

**ДОКЛАД ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ОСЪЩЕСТВЕНИЯ
КОНТРОЛ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ**

от одитен доклад № 0300100921
за извършен одит на изпълнението „Ефективност при управлението на Природен парк
„Витоша”, за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2021 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

На основание чл. 50 от Закона за Сметната палата и издадена заповед № ПК-03-00-004 от 07.10.2025 г., на заместник-председател на Сметната палата е осъществен последващ контрол чрез повторна проверка за изпълнението на препоръките по одитен доклад № 0300100921 за извършен одит на изпълнението „Ефективност при управлението на Природен парк „Витоша“, за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2021 г.

На основание чл. 49, ал. 1 от Закона за Сметната палата окончателният доклад¹ за резултатите от одита е изпратен на министъра на околната среда и водите с 8 (осем) препоръки, на министъра на земеделието и храните с 3 (три) препоръки, на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция по горите с 5 (пет) препоръки, на кмета на Община Перник с 2 (две) препоръки и на кмета на община Самоков с една препоръка за подобряване управлението на Природен парк „Витоша“. Срокът за изпълнение на препоръките е определен до 30.06.2024 г.

С Решение № 043 от 05.02.2025 г. на Сметната палата е приет доклад за резултатите от осъществен последващ контрол за изпълнение на препоръките, чрез първа самостоятелна проверка, с който е установено че дадените от Сметната палата препоръки на министъра на земеделието и храните, изпълнителния директор на Изпълнителна агенция по горите, кмета на Община Перник и кмета на община Самоков са изпълнени, а от дадените на министъра на околната среда и водите 8 (осем) препоръки са изпълнени само 3 (три) препоръки, 1 (една) препоръка е частично изпълнена, 3 (три) препоръки са в процес на изпълнение и 1 (една) препоръка не е изпълнена.

Настоящата *повторна проверка* има за цел да установи предприетите мерки и извършени действия от министъра на околната среда и водите за изпълнението на препоръките, които са в процес на изпълнение, частично изпълнени или не са изпълнени.

РЕЗУЛТАТИ

I. При осъщественния контрол за изпълнението на препоръките, адресирани към министъра на околната среда и водите е установено:

По препоръка 1. *Във връзка с осигуряване на ефективно управление на природните паркове да се възложи извършването на функционален анализ, чрез който да се оцени релевантността на функциите и задълженията към правомощията и отговорностите на всички участници в управлението на природните паркове, като се предприемат действия за осигуряване на участието и на представители на отговорните институции.*

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 1.2.1. от окончателния одитен доклад, относно установеното систематично и дългогодишно забавяне на финализирането на стартираните от възложителите процедури за приемане на планове за управление на природните паркове и тяхната актуализация, което заплашва ефективността и устойчивостта на управлението на защитените територии. Установените фактори, които оказват влияние върху този процес са свързани както с пропуски и слабости в ръководството, организацията, изпълнението и контрола върху процеса, така и с липсата на достатъчен капацитет и опит на участниците, включително с наличието на разнопосочни интереси, които възпрепятстват приемането на планове. Налице е риск за ефективното и своевременно разработване, приемане и актуализиране на планове за управление на природните паркове.

Законът за защитените територии (ЗЗТ) изисква, управлението на природните паркове да се осъществява чрез десетгодишни планове за управление, които се възлагат от

¹ Приет с Решение № 414 на Сметната палата от 20.09.2023 г., на основание чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата

министъра на околната среда и водите и се внасят за утвърждаване в Министерския съвет, след заключение на Висшия експертен екологичен съвет при Министерство на околната среда и водите (МОСВ).² Организирането на разработването на планове за управление в защитените територии също е изрично регламентирано в ЗЗТ³, като съгласно чл. 50, т. 2 на ЗЗТ тази отговорност е възложена на директорите на регионалните органи на МОСВ в своите райони на действие.

При първата проверка за изпълнение на дадените от Сметната палата препоръки е установено, че предприетите от министъра на околната среда и водите действия за изпълнението на препоръката се свеждат до издаването на Заповед № РД-193 от 14.03.2024 г.⁴ за създаване на работната група със задача да изготви функционален анализ.

През периода до м. октомври 2025 г. работната група провежда няколко заседания, като е избран обхватът на дейностите и целите, фокусирани основно върху състоянието и оценката на изпълнението на работата на отговорните за управлението на природните паркове структурни звена, с оглед оптимизиране на работните процеси в тях.

