18.06.2002 г. за качествените изисквания към повърхностни води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване
<b>ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ</b>		
Курортни ресурси	минералните води, лечебните пелоиди, крайбрежната плажна ивица и местностите с благоприятни за профилактика, лечение и рехабилитация биоклиматични условия	чл.75, ал.1 от 33
Обекти с обществено предназначение	а) водоизточници и минерални водоизточници, водоснабдителни обекти и съоръжения за питейно-битово водоснабдяване; б) плувни басейни, плажове и места за къпане;	§ 1, т.9 от ПР на 33
Факторите на жизнената среда	а) води, предназначени за питейно-битови нужди; б) води, предназначени за къпане; в) минерални води, предназначени за пиене или за използване за профилактични, лечебни или за хигиенни нужди;	§ 1, т.12 от ПР на 33
Води за къпане	са обособени части от течащите или стоящите води на сушата, преходните и крайбрежните морски води, които отговарят на изискванията на чл.3 от Наредба № 5 от 30.05.2008 г. за управление качеството на водите за къпане	§ 1, т.2 от ПР на Наредба № 5 от 30.05.2008 г. за управление качеството на водите за къпане
Води за къпане	всички пресни течащи или стоящи води, или части от тях, както и морските води, където: а) къпането е разрешено от компетентните органи, или б) къпането не е изрично забранено и традиционно се практикува от голям брой къпещи се	§ 1, т.1 от ПР на Наредба № 11 от 25.02.2002 г. за качеството на водите за къпане (в сила до 31.12.2014 г.)
<b>ВОДОСНАБДЯВАНЕ И КАНАЛИЗАЦИЯ</b>		
Водоснабдителна система	съвкупност от съоръжения за добиване на природни води, пречистването и/или обеззаразяването им до необходимото качество, съхраняването, транспортирането, разпределянето и доставянето им до имотите на потребителите	§ 1, ал.1, т.32 от ПР на 3В
Канализационна система	съвкупност от канализационни отклонения, улични канализационни мрежи в урбанизираните територии, отвеждащи колектори и пречиствателни станции или пречиствателни съоръжения, чрез които се извършва отвеждане на отпадъчните и/или дъждовните води от имотите на потребителите, пречистването им и при необходимост обеззаразяването им до необходимите качества и заустването им в съответния воден обект	§ 1, ал.1, т.33 от ПР на 3В
Вода, предназначена за питейно-битови цели	повърхностна или подземна вода в нейното природно състояние или след обработка, предназначена за пиене, приготвяне на храна и други битови цели, доставяна чрез водопроводна система или от цистерна, в бутилки, кутии или други опаковки, както и водите, използвани за производство на хранителни, лекарствени или козметични продукти или вещества, предназначени за консумация от човека, в случай	§ 1, ал.1, т.36 от ПР на 3В

ТЕРМИН	ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ	ИЗТОЧНИК*
	че качеството на водата може да окаже влияние върху качеството на крайните продукти	
Водни услуги	всички услуги за осигуряване на вода за домакинствата, обществените институции и за всяка стопанска дейност чрез водовземане, акумулиране, събиране в резервоари, обработка и доставка на повърхностни или подземни води, както и събирането, отвеждането и третирането с пречиствателни съоръжения на отпадъчните води, които след това се заустват в повърхностни водни тела	§ 1, ал.1, т.74 от ПР на ЗВ
Водоползване	водните услуги заедно с всяка друга човешка дейност, свързана с отнемане на води, ползване на водни обекти и земеползване, за която при характеризирането на водните тела, извършено при условията на наредбите по чл.135, ал.1, т.2 и 9 от ЗВ, е установено, че оказва значително въздействие върху състоянието на водите, и които се вземат предвид при изпълнението на икономическия анализ по чл.192, ал.2, т.1 от ЗВ	§ 1, ал.1, т.80 от ПР на ЗВ
Водопроводна мрежа	елемент на водоснабдителната система в урбанизираната територия, състоящ се от проводи и прилежащите им съоръжения за разпределение и транспортиране на водата до потребителите	§ 1, ал.1, т.82 от ПР на ЗВ
Канализационна мрежа	елемент на канализационната система в урбанизираната територия, състоящ се от проводи и прилежащите им съоръжения за отвеждане на отпадъчните води от потребителите до канализационните колектори извън урбанизираните територии	§ 1, ал.1, т.83 от ПР на ЗВ
Регионален ВиК оператор	ВиК оператор, действащ на територията на повече от една община	§ 1, ал.1, т.85 от ПР на ЗВ
Общински ВиК оператор	ВиК оператор, действащ на територията на една община	§ 1, ал.1, т.86 от ПР на ЗВ
ВиК услуги (водоснабдителните и канализационните услуги)	услугите по пречистване и доставка на вода за питейно-битови, промишлени и други нужди, отвеждане и пречистване на отпадъчните и дъждовните води от имотите на потребителите в урбанизираните територии (населените места и селищните образувания), както и дейностите по изграждането, поддържането и експлоатацията на водоснабдителните и канализационните системи, включително на пречиствателните станции и другите съоръжения	чл.1, ал.2 ЗРВиКУ
ВиК оператори	всички предприятия с предмет на дейност извършване на В и К услуги	чл.2, ал.1 ЗРВиКУ
Неинкасирана вода	разликата между измерени водни количества на входа на водоснабдителната система и фактурираните водни количества	§ 1, т.10 от Наредба за формиране на годишните нива на показателите за качество на ВиК услуги
<b>ХИДРОЕНЕРГЕТИКА</b>		
Топлоснабдяването	процес на производство, пренос, доставка, разпределение и потребление на топлинна енергия с топлоносител водна пара и гореща вода за битови и стопански нужди	чл.125, ал.1 от ЗЕ
ВЕЦ на течащи води	хидроенергийна система на естествени (течащи) води, която работи с неизравнен отток, т.е. използва естествения режим на реката. При нея	§ 1, т.1 от Наредба № 6 от 9.06.2004 г. за присъединяване към

ТЕРМИН	ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ	ИЗТОЧНИК*
	напор се създава с помощта на деривационни или водоподпорни (язовирна стена, яз) съоръжения или с двете едновременно	преносната и разпределителните електрически мрежи
Водоелектрическа централа	комплекс от съоръжения и оборудване, който преобразува енергийния потенциал на водните ресурси в електрическа енергия	§ 1, т.2 от Наредба № 14 от 15.06.2005 г. за съоръженията електрическа енергия
Големи язовирни стени	а) язовирни стени с височина на стената, мерено от повърхността на фундиране до короната, по-голяма от 15 m; б) язовирни стени с височина на стената 10 - 15 m, когато имат поне една от следните характеристики: - обем на водохранилището, по-голям от 1 000 000 куб. м; - пропускателна способност на облекчителните съоръжения, по-голяма от 2000 куб. м/с	§ 1, т.3 от Наредба № 14 от 15.06.2005 г. за съоръженията електрическа енергия
Помпено-акмулираща водоелектрическа централа	комплекс от съоръжения и оборудване, който позволява косвено съхраняване на електрическа енергия чрез двойно преобразуване, както следва: а) в помпен режим - преобразуване на електрическата енергия в хидроенергиен потенциал и неговото съхраняване; б) в генераторен режим - обратно преобразуване на съхранения хидроенергиен потенциал в електрическа енергия	§ 1, т.13 от Наредба № 14 от 15.06.2005 г. за съоръженията електрическа енергия
Ретензия	временно задържане във водохранилището на част от обема на високата вълна	§ 1, т.15 от Наредба № 14 от 15.06.2005 г. за съоръженията електрическа енергия
Яз	водопреградно съоръжение за отклоняване на води от речните течения	§ 1, т.18 от Наредба № 14 от 15.06.2005 г. за съоръженията електрическа енергия
<b>ХИДРОМЕЛИОРАЦИИ</b>		
Хидромелиоративна инфраструктура	комплекс от съоръжения, технически средства и оборудване за напояване и отводняване на земеделски земи на територията на сдруженията заедно с прилежащите им площи и сградите с обслужващо предназначение, както и експлоатационните пътища	§ 1, т.1 от ПР на ЗСН
Територия на сдружението за напояване	площта на земеделските земи, които се обслужват от една напоителна или една напоително-отводнителна система, или от технологично обособени части от тях с граници, определени от надзорния орган	§ 1, т.2 от ПР на ЗСН
Напоителни системи	комплекс от съоръжения, технически средства и оборудване за добиване, съхраняване, доставка и разпределяне на водата за напояване на земеделските култури с цел поддържане на подходящ водно-въздушен режим	§ 1, т.3 от ПР на ЗСН
Отводнителни системи	площта на земеделските земи, които се обслужват от една напоителна или една напоително-отводнителна система, или от технологично обособени части от тях с граници, определени от надзорния орган	§ 1, т.4 от ПР на ЗСН
Воден баланс	съотношението между валежите, оттока, изпарението и филтрацията, характеризиращо количественото състояние на водите по речни басейни	§ 1, т.4 от ПР на Правилника за експлоатацията на хидромелиоративни

ТЕРМИН	ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ	ИЗТОЧНИК*
		съоръжения
Водовземни съоръжения	съоръжения, посредством които се извършва отнемане на води от водните обекти	§ 1, т.5 от ПР на Правилника за експлоатацията на хидромелиоративни съоръжения
Водоползване	обхваща всички дейности, свързани с отнемане на води от водните обекти	§ 1, т.6 от ПР на Правилника за експлоатацията на хидромелиоративни съоръжения
Напоителни системи	комплекс от съоръжения, технически средства и оборудване за добиване, съхраняване, доставка и разпределяне на водата за напояване на земеделските култури с цел поддържане на подходящ водно-въздушен режим	§ 1, т.10 от ПР на Правилника за експлоатацията на хидромелиоративни съоръжения
Хидромелиоративна инфраструктура	комплекс от съоръжения, технически средства и оборудване за напояване и отводняване на земеделски земи на територията на сдруженията заедно с прилежащите им площи и сгради с обслужващо предназначение, както и експлоатационните пътища, предмет на чл.2 от Наредбата за правото на ползване върху обектите от хидромелиоративната инфраструктура	§ 1, т.16 от ПР на Правилника за експлоатацията на хидромелиоративни съоръжения
Голям язовир	язовир с височина на стената над 15 м или със завирен обем над 3 млн. куб.метра	§ 1, т.1 от ПР на Наредба за правото на ползване върху обектите от хидромелиоративната инфраструктура
Потенциално опасен язовир	язовир, който с месторазположението си, независимо от техническото му състояние, при внезапно скъсване представлява опасност за намиращите се под него населени места, автомагистрални пътища клас I, жп линии или важни стопански обекти	§ 1, т.2 от ПР на Наредба за правото на ползване върху обектите от хидромелиоративната инфраструктура
Ретензионен язовир	язовир, предназначен да поеме висока вълна в речното русло, на което е изграден, и да я проведе през преливника си и основния изпускател, така че да предпази от заливане разположени под него населени места, автомагистрални пътища клас I, жп линии или важни стопански обекти. Ретензионните язовири са без спирателни органи на основния изпускател, а водните им откоси са затревени	§ 1, т.3 от ПР на Наредба за правото на ползване върху обектите от хидромелиоративната инфраструктура
Регулиран водоизточник	язовир, който регулира водния отток в рамките на една или няколко календарни години	§ 1, т.4 от ПР на Наредба за правото на ползване върху обектите от хидромелиоративната инфраструктура
<b>РИБАРСТВО И АКВАКУЛТУРИ</b>		
Големи язовири	язовирите по приложение № 1 към ЗВ, както и други язовири с площ при максимален обем над 2000 дка, определени от министъра на земеделието и храните	§ 1, т.9 от ПР на ЗРА
Крайбрежни морски води	водата откъм сушата, оградена от линия, чиито точки са на отстояние една морска миля от най-близката точка на основната линия, от която се измерва широчината на териториалните води, като	§ 1, т.5 от ПР на Наредба № 4 от 20.10.2000 г. за качеството на водите за рибовъдство и за

<b>ТЕРМИН</b>	<b>ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ</b>	<b>ИЗТОЧНИК*</b>
	в устията на реките се разширява до границата на пресните води	развъждане на черупкови организми
Замърсяване на водите	прякото или непрякото въвеждане като резултат от човешката дейност на вещества, трептения и топлина във водите, които могат да бъдат опасни за човешкото здраве при консумация на риба и рибни продукти и месо на черупкови организми от крайбрежни морски води и за водните екосистеми и качеството на водите	§ 1, т.7 от ПР на Наредба № 4 от 20.10.2000 г. за качеството на водите за рибовъдство и за развъждане на черупкови организми
<b>СТРОИТЕЛЕН ПРОЦЕС</b>		
Техническа инфраструктура	система от сгради, съоръжения и линейни инженерни мрежи на транспорта, водоснабдяването и канализацията, електроснабдяването, топлоснабдяването, газоснабдяването, електронните съобщения, хидромелиорациите, третирането на отпадъците и геозащитната дейност	§ 5, т.31 от ПР на ЗУТ
Рехабилитация	строителна дейност, свързана с възстановяване, реконструкция, разширяване или модернизиране на частта от елементите на пътната, транспортната, далекосъобщителната, енергийната, водоснабдителната, канализационната и хидромелиоративната инфраструктура	§ 1 от ДР на Наредба № 2 от 31.07.2003 г. за въвеждане в експлоатация на строежите и минимални гаранционни срокове
Водовземно съоръжение	съоръжение, предназначено да улавя вода и да я подава при запазване на природните ѝ качества към водоснабдителната система	§ 1, т.1 от ДР на Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за водоснабдителни системи
Черпателно съоръжение	съоръжение, разположено преди помпената станция за изравняване на притока на вода и препомпването водно количество съобразно възприетия режим на работа на помпите	§ 1, т.2 от ДР на Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за водоснабдителни системи
Помпена станция	помпено съоръжение за осигуряване на съответното налягане и водно количество във водоснабдителната система	§ 1, т.3 от ДР на Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за водоснабдителни системи
Пречиствателна станция	комплекс от съоръжения за обработка на суровата природна вода с оглед осигуряване на нормативните изисквания към качеството на водата преди нейното подаване във водопроводите	§ 1, т.4 от ДР на Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за водоснабдителни системи
Регулиращо водонапорно съоръжение	съоръжение за изравняване на относително постоянния приток и променливото потребление на вода в отделни часове на денонощието (напорни резервоари, водонапорни кули и хидрофори).	§ 1, т.5 от ДР на Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за водоснабдителни системи
Външен водопровод	водопровод, който транспортира водата от водоизточника до регулиращите водонапорни съоръжения, пречиствателната станция за природни води и водопроводната мрежа във водоснабдяваната територия	§ 1, т.6 от ДР на Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за водоснабдителни системи
Водопроводна мрежа	мрежа от водопроводи във водоснабдяваната територия за доставяне на необходимите водни количества до потребителите	§ 1, т.7 от ДР на Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за водоснабдителни системи
Технически загуби на вода по водопроводните системи	загуби на вода вследствие изпразване на водопроводната мрежа при изграждане на сградни отклонения, както и при промиване, дезинфекциране и отстраняване на аварии във водоснабдителната система	§ 1, т.11 от ДР на Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за водоснабдителни системи

ТЕРМИН	ПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ	ИЗТОЧНИК*
<b>ДРУГИ</b>		
Комплексно разрешително	индивидуален административен акт, предоставящ разрешение за експлоатация на определена инсталация или на дадена част от нея при определени условия, които гарантират съответствието на инсталацията с изискванията на Глава VII от ЗООС. Едно разрешително може да се отнася до една или повече инсталации (или до части от различни инсталации), които са разположени на една и съща площадка, са експлоатирани от един и същ оператор и някои от които могат да не попадат в обхвата на приложение № 4 от ЗООС	§ 1, т.39 от ДР на ЗООС

- Наименованията на нормативните актове са посочени със съкращения

## 5.6 Предмет на правно регулиране

### 5.6.1 Органи

**Структура на държавните органи в управлението на водния сектор.** Прегледът на общата и специална нормативна уредба показва, че дейностите, които характеризират и определят държавното управление на водите във всичките му направления, са свързани основно с правата, компетенциите и отговорността на държавните органи и органите на местно самоуправление. Това произтича от характера на собствеността върху водите и основната част от водностопанските системи и съоръжения, които са публична държавна и общинска собственост, и от тенденциите и съдържанието на основните правни норми, които регулират дейностите по използването на водите в най-широк смисъл. Управлението на дейностите във водния отрасъл е прерогатив изключително на държавата, която има преки ръководни функции върху целия сектор и се явява:

- собственик на природния ресурс „води” и водните тела и водните обекти;
- администратор и ръководител на режима и процесите на използване на водите;
- преобладаващ собственик, макар и опосредстван чрез държавните търговски дружества, на основната част от хидротехническата инфраструктура;
- основен инвеститор на хидротехнически системи и съоръжения;
- икономически регулатор;
- контролен и административно-наказващ орган във всички направления на използване на водите.

