

**ЕКОЛОГИЧНАТА МЕДИАЦИЯ –  
МОСТ МЕЖДУ ГРАЖДАНИ, НПО СЕКТОР, ОТ ЕДНА  
СТРАНА, АДМИНИСТРАЦИЯТА И БИЗНЕСА, ОТ ДРУГА.  
РЕАЛНА И ГЪВКАВА ВЪЗМОЖНОСТ ЗА РЕШАВАНЕ  
НА ЕКОЛОГИЧНИ ВЪПРОСИ И СПОРОВЕ  
НА НАЦИОНАЛНО И ТРАНСГРАНИЧНО НИВО**

*Юлия Стоева*

*Юрисконсулт, медиатор – Фондация „Гея“*

**ENVIRONMENTAL MEDIATION – A BRIDGE BETWEEN  
CITIZENS, NGOS ON THE ONE HAND, AND THE  
ADMINISTRATION AND BUSINESS ON THE OTHER.  
A REAL AND FLEXIBLE OPPORTUNITY TO RESOLVE  
ENVIRONMENTAL ISSUES AND DISPUTES AT NATIONAL  
AND CROSS-BORDER LEVEL**

*Yuliya Stoeva*

*Legal adviser, mediator – “Geya” Foundation*

**Резюме:** В доклада се представя възможността за прилагане на медиацията като алтернативен способ за решаване на спорове и конфликти в сферата на екологията и опазване на околната среда. Извършен е подробен анализ на нормативната уредба, както и на добри практики, прилагани в страни от Европейски съюз и САЩ. Целта е да се насочи вниманието към все по-голямата нужда от адаптиране, развитие и усъвършенстване на медиацията в областта на екологията и опазването на околната среда. Да се повиши обществената информираност и доверие в способите за АРС. Популяризиране на възможността за включване на граждански организации в процеса на медиация. Подобряване администрирането, публичното информиране и ефективност при решаване на спорове чрез медиация. Засилване на ролята и потенциала на медиаторите в сферата на екологията и опазване на околната среда.

**Ключови думи:** *медиация, екология, опазване на околната среда, административни спорове*

**Abstract:** The report provides an opportunity to apply mediation as an alternative way of resolving disputes and conflicts in the field of ecology

and environmental protection. A detailed analysis of the legal framework was performed, as well as of good practices applied in the countries of the European Union and the USA. is to draw attention to all the growing needs for adaptation, development and improvement of mediation in the field of ecology and environmental protection. To increase public information and trust in ADR methods. Promoting the possibility of involving civil society organizations in the mediation process. Improving administration, public information and efficiency in resolving disputes through mediation. Strengthening the role and potential of mediators in the field of ecology and environmental protection.

**Key words:** *mediation, ecology, environmental protection, administrative disputes*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/MDPS2022.18>

## **Въведение**

Съгласно чл. 55 от Конституцията на Република България основно право на всеки български гражданин е правото на благоприятна и здравословна околна среда. Затова основна роля за осигуряване на това право е отредена на държавните органи и от това следва преобладаващото използване на властническия метод за регулиране на обществените отношения във връзка с екологичното право.

С оглед на това и доколкото екологичното законодателство в по-голяма степен е част от административното право, казаното по-горе се отнася и за спорове, възникнали по екологични казуси и спорове в сферата на опазване на околната среда.

Държавната политика в сферата на опазване на околната среда се базира на принципи, залегнали в чл. 3 от ЗООС, а именно: устойчиво развитие; предотвратяване и намаляване на риска за човешкото здраве; предимство на предотвратяването на замърсяване пред последващо предотвратяване на вредите, причинени от него; участие на обществеността и прозрачност на процеса на вземане на решения в областта на околната среда; информираност на гражданите за състоянието на околната среда; замърсителят плаща за причинените вреди; съхраняване, развитие и опазване на екосистемите и присъщото им биологично разнообразие; възстановяване и подобряване на качеството на околната среда в замърсените и увредените райони; предотвратяване на замърсяването и увреждането на чистите райони и на други неблагоприятни въздействия върху тях; интегриране на поли-

тиката по опазване на околната среда в секторните и регионалните политики за развитие на икономиката и обществените отношения; достъп до правосъдие по въпроси, отнасящи се до околната среда.

