

## CONCESSIONS IN BULGARIAN LAW: A SYSTEMATIC AND COMPARATIVE REVIEW

**Andrey Georgiev**

University of Mining and Geology “St. Ivan Rilski”, 1700 Sofia, E-mail: a.georgiev@mgu.bg

**ABSTRACT.** This paper presents a systematic and comparative analysis of the concession law in Bulgaria. The study covers the entire legislative framework: the Concessions Act, the Underground Resources Act (URA), the Water Act (WA), and the Black Sea Coast Development Act (BSCDA). For each concession type, a detailed analysis is performed across key criteria: subject-matter and object, parties and their requirements, duration, rights and obligations, concession payment, award procedure, and grounds for termination. Special emphasis is placed on concessions for the extraction of underground resources (URA). A comparative law overview covering France, Germany, and Spain is provided and *de lege ferenda* proposals are formulated.

**Key words:** concession, underground resources, concession grantor, concessionaire.

### КОНЦЕСИИТЕ В БЪЛГАРСКОТО ПРАВО: СИСТЕМАТИЧЕН И СРАВНИТЕЛЕН ПРЕГЛЕД

**Андрей Георгиев**

Минно-геоложки университет „Св. Иван Рилски“, 1700 София

**Резюме.** Настоящият доклад представя систематичен и сравнителен анализ на института на концесиите в действащото българско право. Изследването обхваща цялата законодателна рамка: Закона за концесиите, Закона за подземните богатства (ЗПБ), Закона за водите (ЗВ) и Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК). За всеки вид концесия е извършен задълбочен анализ по ключови критерии: предмет и обект, субекти и техните изисквания, срок, права и задължения на страните, концесионно плащане, процедура за предоставяне и основания за прекратяване. Специален акцент е поставен върху концесиите за добив на подземни богатства (ЗПБ). Направен е сравнителнонаправен преглед (Германия, Франция и Испания) и са формулирани изводи *de lege ferenda*.

**Ключови думи:** концесия, подземни богатства, концедент, концесионер.

### Въведение

В теорията могат да бъдат открити две основни становища относно правната природа на концесията. Според първото тя представлява разновидност на административния договор, доколкото възниква въз основа на властническо решение на административен орган и е подчинена на специален публичноправен режим. Според второто становище, което е част от българската административноправна теория, концесионното правоотношение има комплексен публичноправен характер, който съчетава административноправни, облигационно-правни, вещноправни и икономически елементи (Дерменджиев и др., 2012).

Настоящото изследване споделя второто становище, тъй като възприема, че концесионното правоотношение не може да бъде обяснено единствено чрез института на административния договор. Концесията възниква след провеждането на административна процедура и чрез властнически акт на компетентния орган, но съдържанието на възникналото правоотношение се реализира чрез двустранен договор, който поражда насрещни имущественоправни права и задължения.

Наред с това предметът на концесията е свързан с предоставяне на ограничени права върху публична държавна собственост или върху изключителна държавна собственост, което въвежда и специфични вещноправни последици.

От икономическа гледна точка концесията се определя като форма на публично-частно сътрудничество, при която основно значение придобиват разпределенията на оперативния риск, възвръщаемостта на инвестициите и осигуряването на обществена полза. Съвкупността от посочените характеристики обосновава извода, че концесията надхвърля класическата конструкция на

административния договор и се характеризира като самостоятелен комплексен правен институт и като своеобразна договорна форма за разпределение на риска и инвестиционните стимули (Hart, 2003; Hodge & Greve, 2007).

Основната изследователска хипотеза, която се формулира в настоящото изследване, е, че нормативната диференциация на концесионните режими в българското право не представлява несистемна законодателна фрагментация, а е функционално обусловена от конституционния статут, икономическата природа и общественото предназначение на съответния публичен ресурс. Поради това анализът на концесиите не може да бъде ограничен единствено до Закона за концесиите, а е необходимо да обхване и специалните режими, установени в Закона за подземните богатства, Закона за водите и Закона за устройството на Черноморското крайбрежие.

Целта на настоящата статия е да направи опит за систематизация на действащите режими на концесиите в българското право, както и да анализира тяхното икономическо предназначение като механизъм за ефективно управление на публични ресурси чрез участие на частния сектор.

За постигането на тази цел изследването използва нормативен и системен анализ, сравнителноправен метод и функционален подход при оценката на различните концесионни режими. Концесионният модел се разглежда едновременно като правен институт и като инструмент за разпределение на инвестиционния, оперативния и пазарния риск между държавата и частния инвеститор. Това взаимодействие между правната регламентация и икономическите стимули определя ефективността на концесионната политика и нейното значение за устойчивото развитие (World Bank et al., 2017).