Определящи характера на основната част от правоотношенията във водния сектор са административно-правните елементи – видът и характера на правната уредба и преобладаващия административно-правен метод на организацията на отношенията. Държавата определя пълноправно и едностранно характера и елементите на тази организация чрез законовата и подзаконовата уредба, възлага ръководството и управлението изцяло на своите органи и структури и чрез механизмите на държавното и административното управление регулира, направлява и контролира развитието на сектора.

Дейностите по управлението на водния сектор са разпределени в системите и органите и регионалните структури на седем министерства – Министерство на околната среда и водите; Министерство на регионалното развитие и благоустройството; Министерство на икономиката, енергетиката и туризма; Министерство на земеделието и храните; Министерство на здравеопазването; Министерство на вътрешните работи и Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Освен тях правомощия в този сектор имат ДКЕВР, Изпълнителната агенция по околна среда, Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури, Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на река Дунав” (ИАППД), Изпълнителна агенция „Морска администрация” (ИАМА) и Националният институт по метеорология и хидрология към БАН (НИМХ).

Стопанските субекти, търговските дружества, юридическите лица с нестопанска цел и физическите лица могат да бъдат страна в тези отношения като ползватели на водите, като субекти по дейностите за използването на водите и водностопанските системи и съоръжения, но не и субекти на държавното управление на водите.

Структурата на органите може да бъде разглеждана в два варианта – **тесен вариант**, който включва органите в системата на министерството на околната среда и водите, които имат основните правомощия за управление на водния сектор, и **широк вариант**, който включва и останалите министерства с техните отраслови функции и съответните им регионални структури. Съгласно Закона за водите основен орган на управление на национално ниво е **Министърът на околната среда и водите**, а на басейново ниво са **4-та директори на басейнови дирекции**, съгласно разделението на територията на страната на четири основни басейнови района.

Анализът на разпоредбите на Закона за водите очертава **по-тясната структура на органите на управление** в следния състав – Министърът на околната среда и водите, Висшият консултативен съвет по водите към него, Изпълнителната агенция по околна среда, директорите на четирите басейнови дирекции, басейновите съвети към тях, регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) и директорите на националните паркове с функциите им по ЗВ за териториите на тези паркове.

Министерството на околната среда и водите, както и басейновите дирекции, не са част от структурата на оправомощените органи, защото те не са органи, а са структури на помощна администрация, създадена да подпомага органа при изпълнение на неговите функции. Висшият консултативен съвет и басейновите съвети не са реално оправомощени органи от структурата на управление и ЗВ не им е предоставил други компетенции, освен съвещателните им функции, независимо от широкото участие на представители на най-различни държавни и обществени институции в тях.

Изпълнителната агенция по околна среда е орган на национално ниво, а РИОСВ и директорите на националните паркове са органи на регионално равнище, но различно от басейновото ниво. Трите вида институции са тясно специализирани органи в управлението на водите от системата на министерството на околната среда и водите. Законът им възлага отделни и самостоятелни правомощия в тази област наред с тези на министъра и басейновите директори и всичко това ни дава основание да ги причислим към по-тясната структура.

Поради високата степен на функционална и организационна зависимост от Министъра на околната среда и водите и във връзка с разпоредбите на чл.196 от ЗВ, към по-тясната структура може да добавим и Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС), въпреки че то не е пряко орган на управление по водите. То е основен източник за финансиране на дейността по управление на водите и тяхното



опазване и възстановяване и има изрична уредба в ЗВ и ЗООС. Управителният орган на ПУДООС е този, който взема решения за разпределението на финансови средства във водния сектор, включително и на онези, които се събират чрез държавните такси, санкции и глоби.

**В по-широкия вариант на структурата на органите по управление на водите** влизат всички органи от по-тясната структура, изброени по-горе, заедно с останалите органи от различните нива на националната система от органи на власт и управление, на които ЗВ е отредил правомощия. Нивата в тази структура са повече и включват преди всичко Народното събрание като върховен орган на законодателната власт и Министерският съвет като висш централен орган на изпълнителната власт със специфичните функции, предвидени в ЗВ. След тях в групата влизат и съответните министри със своята отраслова или общофункционална компетентност, доколкото са им възложени правомощия по управлението на водите, начело с министъра на околната среда и водите.

Националното ниво на широката структура на органите по управление на водите наред с тях включва и още няколко институции в лицето на ДКЕВР като независим орган с регулаторни функции, ИАРА, ИАОС, ИАПД, ИАМА, НИМХ (БАН).

Регионалните нива включват басейновите дирекции и според териториалния обхват на компетентност РИОСВ, директорите на националните паркове, областните управители и бившите РИОКОЗ/ сега РЗИ. Към тази група можем да причислим и Асоциациите по ВиК като особено юридическо лице, представляващо държавата и общините на регионално ниво в качеството им на собственици на ВиК инфраструктурата.

На общинско и местно ниво функции и правомощия в областта на водите имат съответно общинските съвети и кметовете на общини като органи на местното самоуправление и най-малките структурни териториални единици.

В зависимост от вида на органа и обхвата на правомощията **широката структура съдържа четири условни нива на национално равнище и пет нива на регионално равнище.**

**Операторите на водни услуги** от отраслите ВиК, хидроенергетика, хидромелиорации и рибарство и аквакултури **не се включват в структурата на органите**, защото те са търговско-правни субекти, дори когато държавата или общините са техни еднолични собственици или собственици на капитала им.

**Правомощия на органите.** Правомощията и функциите на органите на управление по водите, съгласно разпоредбите на Закона за водите са в следните основни направления: управление на водите на национално и на басейново ниво; използване на водите и водните обекти; издаване на разрешителни за ползване; издаване на подзаконовите нормативни актове по прилагането на закона; ръководство на дейностите по защита от вредното въздействие на водите; разпределение на групите правомощия по различните механизми на управление между различните органи; права и отговорности на директорите на басейнови дирекции; особени правомощия на министъра на здравеопазването и неговите органи; задълженията за водене на различни регистри; разпределение на контролните правомощия; административно-наказателните правомощия; права за завеждане на особени граждански иски. В отделните отрасли съответните държавни органи имат и други групи функции, свързани с процесите на управление на водния сектор, които са предвидени в нормативната уредба по водите, отнасяща се към съответния отрасъл.

Краткият преглед на системата от правомощия чрез предписаните в правната рамка на водния сектор функции и правомощия показва, че постигането на целите и задачите на управлението на водите зависи най-много от ефективното упражняване на правомощията от страна на министрите и от това как те управляват дейността на подчинената им администрация. С изключение на правомощията им, свързани с разрешителния и контролния режим и част от ценовото регулиране, където има предвидени форми на съдебен контрол, то в останалите направления на правомощията на държавните органи тяхното изпълнение и ефективност не се контролира по никакъв друг начин освен от самата държавна администрация. Участието на водните оператори, сдруженията, водните ползватели и другите структури на обществото е епизодично, със само съвещателни функции и предимно като получатели на официална информация, доколкото държавните органи са задължени да дават такава в областта на водите.

Пряката съпоставка на правомощията с целите и задачите на държавната политика на пръв поглед не показва разминавания или празноти. Няма цели и задачи, които да не бъдат покрити или да не са обезпечени от компетентността и отговорността на органите по управление на водите, няма и съществуващи правомощия, които да не могат да бъдат отнесени съответно към някоя от целите или задачите. Разликата между двете групи е в обобщените и по-абстрактни формулировки на целите и противоположния конкретно-изброителен метод при посочване на правомощията и излишното детайлизиране на някои от тях.

Основното разминаване следва да се търси в ефективната организация и координация на органите и техните правомощия, на първо място в съотношението на изключителното значение на природния ресурс и най-високата степен на обществени интереси по отношение на използването и опазването му и еднопластовата структура на разпределение на функциите и отговорността по управлението на сектора, изключително в зоната на изпълнителната власт и засилената концентрация в посока Министърът на околната среда и водите и неговата администрация. Този въпрос се подсилва и от факта, че в комплекса от правомощия са включени на едно място всички видове правомощия – разрешителни, дефинитивни, разпоредителни, информационни, контролни, санкциониращи и др. От началната до крайната фаза на управление и на двете нива участват с ефективни и съществени правомощия органи от една и съща структура.

На второ място, разминаването между целите, задачите, механизмите и крайните резултати е в широкото отраслово разпределение на функции и отговорности между отделните министерства, най-вече в областта на управлението на различните системи на хидротехническата инфраструктура и търговските дружества – водни оператори. Различното управление на отделни системи хидросъоръжения и стопански структури, включително със самостоятелна ценова политика, не може да гарантира интегрирано управление на водния сектор.

На трето място, разминаване се констатира между високите цели, поставени при транспонирането на Рамковата директива за водите 2000/60 на ЕС и останалите водни директиви, и липсата на хармонизация, координация и обвързка между правните механизми на управление на водния сектор съгласно националното законодателство. Това разминаване проличава най-вече в липсата и слабото прилагане на икономическите механизми и лостове, които следва да осигурят финансирането и самоиздръжката на водния сектор на база системата „ползи/разходи“. Доказателство за това е многогодишният недостиг на огромни средства за необходими инвестиции във водната инфраструктура. Същото важи за липсата на финансово, организационно и

управленско обезпечаване на изпълнението и прилагането на Плановете за управление на речните басейни и програмите от мерки към тях.

На законово ниво европейските цели, принципи и задачи не са свързани пряко и адаптирано с националните правни механизми или силното административно начало не е достатъчно да осигури тази връзка.

Разпределението на отговорностите между отделните основни министерства с отраслови функции е довело до обособяването на самостоятелни подсистеми от нормативни актове към всеки отраслов закон, а законодателят не е предвидил нужните обединителни механизми, които достатъчно ефективно да осигурят единодействие във водния сектор.

Решаващи в това направление могат да бъдат законодателните решения по собствеността на системите и съоръженията, разпределението на отговорностите между държавата и общините, организацията и управлението на стопанските структури, прилагането на подходящи икономически регулатори и механизми за комплексно развитие на сектора и изграждане на ефективни системи за мониторинг и контрол по изпълнението на вече установените изисквания към опазването и използването на водите и водните обекти.

## **5.6.2 Регулационни механизми**

### **5.6.2.1 Управление на водите и водния сектор**

Управлението на водите е един от най-важните аспекти на държавното управление във всяка развита държава. От гледна точка на държавното управление, всеки от неговите аспекти може да се характеризира като вид правно регламентирана дейност за организиране и провеждане на държавната политика спрямо определен кръг обществени отношения, обединени по избран признак. Упражняването на властнически и други законово уредени правомощия от страна на оторизираните държавни органи на национално и на регионално ниво, съобразно обхвата и дълбочината на конкретния правен регламент, има за цел насочване и регулиране на отношенията между правните субекти в съответната сфера на обществения живот. В частта на анализа относно терминологията и легалните дефиниции е разгледан въпросът как законодателят е определил предмета на правното регулиране и обектите на управление в началните текстове на закона.

В ЗВ законодателят е използвал и възможността да определи допълнително предмета на управление, като посочи и основните съществуващи отраслови направления в дейностите по използване на водите и водните обекти. На тази основа правната рамка съдържа няколко комплексни и конкретни механизми на управление на процесите във водния сектор, както следва:

**1. Управление чрез организация и разпределение на отраслова компетентност на държавните органи.** При разпределението на отговорността за отделните направления на държавната политика по отношение на съответните групи водностопански системи и съоръжения, законът е използвал отрасловия подход и е визирал дейностите по водоснабдяване и канализация, хидроенергетика и хидромелиорация и защита от вредното въздействие на водите, като ги е свързал с отрасловата компетентност на съответните министри. Този механизъм е допълнен и с механизма на *Управление чрез обща, съвместна и отраслова компетентност на административните органи по*

**приемане и прилагане на съответната нормативна уредба на подзаконово ниво** – правилници, наредби, заповеди, инструкции, както и чрез комплекс от другите механизми по отраслов принцип – хидроенергетика, ВиК, хидромелиорации и др., достигащи до осем направления в правната уредба, включително и механизма на **Управление на водните оператори** търговски дружества във формата на капиталово участие на държавата и общините. Подвид и по-особен механизъм е редът за управление на ВиК системите и ВиК операторите чрез уредените със ЗВ Асоциации по ВиК, където в механизма на управление се съвместяват правомощия на двама министри, на областните управители и на представителите на местната власт в лицето на общинските съвети и кметовете на общини.

**2. Управление чрез режима на собствеността.** Определени са обектите на управление и видовете собственост върху тях – изключителна държавна, публична държавна, частна държавна, публична общинска, частна общинска, частна собственост на физически и юридически лица. Допълнителни аспекти на правния режим на собствеността са развити чрез институтите на съсобствеността, придобиването и ограничаването на правото на собственост, поземлени и други сервитути. Уредени са различните обекти на правата на собственост – води, водни обекти, водностопански системи и съоръжения, а в приложенията на ЗВ са посочени и някои особени обекти с по-различен правен режим.

**3. Управление чрез правния режим на ползване на водите и водните обекти.** Това е един от съществените механизми на управление, който определя видовете ползване на водите и водните обекти като общо и индивидуално, възмездно и безвъзмездно, с разрешителни и свободно. Обособени са подсистеми и различни форми на ползване чрез определяне на различни обекти и различен начин на ползване – водовземане, ползване на водни обекти, заустване и др. Развитието на този механизъм продължава чрез **Управлението чрез административен разрешителен режим** на правата на ползването, като подробно са уредени възможните разрешителни режими за водовземане и за ползване на водни обекти. Режим **на комплексните разрешителни по ЗООС**.

**4.** Самостоятелен механизъм представлява **Управлението чрез правен режим на особени обекти и особени права на ползване** в областта на използването на минералните води. Спецификата на този механизъм произтича от изключителната държавна собственост върху определена група водоизточници и минералните води в тях, които са Приложение № 2 към ЗВ, и тя е отразена в многократно изменяния комплекс от правни норми, посветени на концесионирането на минералните води за бутилиране и други нужди, като правната рамка развива особен ред за тези концесии, който се явява специална правна уредба спрямо общия ред и механизъм по Закона за концесиите.

**5. Управление на използването на водите и водните тела чрез комплекс от правила и изисквания по опазването на водите.** Този механизъм е по-комплексен и включва редица правила, свързани с опазването и режима на зоните за защита на водите и санитарно-охранителните зони, допустимите емисии на отпадъчните води, състоянието и опазването на водите и водните тела, като са предвидени комплекс от административни и вещноправни задължения и последици. В тази част можем да отнесем и специално уредения механизъм на **Управление на качеството на водите за питейно-битови нужди и водите за къпане**, който включва в себе си и особените правомощия на органите по здравеопазването.

**6. Управление на използването на водите чрез тарифна политика.** Това е механизмът на управление чрез въвеждане на различни такси, които държавата събира от водоползвателите в продължение на прилагането на разрешителния режим по водите.