За провеждане на държавната политика по опазване на околната среда българското законодателство предоставя правомощия на отделни държавни органи, както и създава специализирани институции, изпълняващи функции по опазване на околната среда. В следствие на това е изградена солидна структура от административни органи, чиито функции са свързани с изпълнението и контрола на действията и мероприятията, свързани с екологичното законодателство.

Към настоящия момент медиацията по екологични спорове е в сферата на теоретичните постановки. За да може ефективно да бъде приложена, следва освен да се съобразят спецификите на административните правоотношения, да се отчетат и имат предвид множеството специфики и регулации в областта на екологията и опазване на околната среда. Само така, при висока степен на информираност и компетентност както на страните и административния орган, така и на медиаторите, които ще вземат участие в медиациите по екологични спорове, може да се постигне, от една страна, сключване на законосъобразни валидни споразумения, а от друга – да се наложи медиацията по екологични спорове като качествена, ефективна и достъпна алтернатива на съдебното оспорване при възникнал или потенциален конфликт.

## Изложение

Съвременната правна доктрина описва медиацията като процес с дълбоки исторически корени, който е нов по отношение на появата му в правния свят и същевременно стар по отношение на неговата вечна универсалност. От гледна точка на юридическа практика и законодателна дейност медиацията е най-бързо развиващият се способ за алтернативно разрешаване на спорове в света. Съвременното разбиране разглежда медиацията като процедура, при която една безпристрастна трета страна улеснява преговорите между две или повече спорещи страни по отношение на техните потребности и интереси. Началото на модерната медиация е поставено през 70-те години в САЩ, развива се през 80-те години в Обединеното кралство и Австралия, и през 90-те години намира място в гражданското право на

редица европейски страни. Медиацията се разглежда като универсален процес, който има способността да се издигне над различията между отделните правни системи, което го прави подходящ за успешно и бързо разрешаване на конфликти както на национално, така и на трансгранично и международно ниво.

С медиацията се постигат няколко цели. Най-силно изразената цел е ефективното разрешаване на споровете, което се изразява в намаляване на товареността на съдебната система, намаляване разходите и спестяване време на спорещите страни. Другата важна цел е подобряване достъпа до правосъдие, което по своето съдържание надхвърля достъпа до съдилищата.

Правната доктрина извежда множество различни критерии за класифициране на видовете медиация:

***Според ролята на медиатора и целта на медиацията.*** Разрешаваща (компромисна) медиация – целта е по пътя на преговорите страните да бъдат убедени да направят частични отстъпки от своите първоначални позиции, за да се намери точката за баланс на интересите, на базата на което да се постигне споразумение, с което да се разреши спорът. Улесняваща (подпомагаща) медиация – няма за цел непременно постигане на споразумение и разрешаване на спора. Достатъчно е да се постигне смекчаване на крайните позиции на спорещите страни и по този начин да се улеснят преговорите между тях. Трансформираща (помирителна) медиация – крайната цел е да се уреди спорът със споразумение, но е достатъчно и подобряване отношенията между страните. Оценъчна (консултативна) медиация – целта при този вид медиация е постигането на споразумение в съответствие със законовите права и интереси на страните в рамките на очакваните резултати от решението на съда, юрисдикцията или арбитража, пред който е висящ спорът.

***Според правния отрасъл.*** Тази класификация има практическо приложение и според този критерий медиацията може да е по граждански спорове, по търговски спорове, по наказателни въпроси, по административни спорове, по потребителски спорове и др. Този критерий е използван и в българския Закон за медиацията при определяне приложното поле на закона.

***Според сезирането на решаващ орган.*** Важно значение има и дали спорът е висящ пред съда или друг решаващ орган. Ако спорът е отнесен към съда, доктрината говори за съдебно свързана медиация,

а когато процедурата се извършва от медиатор преди спорът да е отнесен към съда, се говори за класическа медиация.

**Според етапа, на който се намира спорът.** Когато процедурата по медиация се използва, след като е възникнал спорът, в доктрината се говори за медиация като способ за разрешаване на спора. А когато медиацията се използва преди да е възникнал правният спор, медиацията се разглежда като способ за предотвратяване на спора.

Препоръка № R(2001) 9 на СЕ е основният международен акт, който регламентира медиацията по административни спорове. Съгласно Препоръката медиацията е извънсъдебна процедура, включваща трета страна, която предлага решение на спора под формата на необвързващо мнение или препоръка. Медиацията намира приложение както при оспорване на законосъобразността, така и при спор за целесъобразността (правилността) на акта.