По данни на МОСВ, към периода на извършване на настоящата повторна проверка за изпълнение на препоръките, е изготвен проект на функционален анализ, който не е окончателен и съответно не е представен при настоящата проверка, тъй като едновременно с разработването на функционалния анализ е разработен и проект на нова *Наредба за условията и реда за разработване и утвърждаване на териториални планове за управление на защитени зони*, която да съответства на Закона за изменение и допълнение на Закона за биологичното разнообразие (ЗБР)⁵. Доколкото голяма част от защитените територии покриват територии и на защитени зони, то управлението на защитените зони не следва да се разглежда отделно от управлението на защитените територии. Посочва се, че едва след приемане на наредбата, ще могат да бъдат окончателно дефинирани функциите и задълженията към правомощията и отговорностите на всички участници в управлението на природните паркове и съответно разгледани в препоръчания от Сметната палата функционален анализ.⁶

Препоръка 1 не е изпълнена.

По Препоръка 2. *За да се осигури своевременно изпълнение на законовите разпоредби за приемане и актуализиране на плановете за управление на природните паркове, да се предприемат действия за нормативно регламентиране на краен срок за реализиране на възможността плановете за управление да се възлагат от други институции и организации, след изтичането на който министърът на околната среда и водите и неговата администрация следва да предприеме действия за тяхното възлагане в разумен срок.*

Дадената препоръка е във връзка с констатацията по част “Констатации и оценки”, раздел I, т. 1.2.1. от окончателния одитен доклад, където е установено несвоевременно изпълнение на законовото изискване за приемане на планове за управление на природните паркове и тяхната актуализация.

В законовите разпоредби не е определен срок, в който може да се реализира допуснатата възможност плановете за управление да се възлагат и от собствениците, общини, неправителствени организации или сдружения и други, след съгласуване с министъра на околната среда и водите или с оправомощено от него длъжностно лице, което създава рискове за своевременното изпълнение на изискването. Както в ЗЗТ, така и в Наредба за разработване на планове за управление на защитени територии, не са определени случаите и крайният срок, в който може да се реализира законната

² чл. 47, т. 4 от Закон за защитените територии посл., изм. ДВ бр.102 от 08.12.2023 г.

³ чл. 50, т. 2 от Закон за защитените територии посл., изм. ДВ бр.102 от 08.12.2023 г.

⁴ Одитно доказателство № 2.2

⁵ обн. в ДВ, бр. 88 от 2023 г.

⁶ Одитни доказателства № 1 и № 2

възможност, допускаща възлагането да се реализира от други организации и институции. Поставянето на такъв срок е необходимо, за да се гарантира, че МОСВ ще има необходимото време да предприеме действия за изпълнение на законовите си задължения за възлагане на плана за управление и неговата актуализация и няма да бездейства, в случай че друга организация или институция не е реализирала своевременно тази възможност.

Министърът на околната среда и водите със заповед⁷ определя работна група за подготвяне на изменение и допълнение на Наредба за разработване на планове за управление на защитени територии.⁸ В изпълнение на заповедта⁹, в която срокът за изпълнение е определен до 08.06.2024 г., работната група изготвя Проект на наредбата.

В изготвеният Проект на постановление за изменение и допълнение на Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии¹⁰ са предвидени изменения и допълнения във връзка с определянето на разумен срок за възлагане и приемане на плановете. (каре № 1).

Каре № 1

Предвидени са изменения в чл. 11 на Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии

„§ 6. В чл. 11 се правят следните изменения и допълнения:

1. В ал. 1

а) Създава се нова т.5:

„5. източник на финансиране на плана, когато заданието се изготвя от лицата по чл. 10, ал. 1;

б)

2. В ал. 2 накрая се добавя „в срок до два месеца от съгласуване на искането за възлагане на разработването на план за управление на защитена територия“

3.

4. Създава се нова ал. 3:

„(3) В случай, че възложител по чл.10, ал.1 не внесе задание в срока по ал. 2, министърът на околната среда и водите прекратява производството със заповед.“

5.