**7. Общофункционално управление чрез комплекси от правомощия за основните органи на управление.** Този механизъм включва изрично предвидените в Глава десета „Управление на водите” от ЗВ комплекси от конкретни правомощия по управление на водите и водния сектор на МС, министъра на околната среда и водите, басейновите директори, ИАОС, РИОСВ и други, които гарантират чрез правомощията и задълженията на държавната администрация прилагането на останалите механизми на управление на сектора. В тази група са включени и особените правомощия на министъра на здравеопазването и подчинените му структури в областта на опазването на водите и качеството на водите за питейно-битови цели и на водите за къпане с общата насоченост към опазване на човешкото здраве.

**8. Управление чрез икономически регулатори.** Този механизъм има комплексен характер и обхваща правилата за финансирането и прилагането на други икономически механизми и регулатори на процесите във водния сектор, включително и чрез ценовото регулиране на водните услуги. Механизмът не е уреден само в един акт, а е разпръснат в различни направления и актове от правната рамка на водния сектор. Като подвид на този механизъм на управление в отрасъла „ВиК” може да се посочи новият механизъм на управление на дейностите и инвестициите във ВиК системите чрез 25-годишни регионални генерални планове за ВиК и генерални планове за ВиК на агломерации с над 10 000 е.ж. и 5-годишните инвестиционни програми към тях. Поради факта, че първите генерални планове още не са подготвени и приети, е трудно да се направят коментари как ще работи този механизъм. Съгласно ЗВ той ще бъде определящ за прилагането на другия подвид комплексен механизъм за управление на дейностите на ВиК операторите – 5-годишните бизнес планове за цените и качеството на ВиК услугите, които съдържат в себе си всички важни аспекти на дейността на всеки ВиК оператор съгласно изискванията на ЗРВиКУ и наредбите към него. Посочените планове и инвестиционни програми се отнасят с известна условност към икономическите регулатори, защото те следва да съдържат и до голяма степен техническа, експлоатационна и строителна част.

**9. Управление чрез административен контрол и административни наказания.** Този механизъм включва комплекса от правомощия и задължения на различни органи да упражняват административен контрол по спазването и прилагането на правната рамка, както и правомощията да налагат на съответните лица и нарушители принудителни мерки, глоби и други административни наказания, предвидени най-вече в Закона за водите. В тази група влизат и възможностите за налагане на имуществени санкции, и завеждане на граждански иски за щети, които до известна степен могат да бъдат причислени и към механизма на управление чрез икономическите регулатори.

**10. Управление чрез приоритетни режими.** Особеният режим на правилата за поведение, специфичните изисквания и по-особените последици, уредени в раздела на ЗВ, посветен на защитата от вредното въздействие на водите, е основание за обособяването на този начин на управление на определен кръг правоотношения между държавните органи, собствениците и ползвателите на хидротехнически съоръжения и водни обекти и всички останали институции и лица, които биха могли да бъдат обект или потърпевши от вредното въздействие на водите, в самостоятелен механизъм на управление чрез въвеждане на специфичен приоритетен режим. Тези норми имат

извънреден характер и режим на приоритетно прилагане в определени хипотези, който ограничава или променя правата и формите по прилагане на останалите механизми на управление.

**11. Управление чрез режимни графици на комплексните язовири.** Това е специфичен и конкретен механизъм, изразяващ се в правомощията на министъра на околната среда и водите да определя месечни режимни графици за водовземане от комплексните и значими язовири, включени в Приложение № 1 към ЗВ, както и да определя реда и начина за използването на водите от тези язовири, включително и реда за аварийно изпускане на вода от тях.

**12. Управление чрез Плановите за управление на речните басейни (ПУРБ) и Плановите за управление на риска от наводнения (ПУРН).** Механизмът на управление чрез ПУРБ е изцяло нов за нашето законодателство и е в съвсем началната си фаза на прилагане. Поради по-особеното значение на този механизъм и неговата сложност, анализът на тази част от правната рамка и съдържанието на ПУРБ се разглеждат заедно в този раздел на анализа.

Първите Планове за управление на речните басейни в България са утвърдени със заповед на министъра на околната среда и водите едва през март 2010 г.

Този механизъм до момента е най-всеобхватният, подробен и комплексен инструмент за управление на процесите във водния сектор и може по принцип да включва в себе си изцяло и частично прилагането на всички други механизми на управление на използването на водите. Основната насоченост на ПУРБ е към опазване на водите и околната среда независимо от разпределението на административната и управленската компетентност между различните структури на държавните и местните органи, формите на собственост и структурата и начина на управление на водните оператори. За да постигне тези цели обаче, ПУРБ в своята подготовка и придружаващите го анализи, както и в своите елементи, задължително преминава и следва да бъде координиран и с тези съществени за организацията на водния сектор въпроси.

Още в началото следва да отбележим, че всеки от основните елементи на ПУРБ, а именно анализите и характеристиката на районите с басейново управление, регистърът на зоните на защита на водите, определянето на водните обекти за питейни нужди, системите за мониторинг и програмите от мерки, всички те имат двойно предназначение в новата правна рамка, установена от Директива 2000/60/ЕС за Рамката на политиката в областта на водите, съответно изцяло транспонирана в нашия Закон за водите.

От една страна, те са уредени като самостоятелни елементи на правната рамка за политиката по водите и е следвало да бъдат в по-голямата си част конкретизирани и реализирани преди влизането на първите ПУРБ в сила. В този смисъл те са предназначени да подготвят разработването на първите ПУРБ. За всеки от тези елементи Директивата, респ. законът са предвидили специфични изисквания и в повечето случаи и отделни Приложения, както и различни срокове за разработване или прилагане.

В същото време правната рамка обвързва тези срокове в определена цикличност, ориентирана към основните срокове и цикличността на действие на ПУРБ, така че да се запази във времето предхождащата роля на тези елементи. Прегледът или актуализацията на всеки от тези елементи, с изключение на екологичните цели и частично на програмите от мерки за тяхното постигане, които се развиват заедно с ПУРБ, върви в развитие с една или две стъпки пред актуализацията на ПУРБ. В този

смисъл ПУРБ не са само едноактно административно действие или документи с определено от закона съдържание, а ПУРБ са механизъм в развитие със заложили задължителни тенденции за постоянно самообновяване и промяна.

От друга страна, законът третира всеки от елементите като неразделна част от ПУРБ, без всяка от които той не би могъл да работи и да постигне целите си и целите на Рамковата директива той да бъде комплексният правен, административен, програмен и едновременно работен инструмент за провеждане на политиката в областта на водите. Това е въпрос на естествена логическа, жизненоважна, систематична връзка, която е и сърцевината и конструкцията на тази част от правната рамка.

**12.1. Съдържание на плановете за управление на речните басейни.** В Закона за водите има два текста, посветени на съдържанието на ПУРБ. Първият е в разпоредбата на чл.149а, която в четири точки изисква при разработването на ПУРБ да се определят цели за опазване на околната среда, води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване; зони за защита на водите и програми от мерки. Ал.2 на този член изисква при разработването на ПУРБ да се извършва характеристика на района за басейново управление. Този е по-общият текст в закона, а вторият, този на чл.157, вече дава подробната уредба на съдържанието на ПУРБ.

Всъщност чл.157 от ЗВ дословно пресъздава част „А” на Приложение VII към Директива 2000/60/ЕС, като посочва в 12 точки необходимото съдържание на ПУРБ за всеки район с басейново управление в Република България, а именно:

Т.1 изисква общо описание на характеристиките на района с басейново управление съгласно Раздел IV на ЗВ, включително и съответните карти.

Т.2 предписва като следващ елемент на ПУРБ краткия преглед на значимите видове натиск и въздействие в резултат от човешката дейност върху състоянието на повърхностните и подземните води, включително оценки за замърсяванията, количеството на водовземанията и други въздействия от човешката дейност.

Т.т.3 – 5 са посветени на картите на зоните за защита, картите на мрежите за мониторинг и картите с резултатите от мониторинга на повърхностните и подземните води и зоните за защита на водите.

Т.6 на чл. 157 от ЗВ посочва един от най-съществените елементи на ПУРБ – списъкът на целите за опазване на околната среда за повърхностните и подземните води и зоните за защита на водите, придружени със съответната информация, включително и четирите форми на възможните разширения, отклонения или трансформации при определянето на екологичните цели, които Рамковата директива допуска като изключения. В нашият Закон за водите това са текстовете на чл.чл.156в – 156е.

Т.7 от същия член изисква като съдържание на ПУРБ кратък преглед на икономическия анализ на водовземането.

Т.8 на чл.157 от ЗВ е с най-голямо съдържание, защото в 11 подточки, от „а” до „л”, определя списъците от различните видове мерки, които следва да придружават основния кратък преглед на програмите от мерки за постигане на целите по опазване на околната среда.

Т.9 предписва като съдържание регистъра на всички други подробни програми и плановете в обхвата на района, които се отнасят до подбайсейни, сектори, проблеми и типове води, включително с описание на тяхното съдържание.

Т.10 на чл.157 от ЗВ е възлова, защото урежда взаимодействието на отговорната, компетентната държавна администрация с обществеността в процеса на съгласуването на ПУРБ, като изисква списък от мерките за обсъждане с обществеността, постигнатите резултати при изпълнението им и свързаните с това изменения на плана. Извън текста на чл. 157 има още една разпоредба в тази насока и това е текстът на чл.168в, който гласи, че писмените становища на обществеността по документите за проекта за ПУРБ са неразделна част от документацията към ПУРБ.

Т.11 от чл.157 изисква в ПУРБ да се посочи наименованието и адреса на компетентния орган за управление на водите. Текстът на Приложение VII във връзка с Приложение I към Рамковата директива за водите е по-подробен, защото предписва освен адреса и наименованието на органа за управление на водите да се посочат и нормативното основание, мястото му в системата на органите за управление, характера на неговата компетентност, както и някои други данни.

Последната т.12 на чл.157 изисква в ПУРБ да се посочат лицата за връзка и процедурите за получаване на документацията и информацията по раздел VII и тази, свързана с програмите от мерки и данните от мониторинга по Раздел VIII от Закона за водите.

**12.2. Съдържание на ПУРБ при актуализация.** В чл.159 Законът за водите възпроизвежда съдържанието на част „Б” на Приложение VII на Рамковата директива, като в четири точки дава необходимото допълнително съдържание на ПУРБ, освен предвиденото в чл.157, което всеки ПУРБ следва да има при своята актуализация. Всичките четири точки са свързани с оценката на изпълнението на първоначалния ПУРБ и евентуалните отклонения от неговите предвиждания. В тази група влизат:

- списък на всички изменения или актуализации за предходния период, включително и преглед на обстоятелствата по чл.156в – 156е от ЗВ;
- оценка на степента на изпълнение на екологичните цели и обяснение за причините за неизпълнение на целите;
- списък на непредприетите мерки от предходния план с обяснение за причините;
- списък на допълнителните мерки по чл.156о от ЗВ.

Посочваме тези текстове като илюстрация на особен самоконтролен механизъм, който е заложен в конструкцията на ПУРБ и свързан с механизмите и задължението на всяка страна членка в ЕС за периодично докладване в Европейската комисия на прогреса в изпълнението на европейските директиви в областта на водите и ПУРБ, очевидно има за цел да гарантира ефективния резултат от прилагането на този комплексен механизъм на управление на водите. Механизмът е така уреден, че всички случаи на закъснение или неизпълнение на поставените цели относно състоянието на водите и водните тела се включват в ПУРБ и неговия график за приложение, докато не бъдат постигнати или докато съответните мерки от програмите не бъдат изпълнени.

От гледна точка на механизмите на управление най-съществена част от ПУРБ представляват програмите от мерки за постигане на целите по опазването на водите и околната среда и степента на задължителност на тези програми за всички субекти във водния сектор и тяхната отговорност за изпълнението им. Тъй като този въпрос не е решен до момента нито в Закона за водите, нито в друг акт от такава степен, нито в самите ПУРБ, то този въпрос е отнесен към съответния раздел на анализа, където се разглеждат проблемите на правната рамка на водния сектор.



Системите и механизмите на управление на процесите във водния сектор трудно биха били възможни без системите за **Мониторинг на състоянието на водите и водните тела** и правилата и задълженията за изграждане и поддържане на Националната система за мониторинг на водите, които са предвидени в Закона за водите и Наредба №5 за мониторинга на водите. Данните от системите на мониторинг на водите следва да дават необходимото основание за почти всички управленски решения и прилагането на механизмите на управление във всяко направление на дейност във водния сектор, но процесът и механизмите на мониторинга не могат да бъдат причислени към механизмите на управление – те по-скоро ги предпоставят и обслужват. Доколкото обаче правната рамка предвижда задължения и насоки за конкретно поведение на държавни органи, институции, водни оператори и водоползватели, свързани с мониторинга на водите и водните тела и обекти, това също в известна степен представлява механизъм за управление в сферата на водите.

В отраслово отношение управлението на дейностите и водностопанските и/или хидротехнически системи и съоръжения, свързани с използването на водите и водните обекти, е съобразено до голяма степен с уредените от ЗВ и посочени по-горе основни механизми на управление, така че няма нормативни или други основания в анализа да се разглеждат допълнително някакви специфични отраслови механизми на управление.

#### **5.6.2.2 Публично финансиране, икономика и регулация на водния сектор**

**Публично финансиране.** Финансовата организация на водния сектор намира своята правна опора в Глава единадесета „Финансова организация и икономическо регулиране” на ЗВ, където е възпроизведен принципът на възстановяване на разходите за услуги във водния сектор по Член 9 от Рамковата директива 2000/60 на ЕС, установяваща рамката за действията на Общността в областта на политиката за водите.

Други принципи, на които почива финансирането на отрасъла са: заплащане от замърсителите на всички мерки за предотвратяване, ограничаване и намаляване замърсяването на водите, възстановяване на причинените вреди, ограничаване вредното въздействие на водите и възмездност на водните услуги. Финансирането е преди всичко публично и се осъществява на различни нива по следните начини:

- **средства от държавния бюджет** – държавният бюджет финансира проекти, мероприятия и дейности в областта на околната среда и водите чрез целеви субсидии за капиталови разходи; по предложение на министъра на околната среда и водите, съгласувано с министъра на финансите, ежегодно със Закона за държавния бюджет се определят средства от републиканския бюджет за изпълнение на приоритетни проекти и дейности, включени в националните екологични стратегии и програми;
- **средства от местни бюджети** – чрез финансиране на проекти, обекти и дейности с местно значение със средства от съответните общински бюджети или с общински извънбюджетни средства; общините правят предложенията към министъра на околната среда и водите за финансиране на конкретни инициативи и мероприятия;
- **целеви субсидии** – отпускат се от държавата и/или от общините в зависимост от значимостта на съответния проект и/или мероприятие;
- **финансиране по линия на Европейския съюз** – по оперативна програма “Околна среда 2007-2013 г.” в областта на опазването и подобряване състоянието на водите; по “Програма за развитие на селските райони 2007-2013

г.” в областта на управлението на водния баланс и разширяване капацитета или потреблението на вода на напоителната мрежа в селското стопанство; по програми на “Европейския фонд за рибарство 2007-2013 г.” в областта на морския риболов и риболова във вътрешни водоеми, аквакултури (отглеждането на риба, черупкови организми и водна растителност);

- **законови разпоредби, вменяващи задължения за разходи по води/водни тела/хидросъоръженията** – финансиране на проекти, обекти и мероприятия в обхвата на действие на Закона за водите със средства от държавния бюджет се извършва чрез предоставянето на целеви субсидии, а на онези с местно значение - със средства от общинските бюджети или с общински извънбюджетни средства (чл.198 ЗВ); имуществена отговорност за причинени екологични щети върху води и водните тела, които причиняват значително отрицателно въздействие върху състоянието на повърхностните и подземните води по Закона за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети (ЗОПОЕЩ);
- **Предприятие за управление на дейности по опазване на околната среда (ПУДООС)** - безвъзмездни помощи за общини за изграждане на пречиствателни станции за отпадъчна вода и канализационни мрежи; управление на отпадъци; изграждане на съоръжения за регулиране на оттока на реките и създаване на водни площи с местно значение; изграждане на съоръжения за защита руслата и бреговете на деретата от ерозия.