Съгласно Препоръката, медиацията може да се използва и като превантивен способ за предотвратяване възникването на бъдещ спор в период, в който властите подготвят административна мярка или взимат решение (т. нар. превантивна медиация – особено подходяща в процедура по приемане на важни решения и/или актове, свързани с екологията и опазването на околната среда). Като пример може да се иницира медиационна процедура преди приемане на важен общ или нормативен административен акт (в това число и с екологична насоченост), за да бъдат изслушани позициите на засегнатите страни, както и да бъдат сближени те с помощта на медиаторите, участващи в процедурата. Може да се черпи опит от практиката на други европейски държави, които използват медиация при екологични спорове. Например Австрия е първата европейска държава, регламентирала процедури за провеждане на медиация в специални административни закони. В приетия през 2000 г. Закон за оценка въздействието на околната среда е уредена възможност за провеждане на медиация в хода на административната процедура за въздействие върху околната среда на инвестиционен проект. Процедурата се използва често за решаване на спорове в областта на опазване на околната среда и се прилага в сферата на градоустройството и за инфраструктурни проекти, проекти за управление на отпадъците, промишлени съоръжения и др. Австрийското министерство на околната среда, поддържа информационен сайт относно екологичната медиация.

Съгласно Препоръката използването на медиация може да бъде

нормативно въведено като необходимо условие за започване на съдебно производство, но може да се използва и по време на съдебно производство, например по предложение на съдията. Тази разпоредба дава възможност да се обмисли и задължителност на медиацията по някои административни спорове, както създаване на разпоредби, които да дадат право на съдиите при заведено съдебно производство, ако преценят, че спорът е подходящ за медиация, да напътят страните към такава.

Съгласно Препоръката алтернативите на съдебното административно производство следва да бъдат позволени или общо, или в определени случаи, когато се счита за уместно, особено в случаите, които се отнасят до индивидуални административни актове, договори, гражданска отговорност и парични икове.

Съгласно препоръката с регулацията на алтернативните способности трябва да се гарантира: че страните получават подходяща информация за възможна употреба на алтернативни способности; независимост и безпристрастност на медиаторите; равнопоставеност на страните в процедурата; изпълняемост на постигнатото споразумение; приключване на процедурата в разумни срокове; съдебен контрол на постигнатите споразумения – за запазване на правата както на гражданите и организациите, така и на държавата в лицето на административния орган.

Важна роля за правилно разбиране и имплементиране на Препоръката във вътрешното законодателство на държавите членки има Ръководството за имплементиране на Препоръката.

Съгласно този документ:

- Държавата и АО играят основна роля в представянето на медиацията. За да се подчертае тази важност, Препоръката съветва за определени случаи да бъде нормативно въведена задължителност на алтернативните способности, като използването им да е предпоставка за завеждане на съдебно дело.

- Държавата следва да насърчава административните органи да предлагат на гражданите доброволно разрешаване на споровете, когато това е приложимо.

- За да подпомогне АО, държавата следва да разработи и одобри стандартизирани споразумения, които да бъдат използвани.

- Ако е поискано от частно лице спорът да бъде разрешен доброволно, АО следва да пристъпи към такава разрешаване, освен ако

това би навредило на обществения интерес или представлява злоупотреба с право от страна на лицето.

- Необходимост от държавно финансиране, за да се гарантира качество на услугата.

- Важността на вътрешния преглед, който има приоритет дори пред алтернативните способи (като най-бърз начин АО да преразгледа и пререши акта си).

- Важността на съдиите – да имат право да насочат страните към медиация и да одобряват постигнати споразумения, ако са законосъобразни. Важно е да има лесно достъпни алтернативни методи за решаване на спора, например съдебни програми към съда (каквито в България функционират в няколко граждански съдилища).

- Важността на адвокатите – в кодексите за поведение да е предвидено задължение или препоръка към адвокатите да разясняват на клиентите си възможността за алтернативно решаване на споровете им;

- Важна е квалификацията на медиаторите им. И също, за да се гарантира тяхната независимост – да не са държавни служители или такива в служебно отношение с АО.

Важно е обучението на медиаторите, които ще участват в медиации по АС.