6. Създават се ал. 5, ал. 6 и ал. 7:

„(5) Възложителят по чл.10, ал.1 внася в Министерството на околната среда и водите преработеното задание в едномесечен срок от връщането му по реда на ал.4.“

„(6) При неспазване на срока по ал. 5, както и при неизпълнение на дадените указания по ал. 4, производството се прекратява със заповед на министъра на околната среда и водите.“

„(7) Производството по разработване на план за управление на защитена територия се прекратява със заповед на министъра на околната среда и водите и в случаите когато възложителя по чл. 10, ал. 1 не е осигурил финансиране в шестмесечен срок от утвърждаване на заданието по ал. 4.“

Източник: [Проект на ПМС за изменение и допълнение на Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии | МОСВ Портал за обществени консултации](#)

С предвидените изменения и допълнения за всеки етап от процедурата по разработване, приемане и одобряване на плановете за управление на защитените територии, е дадена възможност, възлагането на разработването на планове за управление освен от министъра на околната среда и водите да се извършва и от оправомощено от него лице. За да се избегне необоснованото забавяне в административното производство по разработване на планове за управление са предвидени срокове за внасяне на задание и проект на план за управление, с което нормативно се регламентира краен срок за реализиране на възможността плановете за управление да се възлагат от други институции и организации,

⁷ Одитни доказателства № 1 и № 2, т.2.1

⁸ посл. изм. ДВ бр. 9 от 30.01.2024 г., в сила от 1.02.2024 г.

⁹ Одитно доказателство № 2.1

¹⁰ приета с Постановление № 7 на Министерския съвет от 2000 г. (обн. в ДВ бр. 13 от 2000 г., изм. и доп., бр. 55 от 2012 г., бр. 55 от 2017 г., бр. 9 от 2024 г.)

както и възможност за прекратяване на процедурата при неизпълнението им, което следва да осигури своевременното изпълнение на законовите разпоредби за приемане и актуализиране на планове за управление на природните паркове.¹¹

Проектът на постановление за изменение и допълнение на Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии, приета с Постановление № 7 на Министерския съвет от 2000 г. (обн. в ДВ бр. 13 от 2000 г., изм. и доп., бр. 55 от 2012 г., бр. 55 от 2017 г., бр. 9 от 2024 г.) е оповестен за обществено обсъждане на официалната интернет страница на МОСВ¹² и на Портала за обществени консултации на МС¹³ на 13.10.2025 г., непосредствено след стартиране на настоящата повторна проверка за изпълнение на препоръките, като определеният срок за становища и коментари е до 15.11.2025 г.

Към м. ноември 2025 г. проектът на наредба все още не е приет.

Препоръка 2 е в процес на изпълнение.

По Препоръка 3. *Да създаде необходимата организация за своевременно разработване, одобрение и внасяне за приемане на планове за управление на природните паркове и тяхното актуализиране и да възложи извършването на контрол по спазване на изискванията на Закона за защитените територии и Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии във връзка с приемането и актуализирането на планове на природните паркове.*

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по част “Констатации и оценки”, раздел I, т. 1.2.1. от окончателния одитен доклад, където е установено систематично и дългогодишно забавяне на финализирането на стартираните от възложителите процедури за приемане на планове за управление на природните паркове и тяхната актуализация. Несвоевременното изпълнение на законното изискване за приемане на планове за управление на защитените територии и тяхната актуализация застрашава ефективността и устойчивостта на управлението на защитените територии. Актуализацията на плана за управление на ПП „Витоша“ продължава повече от 7 години. Тази необяснимо дълга продължителност на процедурата по утвърждаване на планове от МОСВ води до неактуалност на посочените данни и извършените проучвания, които са направени по време на изготвяне на проекта на план за управление и риск актуалното състояние на парка да не съответства на посоченото в плана.

При първия осъществен контрол за изпълнение на препоръките на Сметната палата, е установено, че за изпълнение на препоръката:

- през месеците август и септември 2024 г., от МОСВ са предприети действия за изменение на длъжностните характеристики на директора на дирекция НСЗП, началника на отдел „Защитени територии“, както и на трима експерти от отдела, по отношение на извършването на контрол по спазване на изискванията на Закона за защитените територии и Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии във връзка с приемането и актуализирането на планове на природните паркове. В изменената длъжностна характеристика на директора на дирекцията са включени като основни задължения отговорности по контролиране на дейността на началниците на отдели „Натура 2000“ и „Защитени територии“, в т.ч. координиране и контролиране при провеждане на

¹¹ Одитни доказателства № 1 и № 2; Проект на ПМС за изменение и допълнение на Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии | МОСВ ; Портал за обществени консултации -