**Икономическо регулиране.** То трябва да е съобразено с целите на Закона за водите, посочени в чл. 2а и да е основано на принципите за възмездност на водните услуги и за възстановяване на разходите за водни услуги, включително и разходите за ресурса и опазване на околната среда. Извън това остава дадената от законодателя нормативна гаранция за безвъзмездност на водоползването за собствени потребности (чл.8 от ЗВ). Декларативно е уреден на законово ниво и принципът „замърсителят плаща”, който обаче няма конкретно развитие в гарантирани правни механизми и същият не среща практическо приложение, а това означава, че правилата за контрола по замърсяванията на водите и водните тела и съответните санкционни норми следва да се уредят по нов начин, така че този принцип да се превърне в действащо юридическо правило със задължителен характер.

Преките икономически регулатори, които съдържа правната рамка, са таксите и формите на тарифната политика от страна на държавата, системите от задължения към собственици или оператори на хидротехнически съоръжения, ползватели на водни обекти, които имат частично или изцяло икономически характер, режимът на концесионните възнаграждения в полза на държавата, икономически санкции и глоби, правата за иски за обезщетяване за причинени щети, ценова политика на водните услуги, управление на търговски дружества – водни оператори като непряка форма на икономическо регулиране и за част от формите на ценово регулиране от страна на ДКЕВР чрез бизнес-планове.

В Закона за водите и другите закони от правната рамка е зададен правният механизъм за събиране на приходи от държавата с цел финансиране на насочени към сектора дейности чрез събиране на следните видове такси: такси за водовземане; такси за ползване на водни обекти; такси за замърсяване; концесионни възнаграждения, макар последните да нямат характера на класическа държавна такса. Въпреки това обаче, не може да твърдим, че предвидените такси и концесионните възнаграждения са

достатъчен икономически регулатор, макар че във водния сектор държавата е въвела 7 тарифи за държавни такси в различните направления.

Таксите по чл. 194, ал.1 от ЗВ се определят с Тарифата за таксите, които се събират в системата на Министерството на околната среда и водите (обн., ДВ, бр.86 от 2004 г.) и постъпват в бюджета на Министерството на околната среда и водите. Важен компонент от финансовата организация на водния сектор е Постановление № 154 на Министерски съвет от 28.07.2000 г. за одобряване на **Тарифа за таксите за правото на водоползване и/или разрешено ползване на воден обект** (обн., ДВ, бр.65 от 2000 г.). Тарифата въвежда такси за правото на водоползване при производство на електроенергия от ВЕЦ и за водоползване на минерални води - изключителна държавна собственост, както и такси за издаване на разрешителни за ползване на воден обект. Подобни източници на финансиране на сектора са и тарифите за отделни такси, събирани от различни органи в системата на изпълнителната власт, в зависимост от отношенията, които регулират. Такива са:

- Тарифа за таксите за пречистване на отпадъчните води от градовете Ихтиман и Радомир – за таксите за пречистване на отпадъчните води в указаните градове;
- Тарифите за таксите, събирани от ДКЕВР по ЗЕ и по ЗРВиКУ;
- Тарифи за таксите, които се заплащат по Закона за лова и опазване на дивеча и Закона за рибарството и аквакултурите – за таксите за издаване на билети за риболов;
- Тарифа за таксите, събирани по Закона за рибарството и аквакултурите – за таксите за издаване на разрешителни за стопански риболов, за извършване на стопански риболов с кораб във водите на Черно море и в крайморските езера и блата, за регистрация на лица, развъждащи и отглеждащи риба и други водни организми, както и такси за услугите, извършвани от Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури.

Следва да се отбележи и **Глава дванадесета „Административно-наказателна и гражданска отговорност”** от ЗВ като източник на публично финансиране, въпреки санкционния ѝ характер. Законодателят е предвидил административно наказание глоба за ползване на води без основание или в отклонение от условията на издаденото разрешително, както и за длъжностни лица, които допуснат включване на нови потребители, заустващи отпадъчни води към канализационните системи, без да имат необходимия капацитет. Удачно би било да се предвиди такова наказание и за такива действия и/или дейности, които водят до „разхищаване” на водния ресурс. Подобен санкционен елемент се е съдържал в отменената Наредба за стимулите и санкциите при използване на водите от социалистическите организации от 1985 г. С наредбата са се уреждали правилата относно планирането и нормирането на използването на водите. При констатиране на нарушения са се налагали санкции в размер петкратната стойност на нанесените щети.

В областта на хидромелиорациите, **Законът за сдруженията за напояване** урежда правото на финансово подпомагане от страна на държавата в полза на сдруженията за напояване за проектиране, основен ремонт и реконструкция на хидромелиоративната инфраструктура. Финансирането се извършва въз основа на програма, изготвена от министъра на земеделието и храните и съгласувана с министъра на финансите, в рамките на годишния лимит за капиталови разходи на Министерството на земеделието и храните. Условията и редът за финансиране са определени с **Наредба № 2 от 21.01.2002 г. за финансово подпомагане на сдруженията за напояване.**

Извън преките икономически регулатори законът е предвидил и някои други правила с икономически характер или подобна насоченост.

Вероятно за целите на икономическото регулиране е предвидено, че при подготовката на ПУРБ се разработва **икономически анализ на водоползването** за всеки район за басейново управление. Икономическият анализ е част от Плана за управление на речните басейни във всеки район и следва да обхваща: оценка на приноса на различните водоползватели (промишленост, земеделие и домакинства) към възстановяване на разходите за водни услуги; подробна информация за възстановяване на разходите за водни услуги предвид дългосрочните прогнози за предлагане и потребление на води; оценка на количества, цени и разходи, свързани с водните услуги; оценка и прогнозиране на необходимите инвестиции; преценка за най-ефективната от гледна точка на съотношението „разходи-ползи” комбинация от мерки. **Мерките за осигуряване на ценовата политика** се включват в плановете за управление на речните басейни.

**Регулация на цените и качеството на водните услуги.** В това направление до момента са обхванати първо регулирането от ДКЕВР на цените на добива на електроенергия, което би трябвало да включва приходите от хидроенергетиката, но те не са обособени в правната рамка като самостоятелен обект или подобект на регулация. На второ място от 2005 г. ДКЕВР бе определена и като национален регулатор за цените и качеството на ВиК услугите.

Първите стъпки в самостоятелното регулиране на ВиК услугите са силно повлияни от идеята за привличане на частна инициатива в сектора. Това е и основен аргумент за подготовка на отделен закон за регулиране на тези услуги. Стига се до идеята за създаване на Закон за регулиране на ВиК услугите по начина, по който е урегулиран енергийният сектор. През 2004 г. е подготвен законопроект, който урежда основните принципи на водното регулиране и предлага създаване на воден регулатор в 2 варианта – като самостоятелен орган или чрез придаване на допълнителни функции на съществуващия вече енергиен регулатор. Народното събрание възприема втория вариант и Държавната комисия за енергийно регулиране (ДКЕР) с измененията на Закона за енергетиката от 2005 г. поема функциите и на воден регулатор.

Регламентацията на регулирането във водния отрасъл не е съсредоточена в един кодифициращ акт. Основен нормативен акт в материята, е създаденият за целта Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (обн., ДВ, бр.18 от 25.02.2005 г., многократно изменян). Поради това, че ДКЕР, а по-късно ДКЕВР (Държавна комисия за енергийно и водно регулиране) е създадена със Закона за енергетиката, многобройни норми по отношение на състава на регулатора, компетентността и функциите му, процедура за приемане на решения и други, които касаят регулирането на ВиК услугите, са намерили място и в този закон. Допълнителен нормативен принос внася **Законът за водите** и по-специално неговата Глава единадесета „а”, посветена на ВиК дейностите (чл.198а и следв.). Регламентирайки подготовката на бизнес плановете от ВиК операторите, дейността на водните асоциации, концесиите на ВиК дейности и други, ЗВ нормативно допълва компетентността на ДКЕВР. Създаден е регистър на ВиК операторите по чл.198р. т.2 от ЗВ, който съдържа информация за обособените територии, асоциациите по ВиК, ВиК операторите и др.

Правомощията на ДКЕВР като воден регулатор са уредени в **Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги**. Комисията е независим специализиран държавен орган, който се състои от седем члена, а до последните

измененията на **Закон за енергетиката** (бр.54 от 2010 г.), броят им беше тринадесет. Измежду членовете на Комисията, двама от тях следва да са с посочения в Закона минимален стаж в областта на В и К. Компетенциите на Комисията съгласно Закона са: разработване проекти на нормативни актове във водния сектор, определяне на цени на В и К услугите; контрол върху дейността на В и К операторите, разглеждане на жалби и сигнали на потребителите и посредничество за доброволно уреждане на спорове и др. Сред изброените правомощия на водния регулатор се открояват функциите по:

- **контрол върху качеството на В и К услугите** – извършва се чрез показатели за качество, посочени в Наредбата за дългосрочните нива, условията и реда за формиране на годишните целеви нива на показателите за качество на водоснабдителните и канализационните услуги (обн., ДВ, бр.32 от 2006 г.);
- **контрол върху цените на В и К услугите** – цените на В и К услугите се определят по правилата на Наредбата за регулиране на цените на ВиК услугите (обн., ДВ, бр.32 от 2006 г.).

### **5.6.3 Опазване на водите. Качество на водите**

#### **5.6.3.1 Опазване на водите**

Принципите относно съхранението и опазването на водата, схващана като елемент на околната среда и като природен ресурс, също намират своето място в ЗВ – най-вече в Глава Осма „Опазване на водите и водните обекти“. В тази част на закона са съсредоточени голяма част от разпоредбите, които транспонират основните положения от Рамковата директива за водите. Формите и изискванията за опазването на водите са най-вече определените със закона мерки за постигане на добро и определено химично състояние на водите и водните тела; за качеството на повърхностите и подземните води; екосистемите и зоните на защита; режима на приоритетните и опасните приоритетни вещества; предпазването от замърсяване и увреждане; опазването на подземните води чрез заложените прагове на замърсяване; определянето на водните тела и зоните на защита; емисионни норми и емисионни ограничения; канализационните системи, заустването и отпадъчните води. С цел опазване на водния ресурс се определят **зони за защита на водите** като особени обекти за опазване на водите от изтощаване, замърсяване и увреждане. Те включват водните тела, съдържащи минерални води, като зони за защита на водите и санитарно-охранителни зони около водовземните съоръжения за питейно-битово водоснабдяване и около водовземните съоръжения за минерални води, използвани за лечение, профилактика, питейно-битови цели, бутилиране, хигиенни цели, спорт и отдих. Зоните за защита на водите се определят при разработване на планове за управление на речните басейни и са предмет на мониторинга на водите във всеки район за басейново управление по Наредба № 5 от 23.04.2007 г. за мониторинг на водите.

Уредбата е допълнена и с подзаконови актове, които внасят изисквания относно качествените показатели на водите, използвани за различни дейности – Наредба № 1 от 10.10.2007 г. за проучване, ползване и опазване на подземните води, Наредба № 6 от 9.11.2000 г. за емисионни норми за допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, зауствани във водни обекти, Наредба № 18 от 27.05.2009 г. за качеството на водите за напояване на земеделските култури и др. В преобладаващата си част наредбите, предвидени в чл.135 от ЗВ, са насочени основно към опазването на качеството на водите и водните тела като елемент на околната и

жизнената среда. Освен качеството на водите, законът обхваща макар и не съвсем детайлно въпросите за опазване на количеството на водите и водния ресурс чрез предвиждането на минимален необходим отток в реките, предвиждане на норми за водопотребление, макар и все още невъведени.

В тази част на Закона за водите са и основните изисквания към изграждането и експлоатацията на канализационни системи и съоръжения и изискванията за заустване на отпадъчни води. По-нататък в Глава Десета „Управление на водите” от ЗВ проблемите на опазването на водите и мерките, свързани с качеството на водите, са уредени като част от задължителното съдържание на ПУРБ чрез механизмите за определяне на целите за опазване на околната среда, характеристиките на басейновите райони, програмите от мерки към ПУРБ, програмите за мониторинг на водите и принципите и правилата за изграждане на Националната система за мониторинг на водите и водите тела.

Без да представлява самостоятелен отрасъл, но с определени качества на отделна и ясно обособена подсистема в правната рамка на водния сектор, която продължава общата система от групата норми по опазване на водите, следва да бъде разгледана самостоятелно специализираната правна уредба, посветена на качеството на водите за питейни нужди, водите за къпане и формите на специална употреба на минералните води, която е съвместно задача на органите по околната среда и водите и тези от системата на здравеопазването.

#### **5.6.3.2 Качество на водите**

Въпросите относно здравните аспекти на използването на водите намират уредба в няколко направления, на законово и подзаконово равнище. И в трите закона – **Закон за водите**, **Закон за здравето** и **Закон за опазване на околната среда** - водите се третират като жизнено важен компонент на околната среда, чието състояние и качество е критерий за правилното използване на водите, тяхното добро състояние и един от най-важните фактори за здравето на населението.

Здравните аспекти на използването на водите са застъпени най-вече в правната рамка, регламентираща опазването и контрола върху качеството на водите за питейно-битови цели, минералните води, предназначени за пиене или профилактични, лечебни и хигиенни цели и качеството на водите, предназначени за къпане, като това са основните функции на органите по здравеопазването в областта на водите, които в много случаи са преплетени и се съвместяват с функциите на органите по околната среда и водите, най-вече в сферата на опазване на водите и водните тела.

Основата за държавната политика по опазване и използване на водите се състои в **ЗООС, Раздел II „Опазване и използване на водите и водните обекти”**. Като първи приоритет на тази политика е определено постигането на добро състояние на всички води – подземни и повърхностни, за осигуряване на необходимата по количество и качество вода за питейно-битови нужди на сегашните и бъдещите поколения и за благоприятното състояние и развитие на екосистемите и влажните зони. Дадени са основните насоки на опазването на повърхностните и подземните води в процеса на тяхното използване, а така също за своя основна цел Законът за водите определя осигуряването на интегрирано управление на водите **в интерес на обществото и за опазване на здравето на населението** и набелязва превантивните дейности срещу последиците от вредното въздействие на водите с опазване на човешкия живот и здраве. Изброени са дейностите по управление и използване на водите и тяхната връзка с определени дейности и функции по здравеопазването във връзка с мониторинга и

контрола върху качеството на водите за питейно-битово водоснабдяване, водите за къпане и използването на минералните води за пиене, лечение и други нужди, както и изискванията към дейностите, свързани с режима и третирането на отпадъчните води. Уредени са изричните правомощия на министъра на здравеопазването по ЗВ в посочените по-горе сфери, вкл. и в използването на минералните води – от бутилирането им за пиене до използването им за хигиенни цели и спорт и отдих, както и на РЗИ.

Към тази част от правната рамка спадат и разпоредбите, които определят като обекти на публичната държавна собственост най-вътрешния пояс на санитарно-охранителните зони на водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване – публична държавна собственост, и водоизточниците на минерални води. Тук следва да се отбележат и текстовете относно съвместните компетенции на министрите на здравеопазването и на околната среда и водите за определяне на приоритетните и приоритетно опасните вещества с оглед опазване на водите. Предвидени са и формите на опазване на водите, предназначени за питейно-битови цели и връзката на тези текстове от ЗВ с някои от подзаконовите актове по водите и определянето на зоните на защита на водите, вкл. и санитарно-охранителните зони около водовземните съоръжения. Съгласно чл.135 от ЗВ министърът на здравеопазването, заедно с министъра на околната среда и водите и други министри, имат задължението и компетенциите да издават девет наредби, свързани с различни аспекти на опазването на повърхностните и подземните води и водните тела и контрола на качеството на водите за питейно-битови цели и водите за къпане. Една от най-важните наредби е **Наредба № 3 от 16.10.2000 г. за условията и реда за проучване, проектиране, утвърждаване и експлоатация на санитарно-охранителните зони около водоизточниците и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване и около водоизточниците на минерални води, използвани за лечебни, профилактични, питейни и хигиенни нужди**, издадена съвместно от министъра на околната среда и водите, министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на здравеопазването. Измененият през 2006 г. текст на чл.135, т.6 предвижда тази наредба да се издава на още по-високо ниво като акт на Министерския съвет.