Обучението следва да съдържа не по-малко от следните направления: принципите и целите на алтернативните способи за решаване на спорове между административните органи и частни лица; отношението и етиката на медиаторите; характеристиките, фазите и целите на медиацията, помирението и арбитража; индивидуализиране, структура и хода на различните алтернативи на съдебния процес между административни органи и частни лица; провеждане на роливи игри и други практически упражнения относно особеностите на алтернативите на съдебните спорове между административните власти и частни лица; оценка на знанията и компетенциите на обучавания.

- Държавите следва да осигурят законодателно спиране на преклузивните срокове за обжалване или др. процесуално действие при започнала процедура по медиация.

Държавата да се погрижи за популяризиране на медиацията по АС – чрез статии, онлайн издания, информационни центрове, дни на отворени врати в съдилищата и др.

- Държавите, например на публични страници в интернет, да разясняват как точно се използват алтернативни способи за разрешаване на административни спорове.

Както е видно от изложената информация, Препоръката задава рамката, при следване на която държавите ще могат да имплементират успешно алтернативни способи (и в частност медиация) за разрешаване на административни спорове. Със своите текстове Препоръката по никакъв начин не ограничава приложното поле на административните способи по административни спорове и следва да се счита, че касае всякакъв вид АС. Разбира се, прилагането на медиация по АС следва да става след конкретна преценка, случай по случай за нейната приложимост в конкретния казус.

За България, която е член на Съвета на Европа, Препоръката е първият международен акт, който препоръчва широко използване на административни способи за решаване на всякакъв вид административни спорове, и е в основата за приемане на Закона за медиацията, както и института на споразумението в АПК. В Препоръката се констатира, че свръхпретоварването на съдилищата обезсмисля правото за разглеждане на делата в разумен срок, установено в т. 6.1 от Европейската конвенция за защита правата на човека.

Съобразно чл. 5, ал. 4 от Конституцията на РБ и чл. 5, ал. 2. от АПК, актовете на Съвета на Европа имат приоритет пред вътрешното законодателство, поради което следва да бъдат прилагани и спазвани.

## **Заключение**

Необходимостта от прилагането на медиационните техники и процедури в сферата на екологията и опазване на околната среда ще става все по-осезаемо. Днес, когато много конфликти се случват заради нуждата от природни ресурси и начина им на експлоатация и управление, екологичната медиация дава възможност за диалог, бързо и адекватно вземане на решение, което да удовлетворява потребностите на всяка страна. Също така екологичната медиация спомага да се решават успешно екологични въпроси и спорове, възникнали при форсмажорни обстоятелства и нетърпящи отлагане във времето, например при бедствия, аварии и катастрофи.

Несъвършенствата в правната уредба на медиацията като извънсъдебен способ изискват вниманието на законодателя. Наложителни



са промени в Закона за медиацията, които да синхронизират уредбата с АПК и специалните закони и да позволят на медиацията по административни спорове да се превърне от пожелателна в работеща процедура.

### **Използвана литература**

1. Бучкова, П. (2012). Административният договор, материално-правни, процесуалноправни и сравнителноправни аспекти. София: Феня.

2. Голева, П. (2005). Договорът в административното право. // Административно правосъдие.

3. Зиновиева, Д. (2000). Компетентност на административните органи. Сиела.

4. Лазаров, К. (2005). Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност.

5. Марев, М. (2016). Извънсъдебни способности за разрешаване на административни спорове. Сиела Норма.

6. Проект по Оперативна Програма „Добро Управление” на АСЕКОБ и СНЦ „Инициативи и Иновации” „Ефективната медиация в областта на екологичните спорове, адекватен способ за граждански контрол и подпомагане реформата в съдебната система – надграждане“ от 2019 г. (<https://ecomediacia.com/>).

7. Environmental mediation center (<https://emcenter.org/>).

8. <https://www.unep.org/about-un-environment>.

9. <https://www.eolss.net/sample-chapters/C14/E1-40-03-03.pdf>.

10. [https://jerusalemstitute.org.il/wp-content/uploads/2019/06/PUB\\_mediation\\_eng.pdf](https://jerusalemstitute.org.il/wp-content/uploads/2019/06/PUB_mediation_eng.pdf).

#### **За контакти:**

Юлия Стоева

Юрист, Медиатор Фондация „Гея“

<http://www.geya.eu/>

E-mail: [jullstoeva@gmail.com](mailto:jullstoeva@gmail.com)