<https://www.strategy.bg/bg/search?search=%D0%9D%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B1%D0%B0%D1%82%D0%B0+%D0%B7%D0%B0+%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5+%D0%BD%D0%B0+%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B5+%D0%B7%D0%B0+%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5+%D0%BD%D0%B0+%D0%B7%D0%B0%D1%89%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BD%D0%B8+%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B8>

¹² Проект на ПМС за изменение и допълнение на Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии | МОСВ

¹³ Портал за обществени консултации

процедури по възлагането, приемането или утвърждаването на планове за управление на защитени територии. В длъжностните характеристики на експертите от дирекция НСЗП е включено провеждане на процедури по приемане на планове за управление на защитени територии, съгласно чл. 60, чл. 61 и чл. 62 от ЗЗТ и Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии, провеждане на процедури по възлагане на планове за управление на защитени територии, съгласно чл. 58, ал. 1 от ЗЗТ, участие в организирането на публични обсъждания на изпълнението на планове за управление на национални и природни паркове, участие в провеждане на процедури за обявяване на нови защитени територии съгласно глава трета от ЗЗТ.¹⁴

- в Индикативната работна програма за 2024 г. на Програма „Околна среда 2021-2027г.“, одобрена от Комитета за наблюдение е заложена процедура BG16FFPR002-3.014 „Разработване/актуализиране на планове за управление на защитени територии“, по приоритет „Биологично разнообразие“. В резултат от изпълнението на проектите се очаква да бъдат разработени и приети планове за управление на 6 природни парка, 6 резервата и 16 поддържани резервата, за които няма актуални планове. По данни от ИСУН 2020, крайният срок за кандидатстване по процедурата е 30.03.2026 г.

През периода от м. февруари 2025 г. до настоящата повторна проверка, не са предприети други мерки и действия от страна на министъра на околната среда и водите, в резултат на което от общо 11 природни парка, все още само 2 (два) са с действащи планове за управление - ПП "Персина", приет 2016 г.¹⁵ и ПП "Беласица", приет 2016 г.¹⁶ Останалите 9 природни парка, включително и ПП „Витоша“, са с отдавна изтекли планове за управление или липсващи такива.^{17 18}

Препоръка 3 е изпълнена частично.

По Препоръка 6. *Да се предприемат действия за изменение и допълнение на Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии, като се включат изисквания за времево обвързване на предложените мероприятия, програми, дейности и проекти, включени в планове за управление на природните паркове, както и тяхното остойностяване.*

Дадената препоръката е във връзка с констатацията по част “Констатации и оценки”, раздел I, т. 1.2.2. от окончателния одитен във връзка с констатирания проблем с дълго продължаващите процедури по утвърждаване и приемане на планове за управление, като приетите планове не са времево обвързани - не е посочен период на действие на плана, няма определени конкретни срокове, по години, за изпълнение на мерките, проектите, оперативните задачи, а също и в работните планове. Установено е и наличие на посочени срокове, които са изтекли преди планът да бъде приет. Планове за управление на природните паркове се разработват със структура определена в ЗЗТ и със съдържание, определено в наредбата за разработване на планове за управление. Изискванията по отношение на планове за управление не включват остойностяване на предложените мероприятия, програми, дейности и проекти, което създава риск по отношение на регулярното осигуряване на необходимите бюджетни средства за тяхната реализация при изпълнение на плана за управление.

При първата проверка за изпълнение на дадените от Сметната палата препоръки е установено, че от министерство на околната среда и водите е изготвен проект на Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии.¹⁹ В проекта на Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии е разработено ново

¹⁴ Одитни доказателства № 3 и № 3.3.

¹⁵ [План за управление - Природен парк „Персина“](#)

¹⁶ [Беласица План-за-управление.pdf](#)

¹⁷ [Национални и природни паркове - Планове за управление на защитени територии \(влезли в сила\) - Защитени територии - Природа | МОСВ](#)

¹⁸ Одитни доказателства № 1 и № 2

¹⁹ Одитни доказателства № 1 и № 2

Приложение 1, с което се определят структурата на плана за управление на защитената територия с категория национален парк, природен парк, поддържан резерват, защитена местност, природна забележителност, като в отделно Приложение 2 е определена структурата на плана за управление на резерват. Изрично в Приложение 1 е включено и прилагането на календарен график за изпълнение на дейностите по плана за управление на защитената територия, тяхното остойностяване, както и годишно отчитане на изпълнението на плановите за управление.