Извън горепосочените компетенции, останалите правомощията на органите на здравеопазването в областта на водите са насочени към групите правомощия по прилагането на подзаконовите нормативни актове, отделна група контролни правомощия, включително и компетенции в административно-наказателната част на Закона за водите. В съответна координация със ЗВ, в Закона за здравето са развити принципи и конкретни групи правни норми за онази част от организацията и направленията на дейност на съответните органи на здравеопазването, която е в пряка връзка със задачите им в областта на качеството на водите. Тези разпоредби са развити в раздела за държавния здравен контрол, където задачите на органите на здравеопазването са подчинени на принципните понятия и изисквания към **обектите с обществено предназначение и факторите на жизнената среда**. Тук се намират основните текстове, посветени на осигуряването на здравословна жизнена среда, където водите за питейно-битови цели, водите за къпане и минералните води са определени като основен фактор на жизнената среда, за която отговарят органите на здравеопазването.

Осигуряването на здравословна жизнена среда е едно от основните направления на дейностите по Закона за здравето, свързани с опазване на здравето на гражданите, включително и чрез поддържане на национална система за анализ, оценка и контрол на различните видове замърсители на факторите на жизнена среда. В това направление са

ангажирани комплекс от **здравни изисквания** към обектите с обществено предназначение, продуктите, стоките и дейностите със значение за здравето на човека, както и цялата система на органите на **държавния здравен контрол** с пълния инструментариум от механизми, правомощия и средства, с които те разполагат по Закона за здравето. В частта на закона относно правния режим на курортите и курортната дейност също е засегната темата „води” в насоката за минералните води като курортен ресурс и обект на опазване, включително чрез съвместно издаване на подзаконовни нормативни актове от министрите на здравеопазването и на околната среда и водите. В **Допълнителните разпоредби** като **обекти с обществено предназначение** са определени водоизточниците и минералните водоизточници, водоснабдителните обекти и съоръженията за питейно-битово водоснабдяване, както и плувните басейни, плажовете и местата за къпане, а като **фактори на жизнената среда** – водите, предназначени за питейно-битови нужди; водите, предназначени за къпане и минералните води, предназначени за пиене или за използване за профилактични, лечебни или за хигиенни нужди.

Изпълнението на изискванията на законодателството за питейните води е възложено основно на два субекта - водоснабдителните организации, в качеството им на структура, осъществяваща дейността по водоснабдяване за питейно-битови цели, и регионалните структури на Министерство на здравеопазването – РИОКОЗ/РЗИ, в качеството им на компетентен контролен орган. Дейността на РИОКОЗ/РЗИ в областта на питейните води включва няколко основни направления:

- Мониторинг /вземане на проби и лабораторен анализ/ на качествата на питейните води;
- Контрол /проверки и обследвания/ на санитарно-хигиенното състояние на обектите и съоръженията за централно питейно-битово водоснабдяване – водоизточници, водовземни съоръжения, санитарно-охранителни зони, пречиствателни станции за питейни води, хлораторни и други станции за дезинфекция на водата, резервоари и други;
- Предприемане на административно-наказателни и други мерки при установяване на несъответствия в качеството на питейната вода и нарушения на санитарно-хигиенните изисквания във водоснабдителните обекти;
- Проучване и анализ на проблемите с питейната вода, изготвяне на проекти и програми за решаването им.

Друга съществена част в подзаконовата нормативна уредба са разпоредбите относно **здравните изисквания** към водоизточниците, основните здравни изисквания към водовземните и водоснабдителните съоръжения, външните водопроводи и водопроводните мрежи, изискванията към пречистването и обеззаразяването на питейната вода при системата на централното водоснабдяване, здравни изисквания към работата на хлораторните станции, изискванията към вътрешноградните водопроводни инсталации, както и здравните изисквания към обществените местни водоизточници и минералните водоизточници.

Въпреки изброената дотук правна уредба, все още са налице някои въпроси, които следва да намерят своите отговори. Сред тях са осигуряване пречистването на питейните води, финансовото обезпечение на качеството на водите, дейностите по поддръжка и контрол на резервните водоизточници, статутът на санитарно-охранителните зони.



### 5.6.3.3 Климатичните промени и тенденции в управлението на водите

Държавата ни не е в достатъчна степен подготвена за задаващите се промени в климата на Балканите. Негативният ефект от глобалното затопляне ще се усети в следващите 10-20 години много по-силно, отколкото се смяташе досега. Основната причина за това е слабото управление на проблемите с околната среда и лошата инфраструктура. Според оценки на Световната банка, от десетте нови държави членки на ЕС, най-неподготвена за това е България. Районът, в който се намира страната ни, действително е уязвим и вече се усещат последиците – по-високи температури, променяща се структура на водните източници и запаси, суши, наводнения, горещи вълни и горски пожари. Прогнозата на банката е за намаляване със средно 6% на годишните валежи и спад с 25% на водните запаси в Югоизточна Европа в рамките на следващите 40 години. Наводненията обаче няма да намалеят, ще има повече внезапни порои и в България лошото състояние на речните корита ще бъде причина за нови трагедии.

Затоплянето на времето усложнява нещата, защото наводнения може да има и през зимните периоди. Фактът, че покрай реките има много сметища и зони с опасни отпадъци, които не са рекултивирани, заплашва при порой те да бъдат залети или дигите им да се скъсат и да предизвикат екокатастрофа. Топлото време ще докара на Балканите насекоми и вредни растения, които ще атакуват горските масиви и ще нанесат реални загуби на земеделието. Районът може да се подготви за задаващите се проблеми, ако подобри инфраструктурата си и управлява по-добре водните си ресурси, ако се заеме по-сериозно със замърсяването и инвестира в справянето с кризи, мониторинга на времето и водните ресурси и подкрепя всякакви форми на усилия в тази насока.

### 5.6.4 Собственост. Техническа инфраструктура. ЗУТ

#### Собственост и техническа инфраструктура

Правният фундамент тук е заложен в **Закона за водите**, който се явява основен и кодифициращ нормативен акт във връзка със собствеността върху води и водни обекти, и съпътстващата инфраструктура. Уредени са собствеността и управлението на водите на територията на Република България като общонационален неделим природен ресурс и собствеността на водностопанските системи и съоръжения. Правната регламентация на отношенията, свързани със собствеността, се основава на обществената значимост на водата като природен ресурс, многоцелево използване на водите и водните обекти с оглед задоволяване на стопански интереси без вреда за обществените интереси и права, закрила на правото на собственост върху водите, водните обекти и водностопанските системи и съоръжения, доколкото с упражняването ѝ не се уврежда целостта и единството на хидроложкия цикъл и на природната водна система. Правото на собственост върху водния ресурс се осъществява така, че да не се нарушава технологичното единство на водностопанската система. Със Закона за водите е направено важно **разграничение върху видовете собственост**:

- **изключителна държавна** – съгласно чл.18, ал.1 от Конституцията на Република България, изключителна държавна собственост са крайбрежната плажна ивица и водите с национално значение. Формата на този вид собственост не може да бъде променяна. Уредбата е допълнена с чл.14 от ЗВ, според която изключителна държавна собственост са вътрешните морски води, териториалното море и минералните води по списък съгласно Приложение № 2 от ЗВ;

- **публична държавна** – указани са естествените води и водни обекти, характеризиращи се като природен ресурс (естествени езера, лагуни, лимани, блата, подземни води, естествени водопади и др.), както и водностопанската инфраструктура, вкл. комплексните и значимите язовири по Приложение № 1, водохранилищата им до най-високо водно ниво, прилежащите им съоръжения и събирателните им деривации; съоръженията и устройствата измерване на количеството и качеството на водите, които са публична държавна собственост; защитни диги, корекции на реки и отводнителните системи, изградени с държавно финансиране; водовземните съоръжения за онези минерални води, които са изключителна държавна собственост; водоснабдителните системи, пречиствателните станции, отвеждащи канализационни колектори или съоръжения и др., когато са на територията на повече от една община, като изключения от това правило са обектите, финансирани по програми на Европейския съюз и средствата са предоставени на съответните общини; като императивна правна норма е изведена забраната държавната собственост върху води по ЗВ да се обявява за частна държавна собственост;
- **частна държавна** – сградни водопроводни инсталации и вътрешни водопроводни мрежи и съоръжения, разположени в имотите - собственост на държавата, до измервателните уреди на водопроводните отклонения за присъединяване към уличната водопроводна мрежа и канализационните мрежи и съоръжения, отвеждащи отпадъчните води от тези имоти до ревизионните шахти за присъединяване към уличните канализационни мрежи;
- **публична общинска** – водите и водните обекти, вкл. и естествени такива, разположени върху земи – общинска собственост, които не са природен ресурс-публична държавна собственост; водите, вкл. и отпадъчните, които изтичат и се вливат във води, публична общинска собственост; водоснабдителните системи или части от тях, чрез които се доставя вода за потребителите на територията на общината, уличните канализационни мрежи и дъждоприемните шахти в урбанизираните територии и отвеждащите канализационни колектори с прилежащите им съоръжения и пречиствателните станции и съоръженията за отпадъчни води, които обслужват потребителите на територията на общината; минералните води извън тези по Приложение № 2 от закона; общински водностопанските системи и съоръжения, които не са включени в имуществото на търговски дружества; обектите, изградени с финансиране по програми на Европейския съюз в рамките на съответната община бенефициент по такива програми;
- **частна общинска** – придобитите от общината имоти, води, водни обекти и водностопански системи и съоръжения извън онези, които са публична общинска собственост;
- **частна** – приложен е принципът, при който собственикът на земята е собственик и на водите и водните обекти в имота, освен ако те не са собственост на държавата или на общината; простира се върху извиращите в границите на недвижимия частен имот води, с изключение на минералните води, ако не са каптирани, езерата, валежните води, кладенците и др.; владението, ползването и разпореждането с водите, водните обекти и водностопанските системи и съоръжения – частна собственост, се извършват според общите разпоредби за собствеността, доколкото няма специални разпоредби за това.

Развити са институтите на съсобствеността, придобиването и ограниченията в правата върху водни обекти и водностопански системи и съоръжения; **съсобствеността** следва съсобствеността на земята, освен, ако не е установено друго. Въведена е забрана за обособяване на реални части от водния обект при делба на съсобствен имот, в който има воден обект; **придобиването на правото на собственост** се извършва чрез правна сделка за земята, в която са разположени, или по наследство и е въведена забрана за придобиване по давност на обекти, които са публична държавна и общинска собственост; **ограничения на правото на собственост** се налага при извършване на проучване и добив на подземни води и водовземане на изворни води в частни имоти; при изграждането на нови обекти, свързани с ползването, опазването или със защитата от вредното въздействие на водите; в границите на санитарно-охранителните зони на съоръженията за питейно-битово водоснабдяване и за минерални води; за задоволяване на питейно-битовото водоснабдяване на определен район; дейностите се извършват след издаване на заповед от страна на ресорния министър.

Използването на водите и водните обекти включва дейности по: 1) **водовземане от водния обект** – дейност по отнемане на води от водните обекти и/или отклоняването им от тях, както и използването на енергията на водата, и 2) **ползване на водния обект** – осъществява се след получаване на разрешително за извършване на дейностите по изграждане на нови, реконструкция на съществуващи системи и съоръжения, аквакултури, заустване на отпадъчни води, изземване на наносни отложения, реинжектиране или инжектиране на води в подземни водни обекти, изкуствено подхранване на подземни води и др.

Използването на водите и водните обекти е **общо и индивидуално** – според това дали титулярите на правото са неограничен брой лица или индивидуално определени лица; общото водовземане и ползване на водните обекти е правото на гражданите да ползват водите и/или водните обекти - публична държавна или общинска собственост, за лични нужди, отдих и водни спортове, водопой на животни и къпане; индивидуално използване на водите и водните обекти е налице, когато съответното право се осъществява от определен титуляр; предвидено е право на **безвъзмездно водовземане до 10 куб.м на денонощие** за собствени потребности от намиращите се в него повърхностни и подземни води, с изключение на минерални води; **с разрешение или с предварително писмено уведомяване на компетентния орган и без разрешение** – според това дали законът предвижда издаване на индивидуален административен акт като предпоставка за пораждаване на правото на използване, или правото на използване се поражда по силата на друг юридически факт; не се изисква разрешително за ползване на воден обект при заустване на битови отпадъчни води за обекти извън границите на населените места и селищните образувания при максимално водно количество до 10 куб. м на денонощие и до 50 еквивалентни жители и осигурено най-малко първично пречистване на отпадъчните води, както и за обекти, формиращи битово отпадъчни води в границите на населените места и селищните образувания без изградена канализационна система;

Предвидена е **концесия (особено право на ползване на водни ресурси)** за:

1) **концесия за добив на минерални води** - изключителна държавна собственост и публична общинска собственост; концесия се предоставя чрез провеждане на открита процедура по реда на Закона за концесиите, и

2) **концесия за строителство или концесия за услуга за водностопански системи** – при условията и по реда на Закона за концесиите.

В Глава седма „Поземлени сервитути, свързани с водните обекти” са уредени **поземлените сервитути, свързани с водните обекти**, т.е. тежестта, наложена върху един недвижим имот, наречен служещ имот, в полза на друг недвижим имот, наречен господстващ имот, който принадлежи на друг собственик; произтича от закона или от правна сделка и може да се придобива по давност чрез 10-годишно упражняване; всеки собственик е задължен да предостави право на водопрекарване през своя имот на всички, които имат постоянна или временна нужда от това, което се учредява с доброволно споразумение на собствениците на господстващия и служещия имот или чрез акт на директора на съответната басейнова дирекция.

Терминологията на видовете водни съоръжения като обекти на водната инфраструктура като цяло липсва или в някои подзаконови нормативни актове се съдържат отделни обяснения. **Водовземните съоръжения** са уредени в Правилника за безопасност при работа в неелектрически уредби на електрически и топлофикационни централи и по топлопреносни мрежи и хидротехнически съоръжения, а за хидротехнически съоръжения – в Наредба № 9 от 9.06.2004 г. за техническата експлоатация на електрически централи и мрежи.

Предвидени са разпоредби за **защита на водните обекти и хидротехнически съоръжения от вредното въздействие на водите**. Защитата е оперативна и постоянна. Оперативната защита се осъществява в съответствие с аварийен план за действие, който се изработва от собствениците или ползвателите на водностопанските системи и хидротехнически съоръжения и се съгласуват с органите на Министерството на вътрешните работи. Постоянната защита включва дейности по изграждане и поддържане на диги, корекции на реки и дерета и други хидротехнически и защитни съоръжения, както и регулиране нивото на подземните води и се осъществява от собственика или ползвателя им. Тяхно задължение е и поддръжката и проводимостта на речното легло, диги, корекции на реки и дерета и други хидротехнически и защитни съоръжения в съответствие с параметрите на преливните съоръжения на разстояние до 500 м от язовирните стени. Дейностите по поддържане проводимостта на речните легла се финансират от Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет. За почистването на речните легла в границите на урбанизирана територия, компетентен е кметът, който възлага обществена поръчка за планово почистване на речните участъци. Специфичните изисквания към експлоатацията на малките язовири се определят с **Правилника за правилна и безопасна експлоатация и поддържане на съоръженията от хидромелиоративната инфраструктура** (обн., ДВ, бр. 97 от 2004 г). За осигуряване данни за собствеността и състоянието на водните обекти и съдържащите се в тях води на територията на страната, както и за съществуващите водностопански системи и съоръжения се създават специализирани водностопански карти.

**Контролните функции относно състоянието на водните обекти и на водностопанските системи и съоръжения** се осъществяват от Министъра на регионалното развитие и благоустройството, Министъра на земеделието и храните и Министъра на икономиката, енергетиката и туризма. Министърът на вътрешните работи контролира изготвянето на аварийните планове, изпълнението на предписанията по тях и изправността на контролно-измервателните системи на хидротехническите съоръжения. Контролните функции на кметовете на общините са свързани с контрол върху водностопанските мрежи и съоръженията на територията на общината.

**Проблемите, свързани с изграждането, функционирането и поддръжката на инфраструктурата във водния отрасъл, не са еднозначни.** От една страна, все още

не са осъществени действия по § 4, ал.3 за намаляване капитала на обектите публична държавна собственост. Неубедително е прилагането на § 4, ал.1 от ЗИД на ЗВ от 2004 г. относно предоставяне на услуга пречистване на отпадъчните води от собствениците на приватизирани пречиствателни станции за отпадъчни води, до които има изградени съоръжения за довеждане и имат техническа и технологична възможност за пречистване и на битово-фекалните и промишлените отпадъчни води от населените места в общината. Не е ясно доколко са изпълнени условията по § 32 от ЗИД на ЗВ от 2009 г. за промяна в собствеността от публична държавна в публична общинска на реконструирани и модернизирани обекти чрез средства от фондовете на Европейския съюз. Стои въпросът относно възстановяването на документацията, необходима за предаването и експлоатацията на В и К системите и съоръженията.

**Други нормативни актове, в които се открива уредба на собствеността върху водни обекти и елементи на техническата инфраструктурата са:** Законът за сдруженията за напояване, във връзка предоставеното им право на собственост върху обектите от хидромелиоративната инфраструктура на територията им, правото на ползване върху хидромелиоративната инфраструктура, както и възможността да придобият безвъзмездно право на собственост върху тях в срок до 5 години от предоставяне на ползването; Законът за рибарството и аквакултурите – относно правото на собственост върху рибните ресурси в полза на собственика на съответния обект или на лицата, на които са предоставени права за ползване на рибния ресурс по силата на договор или на друго правно основание, както и признатото на сдруженията по чл.11 от ЗРА право на управление на рибните ресурси в реките, старите речни корита и изкуствените водни обекти - държавна собственост.

### **ЗУТ и технически изисквания към инфраструктурата**

Правната уредба е „разкъсана” в различни по правна сила и ранг нормативни актове. Липсва стройна система от норми, която да урежда материята, постигането на каквато е трудно възможно, като се има предвид разнородният характер на строителния процес и етапите, през които минава, както и предназначението на самото инфраструктурно съоръжение. Основен нормативен акт е **Законът за устройството на територията**, който урежда отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в Република България, и определя ограниченията върху собствеността за целите на устройственото планиране. Разделение е дадено на различните видове територии, които според своето предназначение, определено с устройствените схеми и планове, биват: урбанизирани територии (населени места и селищни образувания), земеделски територии, горски територии, защитени територии и нарушени територии за възстановяване. Посочени са елементите на техническата инфраструктура:

- транспортната техническа инфраструктура и съоръженията към нея (мостове, тунели, надлези, подлези, прелези и др.);
- преносните (довеждащите и отвеждащите) проводи (мрежи) и съоръженията към тях в неурегулирана територия;
- преносните (довеждащите и отвеждащите) проводи (мрежи) и съоръженията към тях в урегулирана територия;
- разпределителните проводи и разпределителните устройства и съоръженията към тях (трансформаторни постове, електрически подстанции, пречиствателни станции за питейни и отпадъчни води, понижителни и разпределителни станции и др.).

Изброени са изискванията при проектирането и изграждането на водопроводните и канализационните мрежи и съоръжения. Проектират се като улични мрежи и при спазване на изискванията за техническа инфраструктура, а собственикът на тези съоръжения следва да включи към тях водопроводните и канализационните инсталации на всички недвижими имоти в териториалния обхват на мрежите и съоръженията. Присъединяването се осъществява по реда на ЗУТ и със сключване на писмен договор за присъединяване между потребителя и съответното ВиК дружество. Условието за присъединяване към ВиК са определени с **Наредба № 4 от 14.09.2004 г. за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи**, както и задълженията на ВиК операторите да поддържат ВиК системите съгласно техническите изисквания, изискванията за безопасност при работа и изискванията за опазване на околната среда.

Подзаконовата нормативна уредба в областта на техническите изисквания към инфраструктурата следва да се разглежда като **обща и специална**.

**Общата подзаконова уредба** обхваща технически правила, които се прилагат въобще по отношение на техническата инфраструктура. Такива са:

- Наредба № 2 от 31.07.2003 г. за въвеждане в експлоатация на строежите в Република България и минимални гаранционни срокове за изпълнени строителни и монтажни работи, съоръжения и строителни обекти – относно минималните гаранционни срокове на строежите от първа до пета категория за изпълнени строителни и монтажни работи;
- Наредба № 3 от 31.07.2003 г. за съставяне на актове и протоколи по време на строителството – относно съставянето на актове и протоколи за подготовка, откриване на строителна площадка и определяне на строителна линия и ниво;
- Наредба № 3 от 21.07.2004 г. за основните положения за проектиране на конструкциите на строежите и за въздействията върху тях;
- Наредба № 12 от 3.07.2001 г. за проектиране на геозащитни строежи, сгради и съоръжения в свлачищни райони;
- Наредба за съществените изисквания към строежите и оценяване съответствието на строителните продукти – относно задължението строежът да бъде проектиран и изпълнен по начин, че да не представлява заплаха за опазването на околната среда при замърсяване или отравяне на водата или почвата и неправилно отвеждане на отпадъчни води, дим, твърди или течни отпадъци;
- Правилата относно реда за определяне на съществените изисквания към продуктите, които са пуснати и/или предстои да бъдат пуснати – определят се със Закона за техническите изисквания към продуктите, в който са посочени съоръженията с повишена опасност, сред които са тръбопроводите за пара и гореща вода.

**Специалната подзаконова уредба** обхваща технически правила във връзка с водостопанската инфраструктура, в частност наредби, повечето от които издадени на основание § 18, ал.1 от ЗР на ЗУТ, по силата на който министърът на регионалното развитие и благоустройството одобрява строителни и технически правила и нормативи и издава наредби и инструкции. Такива са:

- **Наредба № 2 от 22.03.2005 г. за проектиране, изграждане и експлоатация на водоснабдителни системи** - определят се техническите изисквания при проектиране, изграждане и експлоатация на водоснабдителни системи. Като елементи на

водоснабдителните системи са посочени водовземни съоръжения, черпателни съоръжения, помпени станции, пречиствателни станции за обработка на суровата природна вода, регулиращи водонапорни съоръжения, външни водопроводи, водопроводни мрежи във водоснабдяваните територии (главни водопроводни клонове, второстепенни водопроводни клонове, сградни водопроводни отклонения) и общи средства за измерване, необходими за водовземането, пречистването, съхранението, преноса, разпределението и измерването на водата до границата със сградната водопроводна инсталация или вътрешната (площадковата) водоснабдителна мрежа на потребителите. Водоснабдителните системи се проектират и изграждат в съответствие с действащите подробни устройствени планове, съществените изисквания към строежите, одобрените инвестиционни проекти и другите строителни книжа, издадени при условията и по реда на ЗУТ, и правилата и нормативите на тази наредба;

**- Наредба № 4 от 17.06.2005 г. за проектиране, изграждане и експлоатация на сградни водопроводни и канализационни инсталации** – определят се техническите изисквания при проектиране, изграждане и експлоатация на нови, както и при реконструкция на съществуващи сградни ВиК инсталации в жилищни, обществено-обслужващи, производствени, селскостопански, курортни и вилни сгради и в сгради със смесено предназначение;

**- Наредба № 7 от 22.12.2003 г. за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони** – в отделна глава „Устройство на водоснабдителни и канализационни мрежи и съоръжения” са изброени техническите изисквания относно устройството на ВиК инфраструктурата; **определени са необходимите площи при строителство на обекти за водоснабдяване:** 1) при помпени станции максималната широчина на ивицата земя, окръжаваща станцията и нейните съоръжения, е до 3 м; 2) за сграда за охрана при помпена станция, за земни резервоари и кулорезервоари, когато са самостоятелни обекти, необходимата площ е до 200 кв. м; 3) при земни резервоари максималната широчина на ивицата земя, окръжаваща резервоара, е до 3 м от стъпките на насипа от всички страни; 4) при кулорезервоари максималната широчина на окръжаващата резервоара ивица земя е до 1 м от чашата на съоръжението на резервоара; **определени са необходимите площи за изграждане на канализационни обекти:** 1) за пречиствателна станция за отпадъчни води необходимата площ се определя с проект, като в площадката се предвижда и ивица с широчина 15 м за залесителен пояс около станцията, мерено от външните страни или от петите на насипите; 2) при помпена станция с черпещ резервоар максималната широчина на ивицата земя, окръжаваща станцията, сградите и съоръженията, е до 3 м; 3) при септична яма и попивен кладенец максималната широчина на ивицата земя, окръжаваща съоръжението, е до 2 м, мерено от контурите му;

**- Наредба № 8 от 28.07.1999 г. за правила и норми за разполагане на технически проводи и съоръжения в населени места** – водопроводните мрежи и съоръжения, канализационните мрежи и съоръжения, топлопроводните мрежи и съоръжения се определят като подземни технически проводи и съоръжения, които се разполагат под уличното платно; определено е местоположение на подземните технически проводи (водопроводите, топлопроводите и газопроводите се разполагат от едната или другата страна на осовата линия на улицата, а проводите за отпадъчни води се разполагат по оста на улицата);

**- Наредба № 2 от 6.10.2008 г. за проектиране, изпълнение, контрол и приемане на хидроизолации и хидроизолационни системи на сгради и съоръжения**, която няма

пряка връзка с проблематиката на водния сектор; определят се изискванията за хидроизолационни системи на сгради и строителни съоръжения; строителните продукти се предвиждат с инвестиционния проект в съответствие с техническите спецификации, определени със **Закона за техническите изисквания към продуктите** и с **Наредбата за съществените изисквания към строежите и оценяване съответствието на строителните продукти**. Трябва да се отбележат и актовете с ненормативен характер като Правила за приемане на хидромелиоративни системи и съоръжения от 1987 г. и Правила за извършване и приемане на строителни и монтажни работи - Раздел "Мостове и водостоци" от 1969 г.

## **5.6.5 Отрасли във водния сектор и статут на водните оператори**

### **5.6.5.1 Отрасли във водния сектор**

Отраслите във водния сектор са обособени на първо място практически с тяхното развитие през последните 50 години, далеч преди конструирането и развитието на правната рамка за водния сектор след 2000 г. Законът за водите от 2000 г. и другите закони, посочени в правната рамка, следват вече сложилите през годините обществени отношения и запазват през цялото време основната отраслова разпределеност на сектора. Това е дало отражение на развитието на правната рамка в частта ѝ на подзаконовите нормативни актове, разпределението на досегашните основни клонове на хидротехническата инфраструктура и тяхното предназначение, формирането на стопанските субекти – водни оператори и сферата на тяхната дейност. От тази гледна точка и от гледна точка на разпределението на формите на използване на водните ресурси във водния сектор може да се говори за следните трайно формирани отрасли: „ВиК”, хидроенергетика, хидромелиорации и защита от вредното въздействие на водите, рибарство и аквакултури и промишлено водоползване.

Рибарството е отрасъл, който придоби ново значение след присъединяването на държавата ни към Европейския съюз. Отрасълът е от особена важност за Общността и по тази причина е добре кодифициран. Макар и да е част от Общата селскостопанска политика, рибарството придобива самостоятелно значение и неговата правна уредба оформя автономна политика, наречена Обща политика по рибарството (ОПР).

Ползването на водите и на водните тела за спортни цели, за отдых и лечение е широко разпространено, но трудно може да се говори за обособен подобен отрасъл във водния сектор. Отраслите са дали съществено отражение на разпределението на отговорността за провеждане на държавната политика и съответната група други административни компетенции между отделните министри и техните подпомагащи структури, включително и правомощията им по управлението на отрасловите водни оператори. Практическото и нормативно обособяване на тези отрасли дава съответно отражение и върху статута, организацията и сферите на дейност на водните оператори.

### **5.6.5.2 Водни оператори**

На основата на действащите към момента на изготвяне на настоящия анализ нормативни актове, следва да бъдат изведени няколко вида водни оператори. Сравнително разнородни по своята правна природа, а така също и по отношение на целите, постигането на които се търси с тяхното създаване, общото между тях е това, че дейността им е свързана с използване на водния ресурс, водните тела и водностопански съоръжения.

В действащата правна рамка няма обща легална дефиниция за понятието „водни оператори”. Законът за водите не съдържа стройна и комплексна уредба на статута и



дейността на водните оператори, в него няма даже принципна разпоредба, която да дава някаква основа за развитие на подзаконова уредба. В различните отрасли на водния сектор работят няколко обособени групи оператори, като правната рамка урежда частично или по-подробно техния статут чрез отрасловите направления на нормативната уредба на водния сектор. Условно заварените към момента водни оператори могат да се разделят на три групи.

В първата попадат търговските дружества от отрасъла „ВиК”, където собственици на капитала са държавата и общините, отраслите хидроенергетика и хидромелиорации, където държавата е собственик на 100%, и в чийто капитал и до момента се намират над 90% от системите и съоръженията на хидротехническата инфраструктура. Тези водни оператори можем да наречем същински водни оператори. Капиталът на тези дружества е формиран на основата на балансовите активи, които те са притежавали и експлоатирали преди трансформирането им от държавни предприятия и фирми в търговски дружества съгласно ТЗ от 1991 г. и Закона за образуване на еднолични търговски дружества с държавно имущество от 1991 г., т.е. доста време преди приемането на Закона за водите от 2000 г. В момента общият регламент за тази група оператори са разпоредбите на Търговския закон, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за общинската собственост и Правилник за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала. Определящо за статута на тази група оператори е, че държавното, респ. общинското им управление е водещо за тяхната дейност и те не разполагат с големи възможности за самостоятелни решения и самостоятелна политика. В известна степен те не са свободни икономически структури, независимо от статута им на търговски дружества и самостоятелни юридически лица. Управлението им е зависимо политическо и преимуществено административно по своя характер, което се отразява съществено на тяхната дейност. Съществен момент в тяхната характеристика е фактът, че основните хидротехнически съоръжения, включително и всички големи язовири в страната, са в групата на онези активи от капитала на тези отраслови водни оператори, които съгласно § 4 от ПЗР на Закона за водите от 2000 г. трябва да бъдат извадени от патримониума на дружествата чрез съответно намаляване на капитала им и прехвърлянето им в групата на обектите на държавната и общинската публична собственост, но това не се случва вече 10 години. Подобни, още по-изрични и подробни текстове в тази насока относно търговските дружества – ВиК оператори бяха предвидени в измененията на ЗВ от 2009 г., но до момента те също не са приложени и законът не се изпълнява в предписаните от него срокове. Към днешна дата реформата в статута на отрасловите водни оператори е в пряка зависимост от прилагането на разпоредбите относно собствеността на водностопанските системи и съоръжения, което е в пряка връзка с необходимата трансформация на капитала им. Това пък ще рефлектира пряко в механизмите за финансиране на хидротехническата инфраструктура.

Във втората група влизат сдруженията за напояване по ЗСН и сдруженията по чл. 11 от ЗРА, които са втори вид заварени оператори. Те имат различен и по-подробно уреден статут спрямо горната група, задоволяват предимно нуждите на своите членове, съставени са от частни физически и юридически лица, експлоатират ограничени по размер и процентно съотношение обекти на хидротехническата инфраструктура в областите на напояването и рибарството и аквакултурите. Тези особени оператори имат необходимата самостоятелност, но имат минимални възможности за влияние в развитието и управлението на водния сектор.