Към м. ноември 2025 г., предвидените изменения и допълнения на Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии, все още не са приети²⁰.

Препоръка 6 е в процес на изпълнение.

По Препоръка 8. *Да се предприемат действия за въвеждане на нормативно изискване за проследяване и отчитане на изпълнението/неизпълнението на целите от плана за управление на защитените територии и изготвянето на годишни, междинни и окончателни отчети.*

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по част “Констатации и оценки”, раздел II, т. 1. от окончателния одитен доклад за неизпълнение и частично изпълнение към края на 2021 г. на предвидените оперативни цели, приоритети, програми и проекти, заложи в плана на управление на ПП „Витоша“ за периода 2005-2014 г. От МОСВ не е извършван преглед на изпълнението на плана на управление на ПП „Витоша“ 2005-2014 г., и от дирекция ПП „Витоша“ не са изготвяни междинни и окончателни отчети за изпълнението на целите и задачите от плана, и 7 (седем) години след изтичане срока за изпълнение на Плана за управление на ПП „Витоша“ 2005-2014 г. 25 на сто от определените в него оперативни цели все още не са постигнати.

В рамките на първия осъществен контрол за изпълнение на препоръката е установено, че в разработения проект за изменение и допълнение на Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии са предложени допълнения в структурата на плана за управление на защитените територии, по „Приложение № 1“ към чл. 5, ал. 1 от Наредбата, , в Част 4: „Оперативни задачи и предписания за опазване и ползване“, 4.5. „Годишни отчети към МОСВ“, както и в Част 5: „Преглед на изпълнението на целите и задачите“, 5.1. „Преразглеждане на целите“ и 5.2. „Преразглеждане на задачите“, като е предвидено разработването на „Годишен отчет на задачите“ и „Форма за отчитане и оценка на изпълнението на задачите“.²¹

Към месец ноември 2025 г. проектът на наредба все още не е приет.

Препоръка 8 е в процес на изпълнение.

²⁰ [ПК_PPVitosha_032025.pdf](#)

²¹ Одитни доказателства № 1 и № 2

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Осъществената *повторна* проверка за изпълнението на препоръките на Сметната палата, дадени с одитен доклад № 0300100921 за извършен одит на изпълнението „Ефективност при управлението на Природен парк „Витоша”, за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2021 г., показва, че за периода от м. февруари до м. ноември 2025 г. няма промяна в степента на изпълнение на препоръките, адресирани към министъра на околната среда и водите.

От дадените 5 (пет) препоръки, оценени при предходната проверка като неизпълнени, частично изпълнени или в процес на изпълнение: 3 (три) препоръки все още са в процес на изпълнение, 1 (една) препоръка е изпълнена частично и 1 (една) препоръка не е изпълнена.

В хода на проверката са събрани 2 (две) одитни доказателства.

Докладът за резултатите от проверката за изпълнението на препоръките е изготвен при спазване на Рамката за професионални становища, издадена от Комитета за професионални стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ, Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност на Сметната палата.

Докладът за резултатите от проверката за изпълнението на препоръките е приет на основание чл. 50, ал 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 433 от 26.11.2025 г. на Сметната палата.

ОПИС НА ОДИТНИ ДОКАЗАТЕЛСТВА

№	Доказателства	Брой листа/ електронни носители
1.	Писмо отговор рег. № 50-00-11-10/17.10.2025 г. от министъра на околната среда и водите	Електронен носител
2.	Електронно писмо от МОСВ от 20.10.2025 г. за предоставяне на допълнителна информация, с приложения:	Електронен носител
2.1.	- Заповед № РД-973/08.12.2023 г. на министъра на околната среда и водите за сформирание на работна група да подготви предложение за изменение и допълнение на Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии; - Заповед № РД-184/08.03.2024 г. на министъра на околната среда и водите, за изменение и допълнение на Заповед № РД-973/08.12.2023 г.	
2.2.	Заповед № РД-193/14.03.2024 г. на министъра на околната среда и водите, за сформирание на работна група за извършване на функционален анализ, във връзка с осигуряване на ефективно управление на природните паркове.	
2.3.	Длъжности характеристики (5 бр.) на служители от дирекция „Национална служба за защита на природата“, в т. ч.: 1 бр. на директор на дирекция от 15.08.2024 г.; 1 бр. на началник на отдел „Защитени територии“ от 16.09.2024 г.; 2 бр. държавен експерт; и 1 бр. главен експерт.	