В третата група можем да поставим всички случаи, в които, без да имат самостоятелно уреден статут, различни стопански субекти, юридически или физически лица, независимо от техния предмет на дейност, на едно или друго основание или без такова, оперират изцяло или частично водностопански съоръжения или части или обекти на хидротехническата инфраструктура, поради което фактически се явяват оператори на хидросъоръжения или лица, предоставящи водни услуги. Обикновено това са лица, които вследствие на приватизационни или други сделки са придобили права на собственост или ползване на хидросъоръжения или са изградили такива със собствени средства. Тази обобщена и разнородна група лица също участва по свой начин, макар и не изрично регламентиран, в развитието и управлението на водния сектор. Такива примери са най-многобройни в отрасъла „ВиК”, както и в хидроенергетиката – например собственици и оператори на мини-ВЕЦ. Това е групата на „проблемните” казуси в практиката на водния сектор.

В отделните направления статутът на водните оператори е следният:

**ВиК оператори.** Техният статут е може би най-подробно уреден и се съдържа в разпоредбите на Закона за водите, Глава единадесета “а”, както и в разпоредбите на Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги. В Закона за водите освен основните разпоредби и дефиницията за ВиК услуги и ВиК оператори, е предвидено издаване на Наредба за изискванията и критериите за ВиК операторите, която още липсва. Предвиден е и регистър на Асоциациите по ВиК и ВиК операторите, който също не е създаден до момента. В ЗРВиКУ от 2005 г. също се съдържат дефиниции и текстове за регистър на ВиК операторите, които не са синхронизирани с новите разпоредби от ЗВ, Глава единадесета “а”. В ЗРВиКУ са уредени основно изискванията към дейността на ВиК операторите в направление регулиране на качеството и цените на ВиК услугите и това е първият опит да се уреди, макар и частично, статутът на ВиК операторите. В ЗВ от 2009 г. се прави опит за по-пълна уредба на ВиК отрасъла, включително и относно статута на заварените ВиК оператори, дори и чрез промяна в капитала им. Законодателят урежда тази материя като запазва структурата и организацията на ВиК обслужването на населението, вкл. и географския обхват на дейността на ВиК операторите чрез въвеждане на „обособената територия” като основен елемент в статута на операторите. В последните години на развитие на отрасъла се бориха няколко тези по отношение на географския обхват на ВиК операторите. Според едната, настоящата организация на дейност, базирана основно на регионални ВиК дружества и на няколко общински ВиК дружества, е оптимална като организация и размер. Другата теза, поддържана основно от кметове на общини, е базирана на разбирането „една община - един ВиК оператор”, тоест раздробяване на системата на обслужване на многобройни общински ВиК дружества. Застъпвани бяха и мнения в обратната посока – за окрупняване на ВиК операторите, включително според някои, до обособяване на четири, или дори едно дружество за цялата страна. Законодателят се е спрял на варианта за запазване на сегашната структура. Законодателно това е постигнато по следния начин: според § 34 от ПЗР на ЗВ, обособените територии по закона покриват географски териториите, които до този момент са обслужвани от съществуващите ВиК оператори. Законът предвижда, че на една обособена територия може да работи само един ВиК оператор и в редки изключения допуска решения за промяна на границите на обособените територии, които се вземат от Асоциациите по ВиК, действащи на съответната територия, с единодушие. Това прави почти невъзможно промяната на границите на заварените обособени територии, т.е. изключително затруднено е отделянето на една община и формиране на ново, несъществуващо до този момент, общинско ВиК дружество. По

този начин статуквото по отношение на броя и размера на съществуващите оператори в голяма степен е запазено.

В статута на ВиК оператора съществено място заема неговият задължителен партньор – Асоциацията по ВиК, която също е рамкирана от обособената територия. Тъй като на една обособена територия обикновено се намират както ВиК активи публична държавна собственост, така и такива, които са публична общинска собственост, то законодателят е намерил субект, който да може да оперира и с двата вида собственост и да възлага стопанисването и управлението ѝ от името на номиналните собственици – държавата и общините. Това довежда до създаване на едно ново за българското право юридическо лице – Асоциацията по ВиК. Законът подробно урежда начина на създаване на Асоциациите, техния състав, компетентността им и начина на вземане на решения. Асоциациите не са воден оператор, а те трябва да възлагат с особен договор на ВиК операторите да продължат да управляват, поддържат и експлоатират ВиК системите на съответните обособени територии. Ако във времето към определена територия се появи интерес от страна на частен инвеститор, Асоциацията по ВиК може да вземе решение и да предостави концесия на дейността на друг оператор; същият ефект се постига и ако започне приватизация на заварените ВиК дружества или ако те бъдат обявени в несъстоятелност. Законът не изисква лицензиране на ВиК операторите.

Законът дава ясно изразена тенденция за засилване на плановото начало по отношение на ВиК дейностите. ЗВ изисква създаване на 25-годишни регионални генерални планове за ВиК и на генерални планове за агломерации над 10 000 е.ж., като на тяхна база операторите следва да подготвят своите 5-годишни бизнес планове, с цел да се избегне хаотичността в развитието на системата.

В момента статутът на ВиК операторите е доста сложен и комплициран между разпоредбите на двата закона – ЗВ и ЗРВиКУ - и голяма част от новите разпоредби все още не се прилагат. И двата закона съдържат разпоредби за третата група оператори, тези без определен статут, като предвиждат третите лица, извън състава на заварените ВиК оператори, които също предоставят ВиК услуги на други лица, да се подчиняват на разпоредбите за регулиране на цените и качеството на ВиК услугите съгласно ЗРВиКУ.

**Хидроенергийни оператори.** Правната рамка не е дефинирала тези оператори, но практически към тях можем да отнесем на първо място държавният енергиен оператор в лицето на НЕК-ЕАД, който в част от дейността си покрива цялата страна по отношение на стопанисването и експлоатацията на държавните хидроенергийни системи и съоръжения чрез своите предприятия „Язовири и каскади” и предприятия „ВЕЦ-групи”, които са вътрешни структури на НЕК-ЕАД. На второ място, това са всички собственици и оператори на ВЕЦ и мини-ВЕЦ извън състава на НЕК-ЕАД, които също оперират хидроенергийни съоръжения. За вторите няма определен нормативно самостоятелен статут и за тях се прилагат общите разпоредби на Закона за енергетиката и Закона за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата и подзаконовите нормативни актове към тях. Съгласно тях те би следвало да са титуляри на лицензии за производство на електрическа и/или топлинна енергия по Закона за енергетиката, доколкото това производство е свързано с експлоатацията на водния ресурс.

Статутът на НЕК-ЕАД няма характер на самостоятелен статут на хидроенергиен оператор.

В Глава девета „Електроенергетика”, чл.чл. 86-87 от ЗЕ са уредени статутът и правомощията на „Национална електрическа компания” ЕАД, в качеството ѝ на

**електроенергиен системен оператор** и преносно предприятие собственик на преносната мрежа, получило лицензия за пренос на електрическа енергия. Електроенергийният системен оператор осигурява: единното управление на електроенергийната система и надеждното функциониране на преносната мрежа; транзита на електрическа енергия по преносната мрежа и поддържането на обектите и съоръженията на преносната мрежа в съответствие с техническите изисквания и с изискванията за безопасност при работа.

Към момента на изготвяне на анализа, наред с горното, НЕК ЕАД се явява и заварен собственик и оператор на всички основни хидротехнически съоръжения в хидроенергийния отрасъл и енергетиката въобще. В общият енергиен статут на НЕК ЕАД по никакъв начин не е отразена неговата хидроенергийна специфика, освен с вътрешните правила и разпоредби, които не са нормативни актове и не са част от правния режим на водните оператори.

**Хидромелиоративни оператори.** Основната хидромелиоративна инфраструктура, включително и публичната, се намира в активите на основния доставчик на вода за напояване „Напоителни системи” ЕАД и още две малки държавни търговски дружества, действащи в районите на Севлиево и Кърджали. Статутът и на трите дружества като основни хидромелиоративни оператори не е уреден по никакъв начин. В ЗСН се урежда статутът само на сдруженията за напояване, който е разгледан по-долу отделно.

Статутът на „Напоителни системи” ЕАД като акционерно дружество се явява в противоречие с голяма част от функциите му и основната дейност, която изпълнява в посоката на поддръжката на дигите, корекциите на реките и другите защитни хидротехнически съоръжения (подобно е и положението на другите две дружества, които са с ограничена отговорност). Моделът на използване на стандартните търговски дружества за подобни дейности, които са за сметка на държавния бюджет, е грешен и не е в състояние да решава основни въпроси, свързани с финансирането и поддръжката на хидромелиоративната инфраструктура – публична и частна държавна собственост.

**Сдружения по Закона за сдруженията за напояване.** Това са организации на лица, които извършват дейности, свързани с напояване и отводняване на земеделски земи на територията на сдружението, като условията и редът за учредяване и членство в сдруженията са описани в закона, както и правилата относно имуществените им отношения. Освен това са уредени и условията, при които сдруженията могат да получат финансово подпомагане от държавата за изграждане и/или за реконструкция на хидромелиоративната инфраструктура. Предвидено е, че те могат да се обединяват в организации на регионален и национален принцип.

**Сдружения по чл. 11 от Закона за рибарството и аквакултурите.** Това са сдружения на лицата, упражняващи любителски риболов, които могат да се сдружават на доброволен принцип в регионални сдружения и национално сдружение. Те следва да имат за цел осъществяване на програмите на сдружението за опазване на рибните ресурси, тяхното обогатяване и ползване. Министърът на земеделието и храните може да им възлага управлението на рибните ресурси в реките, старите речни корита и в естествените и изкуствените водни обекти държавна собственост, които са определени само за любителски риболов.

**Промишлени водни оператори.** Промишленото водоползване задоволява нуждите на индустрията и промишлеността от вода. То е съществено перо и средно най-висок процент (около 30-35%) на потребление на водни ресурси във водностопанския баланс

на страната. Значителни консуматори на условно чиста вода са промишлените предприятия, които ползват повърхностни и подземни води.

В сферата на промишленото водоползване не може да се говори за обособени водни оператори, нито за ясно обособяване на подобен отрасъл на водния сектор, макар че тази част от сектора заема най-високия процент от използваните водни ресурси. За момента тези ресурси, покриващи най-разнообразни видове промишлени и стопански нужди, се осигуряват и от трите основни отраслови водни оператори – ВиК операторите, структурите на НЕК ЕАД, които стопанисват голяма част от комплексните и значими язовири по Приложение № 1 към ЗВ, и структурите на „Напоителни системи” ЕАД.

С известна степен на условност в тази група могат да бъдат поставени онези дружества или стопански субекти, които притежават или експлоатират системи и съоръжения, които имат пряка или косвено съществена връзка с хидроложката система, водите и водните тела като хвостохранилища, шламоохранилища, промишлени сондажи и други подобни технически съоръжения, които могат да окажат въздействие върху повърхностните и подземните води. Така или иначе, в момента правната рамка на водния сектор не предвижда особен статут за подобни «промишлени» оператори.

## **5.7 Проблеми и изводи**

Системата от нормативни актове, оформящи правната рамка на водния сектор, не позволява изцяло самостоятелно секторно развитие на законодателството и до момента не се е развивала планомерно така. По-скоро отделни направления под влияние на конкретни вътрешни или външни фактори са имали водещо развитие, докато други са изоставали и влияят в момента деструктивно и задържащо за цялата система на обществени отношения. Макар и в ролята на общ за системата нормативен акт, Законът за водите не се явява изцяло такъв за голяма част от разпоредбите на съпътстващите закони и не ги подчинява напълно на своята структура и система. От друга страна, ЗВ не регламентира изцяло всички правоотношения във водния сектор и не дава пълна и единна обща система и принципи за развитието на правната рамка. В рамката на водния сектор има няколко водещи законови начала.

Системата до момента изоставя и спрямо нуждите на обществото и икономиката от съответно развитие на водния сектор, както в областта на интегрираното управление на водите и водностопанските системи и съоръжения, така и в отделни отрасли и направления – напр. хидромелиорациите, пречистването на водите в сферата на ВиК услугите, защитата от вредното въздействие на водите и наводненията и други.

В конкретни направления обобщените заключения относно идентифицираните проблеми в структурата и развитието на правната рамка и изводите от анализа са, както следва:

### ***5.7.1 Проблеми по интегрираното управление на водите***

Поради избора от закона метод за регулиране на обществените отношения във водния сектор чрез директно държавно управление и пряко администриране и упражняване на властнически правомощия, съществен елемент на правната рамка са разпоредбите относно структурата и правомощията на компетентните в тази област органи. Само по себе си съществуващото положение налага интегрирано управление на водите с обща система, органи, структури и компетенции, каквато система към момента не съществува или поне не функционира координирано без припокриване на

правомоция между отделните органи, които са създадени в нормативната уредба на отделните отрасли.

**Разминаването** между целите, задачите, механизмите и крайните резултати е в широкото отраслово разпределение на функции и отговорности между отделните министерства, най-вече в областта на управлението на различните системи на хидротехническата инфраструктура и търговските дружества водни оператори. Различното управление на отделни системи, хидросъоръжения и стопански структури, включително със самостоятелна ценова политика, не може да гарантира интегрирано управление на водния сектор.

#### **А. Координация и субординация на административните компетенции**

Компетенции в сферата на водите на самостоятелно нормативно основание имат седем министерства, като основна роля и изключително важни функции има министерството на околната среда и водите.

*Основното разминаване* може да се търси в съотношението на изключителното значение на природния ресурс и най-високата степен на обществени интереси по отношение на използването и опазването му и еднопластовата структура на разпределение на функциите и отговорността по управлението на сектора, изключително в изпълнителната власт и засилената концентрация в посока Министър на околната среда и водите и неговата администрация. Тази тенденция се подсилва и от факта, че в комплекса от правомощия са включени на едно място всички видове правомощия – разрешителни, дефинитивни, разпоредителни, информационни, контролни, санкциониращи и др. От началната до крайната фаза на управление и на двете нива участват с ефективни и съществени правомощия органи от една и съща структура.

**Конкуренцията между отделните администрации не е подчинена на единната държавна политика във водния сектор и е изключителна пречка за доброто им взаимодействие.**

#### **Б. Избор на структура на органите - функционална или отраслова.**

И двата модела имат своите предимства и недостатъци, но предвид разпокъсаността на нормативната уредба може би е за предпочитане функционалната структура с по-сериозно централизирано управление.

#### **В. Подчинение на компетенциите и структурата на обявените в ЗВ цели и задачи**

На практика басейновият принцип на управление на водите е прогласен, но не е защитен със създаването на съответните механизми за взаимодействие между басейнови съвети, басейнови дирекции и министерствата с функции по управление на водите в различните аспекти. Съществува напрежение при администрирането на басейновите дирекции и координацията на политиката им с тази на МОСВ и останалите министерства.

Състояние на държавната администрация в сектора: отделна политика – отделен орган – отделен закон – отделен отрасъл – отделна инфраструктура – отраслови оператори – отделни цени – отделни инвестиции – в резултат слабо администриране и неизпълнение на основни функции и задачи.

#### **Г. Обединяване и хармонизация на европейските изисквания и механизми с българските**

Необходимо е обособяването на единна държавна политика и практика, основана върху принципите на Рамковата директива за политиката в областта на водите срещу разделението на функциите между органите на изпълнителната власт по чл.10 от Закона за водите, което на практика означава преосмисляне на цялостната структура и субординация на взаимодействието между органите и създаването на нов модел за управление на водния сектор, подкрепен със съответните нормативни промени в цялостното българско законодателство. Съществува разминаване между високите цели, поставени при транспонирането на Рамковата директива по водите на ЕС и останалите водни директиви, и липсата на хармонизация, координация и свързаност между правните механизми на управление на водния сектор съгласно националното законодателство.

Абсолютно наложителен е пълният преглед с цел промяна в посока единни цели в съответствие със стратегическите европейски и български документи за развитие на водния сектор на правния режим на инфраструктурата и нейното управление. Необходимо е детайлно адаптиране и транспониране, а не директен превод чрез единични норми в съответния закон, на европейските директиви и доразвиване на техните принципи в националното ни законодателство.

#### **Д. Синхрон и системност на правната рамка**

Разпределението на отговорностите между отделните основни министерства е довело и до обособяване на самостоятелни подсистеми от нормативни актове към всеки отраслов закон, а законодателят не е предвидил обединителни механизми, които достатъчно ефективно да осигурят единодействие във водния сектор. Например, не са приети някои от нормативните актове, изискуеми от ЗВ – наредбата относно изискванията и критериите спрямо ВиК операторите, наредбата за изискванията към техническия персонал на ВиК операторите и провеждането на обучението му, както и наредбата за създаване и поддържане на Единната информационна система и на регистъра на асоциациите по ВиК и на ВиК операторите. Нужно е допълване на водния сектор в частта му за сервитутите и ефективността при използване на природния ресурс „води“, както и прецизиране на правния режим за нови мини-ВЕЦ и ВЕЦ.

Доколкото по силата на ЗВ концесията се разглежда като втората основна форма за предоставяне на управлението и експлоатацията на системите (след директното предоставяне на съществуващите оператори), би следвало да се обобщи близо десетгодишният опит на т.нар. софийска водна концесия, за да не се повтарят грешките на развитието и да се подготвят препоръки за съдържанието на бъдещи концесионни договори или дори типов концесионен договор.

Необходимо е да се направи по-тясна нормативна обвързаност между хидроенергетиката, енергетиката въобще и целите на Рамковата директива по водите, ПУРБ и основните икономически принципи на управлението и използването на водите.

Следва да се приеме Правилник за организация и дейност на Асоциациите на ВиК дружествата - доколкото ни е известно, проект за такъв е подготвен.

Трябва да се уеднаквят легални дефиниции и технически термини с общо значение и приложение във правната уредба на водния сектор.

#### ***5.7.2 Проблеми в регулационните механизми и ефекта на управлението на водния сектор***

Краткият преглед на системата чрез предписаните от ЗВ функции и правомощия показва, че постигането на целите и задачите на управлението на водите зависи най-

много от ефективното упражняване на правомощията от страна на министрите и от това как те управляват дейността на подчинената им администрация.

Пряката съпоставка на правомощията с целите и задачите на държавната политика не показва разминавания или празноти. Няма цели и задачи, които да не бъдат покрити или да не са обезпечени от компетентността и отговорността на органите по управление на водите, няма и съществуващи правомощия, които да не могат да бъдат отнесени съответно към някоя от целите или задачите. Разликата между двете групи е в обобщените и по-абстрактни формулировки на целите и противоположния конкретно-изброятелен метод при посочване на правомощията и излишното детайлизиране на някои от тях. Съществуващият модел на управление на хидромелиоративните системи и съоръжения не е уреден комплексно и системно, съответно не може да функционира пълноценно и не отговаря на действащата нормативна уредба и на основни изисквания на европейското право. Този модел на управление се отразява и на състоянието на хидромелиоративния фонд. Управлението и експлоатацията на общинския хидромелиоративен фонд следва да намерят своя правилен субект и адресат. Проблемите в хидроенергийния отрасъл са свързани с разпределение на отрасловите и административните компетенции и координацията между отделните звена.

Въпреки наличието на техническа помощ от ЕБВР, не е приключен проектът за изготвяне на типов договор за възлагане на управлението, поддръжката и експлоатацията на ВиК системите на ВиК операторите. По тази причина не са сключени договори за възлагане на управлението, не са уредени правата и задълженията на страните и особено на операторите. Няма направен анализ за отражение на цените на енергийните услуги върху водния сектор и обратно от водния регулатор, който пък от своя страна има проблеми със статута на такъв.

### ***5.7.3 Проблеми в режима на собствеността***

Решаващи ще бъдат законодателните решения по собствеността на системите и съоръженията, разпределението на отговорностите между държава и общини, организацията и управлението на стопанските структури, прилагането на подходящи икономически регулатори и механизми за комплексно развитие на сектора и изграждане на ефективни системи за мониторинг и контрол по изпълнението на вече установените изисквания към опазването и използването на водите и водните обекти.

Държавна и общинска собственост в момента се намират в неустановена правна връзка, съществува стремеж на някои общини да придобият колкото се може повече собственост. Проблем създава дефиницията „подялба на дълготрайни материални активи“. До момента този механизъм не е уточнен и нормативно изяснен и създава предпоставки за спорове за собственост между държавата, общините и частни лица.

**Разделянето на управлението на инфраструктурата по нов начин следва да преодолее неефективната експлоатация при отделни оператори от различни отрасли, подчинени на изпълнението на различни цели до момента.**

Правната уредба като цяло следва да се систематизира и развие пълноценно към реструктуриране и модернизация на съществуващата хидромелиоративна инфраструктура чрез въвеждане на стройна уредба на собствеността и режима на експлоатация на тази инфраструктура с цел подпомагане и устойчиво развитие на поливното земеделие в подходящо съчетание с отводнителните и защитните мероприятия. Не е изяснен статутът на собствеността на хидромелиоративните системи



и съоръжения и собствеността и статутът на водностопанските системи и съоръжения. Не са ясни формите на стопанисване на публичната хидроенергийна инфраструктура. Съществен въпрос на бъдещата нормативна уредба следва да е предоставянето правото на ползване върху хидромелиоративна инфраструктура. Тя може да се предостави и за безвъзмездно ползване на земеделски производители, както и на сдружения за напояване. Следва да се изключи занапред правна възможност за прехвърляне на публични активи в собственост на сдруженията.

#### **5.7.4 Отраслови проблеми и проблеми по статута на водните оператори**

**1. Правни проблеми в здравеопазването** - не са уредени нормативно сериозни въпроси, които следва да намерят своите отговори. Сред тях са осигуряване пречистването на питейните води, финансовото обезпечение на качеството на водите, дейностите по поддръжка и контрол на резервните водоизточници, статутът на санитарно-охранителните зони. Няма норми, засягащи взаимодействието на климатичните промени и тенденциите в управлението на водите.

**2. Правни проблеми във ВиК отрасъла.** Изваждането на голяма част от ВиК активите от капитала на дружествата и превръщането им в публични такива е значителна стъпка по своето отражение за отрасъла. Тя поражда съответни проблеми, част от които още остават нерешени:

- не всички ВиК дружества са изготвили списъците на активите си, въз основа на които следва да се извадят активите с публичен характер; част от общините също не са изготвили такива списъци за своите територии; това затруднява процеса на изваждане на публичните активи от дружествата и намаляване на капитала им, независимо от законовите срокове;
- трудно върви формирането на Асоциациите по ВиК; все още има обособени територии, в които Асоциациите не са създадени; необходима е сериозна методическа подкрепа в тази посока;
- някои общини правят всичко възможно да осуетят създаването на Асоциации, с цел отделяне на тези общини от обособените територии и създаване на собствени общински ВиК дружества; тази противоречаща на закона практика следва да бъде категорично прекратена;
- не са създадени регистърът на Асоциациите по ВиК и на ВиК операторите, както и единната информационна система за ВиК услугите по чл.198р-198х от ЗВ;
- нерешен остава проблемът със стабилността на ръководните кадри на ВиК дружествата; продължава практиката на честата им смяна в резултат на политически промени; следва да се повишат юридическите гаранции за стабилизиране на тези кадри чрез договорите за управление;
- липсата на пречиствателни станции за отпадъчни води и на канализационни мрежи за голяма част от населените места поставя замърсителите в привилегировано положение – те не заплащат такса за канал, въпреки че замърсяват, а по този начин уреденият на законодателно ниво принцип „замърсителят плаща” не среща практическо приложение; следва да се уредят по нов начин санкционните норми, така че горният принцип да се превърне в юридическо правило със задължителен характер.

**3. Правните проблеми** в хидроенергийния отрасъл са свързани със следните насоки и направления:

- координация на стратегии и програми и интегрираното управление на водите;
- икономика и управление на хидроенергийните системи и останалата част на хидротехническата инфраструктура;
- участие на водния ресурс в енергийната система;
- използване и пренасяне на добрите практики и подробната техническа правна уредба от енергетиката в другите направления и отрасли на водния сектор;
- решаване на въпроса със статута на енергийно-водния регулатор.

Като цяло системата на ЗЕ и подзаконовите актове към него е много добре координирана, има добра и целенасочена законодателна практика в последните 10 години в техническа, организационна и експлоатационна част, която трябва да се използва като пример и основа за останалите отрасли във водния сектор. При реализирането на горните цели следва да се създадат допълнителни механизми за възстановяване на ресурса „вода“ като количество, както и на хидроложкия цикъл.

**4. Правните проблеми на отрасъл „Хидромелиорации“** през призмата на съществуващата нормативна уредба са следните:

- лошо състояние на хидромелиоративните системи и съоръжения и организацията на поддръжката;
- неефективен модел на управление на хидромелиоративната инфраструктура;
- неуредени и неясни отношения между държавните органи, общините, операторите и потребителите на хидромелиоративните услуги;
- непълноценно използване на водния ресурс и загуби на ресурс;
- влошаване на състоянието на водите, ерозия на почвите;
- проблеми с опазването на земеделските земи и екосистемите;
- нерешени въпроси по замърсяването на водите и почвите от земеделски и селскостопански източници – нитрати и други;
- рискове от лошо управление на хидромелиоративните системи и съоръжения и опасности при наводнения.

Голяма част от отводнителните системи са напълно амортизирани или се нуждаят от преоценка при новите условия на развитие на земеделието. Наложително е изготвяне на програми за нова хидроложка оценка на речните корита, последвана от премахване на критичните участъци. За поддръжка на 22-та комплексни и значими язовира се получават и ползват средства от подаване на вода за напояване, питейно водоснабдяване, промишленост, риборазвъждане и други дейности.

Правото на собственост върху хидромелиоративните системи, мрежи и съоръжения или части от тях следва да се уреди при спазване на принципите на закрила на собствеността, технологичното единство на системите и гарантиране правото на всеки собственик и ползвател на земеделска земя на достъп до системите за напояване и отводняване.

Преструктурирането на сектора се предлага да бъде извършено в посока специализирани държавни предприятия по чл.62, ал.3 от ТЗ. Търговските дружества като форма в случая са неприложими.

**5. Правните проблеми в отрасъл „Рибарство и аквакултури”** са свързани със следните направления:

- липса на правен механизъм за координация относно ползването на водните обекти в рибностопанско отношение и координацията между тях. Възможен подход за решаване на този проблем е плановете за управление на речните басейни да се разработват така, че да съдържат анализ на всеки район на басейново управление в рибностопанско отношение;
- слаб административен контрол върху рибностопанските дейности;
- липса на общодостъпна информация относно мониторинга върху качествата на водите в сладководните басейни и в Черно море.

Необходимо е да се обърне внимание върху развитието на водните обекти в рибностопанско отношение, като се създаде нормативна основа за това.

**6. Проблеми по уредбата на строителен процес във водния сектор** - наложителни са промени и синхронизация на правните норми на ЗУТ и подзаконовите актове към него с оглед приемането на стратегическите решения по развитието на водния сектор и неговите отрасли, които да отразяват спецификата на строителния процес в зоните на водите тела и водните обекти, както и спецификата на хидротехническата инфраструктура и съпътстващите я съоръжения.

### ***5.7.5 Финансиране - източници и ефективност във водния сектор***

На законово ниво европейските цели, принципи и задачи не са свързани пряко и адаптирано с националните правни механизми, или силното административно начало не е достатъчно да осигури тази връзка. Друг основен проблем е организацията на експлоатацията, поддръжката и развитието на водностопанските системи и съоръжения и необходимостта от свежи и неотложни големи инвестиции в сектора. Не функционира добре планирането на приходи, разходи и инвестиции и последващата дългосрочна реализация на планираните приходи.

Разминаването между заложените норми в РДВ и българското законодателство проличава най-вече в липсата и слабото прилагане на икономическите механизми и лостове, които следва да осигурят финансирането и самоиздръжката на водния сектор по системата „ползи/разходи”. Доказателство за това е традиционният недостиг на значителни средства за жизнено необходими инвестиции във водната инфраструктура. Същото важи за липсата на финансово, организационно и управленско обезпечаване на изпълнението и прилагането на Плановете за управление на речните басейни и програмите от мерки към тях.

Политиката в областта на управление на водите е заложена в програмния бюджет на Министерство на околната среда и водите. Финансирането за изпълнението на дейностите се извършва от:

- утвърдените средства по програмата за водите в бюджета на МОСВ за съответната година;
- средства по програма ИСПА;
- средства по ОП „Околна среда” – приоритетна ос 1;

- средства в Централния бюджет, предназначени за финансиране на екологични обекти.

Най-голям финансов ресурс за водния сектор се отделя по програма ИСПА и ОП „Околна среда 2007-2013 г.“, но в действителност усвояването на средствата е недостатъчно. Планираните средства за дейности в изпълнение на политиката по водите не се отпускат в пълен размер по бюджета на МОСВ, в резултат на което през последните години има редица научни разработки ( инструкции, методики и др), както и дейности, които не са изпълнени поради на липса на финансиране. Утвърждаваните средства със ЗДБРБ по политиката за управление на водите не се използват в пълен размер за тези цел, като най-често се пренасочват за други приоритетни дейности по реда на чл.34 от ЗУДБ.

Основен проблем при изпълнението на програмния бюджет е липсата на финансови експерти, отговорни за всяка политика в ресорните дирекции, с цел качествено планиране и последващо изпълнение на бюджета.

Събираемостта на вземанията на ВиК операторите се изтъква като препятствие в дейността им; въвеждането на бързо производство или прилагането на облекчен ред за събиране на вземанията е възможна законодателна мярка.

Нормативната уредба не позволява отпускането на бюджетни средства на търговски дружества за поддръжка и изграждане на хидромелиоративни обекти, нито субсидиране на услугата „водоподаване за напояване“, тъй като това се явява и форма на нерегламентирана държавна помощ за тези дружества.

Предстои да се реши въпросът за амортизациите и отчисленията от експлоатацията на хидроенергийната инфраструктура. Липсва регулиране на цените с отчитане на фактора „вода“. Необходима е подкрепа за хидроложкия цикъл и участие във финансирането на опазването на водите и водните тела.

Нерешени са основни въпроси на финансиране на системата на хидромелиорациите. Финансирането на хидромелиоративния фонд и поддръжката на съоръженията следва да се подпомага със средства от държавния бюджет и еврофондовете заради характера на публичната държавна собственост. Възстановяването на голяма част от разходите за предоставяните хидромелиоративни услуги може да се реши чрез въвеждането на хидромелиоративни такси и заплащането на регулирани цени за напоителните и отводнителните услуги.

Не на последно място липсва икономически регулатор и система за разпореждане с приходите от такси на басейнов принцип.

### ***5.7.6 Реорганизация на правната рамка***

Изборът на основните стратегически решения по развитието на водния сектор следва да анализира, отчита и решава противоречията, заложи в следните няколко направления:

#### **Разделителни линии в организацията на водния сектор:**

- Неделим ресурс и разделение на инфраструктурата;
- Воден сектор и отделни отрасли;
- Организация на приходите и разходите при използването на водите;
- Необходимост от огромни инвестиции и стремеж към запазване на статуквото на такси и цени на водните услуги;

- Разделението на ползи и отговорности между различните **субекти** в процеса на управление и използване на водите.

На базата на тези анализи следва да се изработи нова нормативна рамка за българското водно законодателство, да се преодолее между-институционалното разделение и конкуренция и да се създаде синхрон между закони, наредби и стратегически документи, както и в легалните дефиниции за сектора.

Проблемите със замърсяването и пречистването на питейните и отпадъчните води ще се решат с практическо изпълнение (включително обезпечено с необходимия финансов механизъм) на директивите на ЕС в тази област. Част от тези проблеми могат да бъдат решени със създаването на нормативна рамка за възможното публично-частно партньорство във водния сектор.

В заключение, необходимо е осигуряване на реално прилагане на принципите на басейновото управление, възстановяване на разходите и „замърсителят плаща” с функциониращи нормативни разпоредби, които да създадат механизъм за опазване на водите, водните тела и околната среда.