## Основно изложение

### Нормативна уредба

Конституционната основа на концесиите е чл. 18, ал. 1 КРБ, който прогласява изключителна държавна собственост върху подземните богатства, крайбрежната плажна ивица, водите и републиканските пътища, а ал. 6 съдържа конституционна делегация, че условията и редът за предоставяне на концесии се уреждат със закон, което е правното основание за специалните закони в сферата.

Правната рамка на концесиите на законово ниво претърпя съществена реформа с приемането на нов Закон за концесиите (ЗК, обн. ДВ, бр. 96/2017, в сила от 02.01.2018), транспониращ Директива 2014/23/ЕС. С влизането му в сила бяха отменени предходният Закон за концесиите (ДВ, бр. 36/02.05.2006) и Законът за публично-частното партньорство (ДВ, бр. 45/15.06.2012).

Законът за концесиите въвежда ключовите принципи за всяка концесия (публичност, прозрачност, равнопоставеност, недопускане на дискриминация и пропорционалност - чл. 4 ЗК). Законът се прилага за концесии над европейски праг (за период 2026-2027 г. – 5 404 000 евро съгласно делегиран регламент (ЕС) 2025/2151 от 22.10.2025г.).

Успоредно със Закона за концесиите действат специалните закони, уреждащи ресурсни концесии – Закон за подземните богатства (ДВ, бр. 23/12.03.1999), Закон за водите (ДВ, бр. 67/27.07.1999) и Закон за устройството на Черноморското крайбрежие (ДВ, бр. 48/15.06.2007). Тези концесии са изрично изключени от обхвата на ЗК (чл. 25 ЗК).

Подзаконовата уредба включва актове относно мониторинга и контрола, финансово-икономическите елементи, ресурсните плащания, работните проекти и рекултивацията.

### Видове концесии

Концесиите се систематизират в две групи: (1) концесии по Закона за концесиите – за строителство (чл. 7 ЗК) и за услуги (чл. 8 ЗК); (2) специални ресурсни концесии по специалните закони - за добив на подземни богатства (ЗПБ), за добив на минерална вода (ЗВ) и за управление на морски плажове (ЗУЧК).

### Концесии по ЗК: строителство и услуги

**Предмет и обект.** Концесията за строителство предполага изпълнение на строителство и предоставяне правото на експлоатация на строежа при поемане на оперативния риск (чл. 7, ал. 1 ЗК). Оперативният риск включва риска от търсенето (demand risk) и/или риска от предлагането (supply risk). При концесията за услуги концедентът предоставя правото на получаване на приходи от услугите (чл. 8, ал. 1 ЗК). Когато едновременно се възлагат строителство и услуги, концесията се определя като концесия за строителство (чл. 10 ЗК). При отсъствие на реален трансфер на оперативен риск договорът е обществена поръчка по ЗОП (чл. 3, ал. 1 от ЗК). В икономическата теория именно разпределението на риска се възприема като основният критерий за ефективност на концесионния модел. Частният партньор поема риска, който може да управлява по-ефективно, докато публичният сектор запазва рисковете, произтичащи от нормативни промени, публичната политика и форсмажорни

обстоятелства. С това се реализира принципът за оптимално разпределение на риска, възприет като основен критерий при публично-частните партньорства (Iossa & Martimort, 2012; Siemiatycki & Farooqi, 2012).

Обектът на концесията може да е държавна или общинска собственост, на концесионера или трето лице (чл. 15, ал. 3 ЗК). Приращанията – строежи и подобрения, стават собственост на концедента от момента на изграждането им (чл. 16, ал. 5 ЗК), което е една от основните гаранции за запазване на публичната собственост.

**Концедент и концесионер.** Концедент е министърът по ресорна компетентност (държавни) или кметът (общински), в едностепенна система. Концесионер може да е всеки икономически оператор (физическо лице, юридическо лице или обединение).

**Срок и възнаграждение.** Срокът при концесии над европейски праг не може да надвишава времето, необходимо за възвръщане на инвестицията (чл. 34, ал. 3 ЗК). Срокът на концесията може да се удължава, като общият срок на всички удължавания, независимо от основанията за това, не може да е по-дълъг от една трета от конкретния срок, определен с концесионния договор. При концесия за услуги, когато обектът на концесията е държавна или общинска собственост, винаги се дължи концесионно възнаграждение. При концесия за строителство концесионно възнаграждение се дължи, когато обектът на концесията включва съществуващ строеж, който е държавна или общинска собственост. Размерът на задължението за плащане на концесионно възнаграждение се определя от концедента във всеки конкретен случай в зависимост от справедливото разпределение на икономическата и финансовата изгода от концесията между концедента и концесионера и от постигането на социално приемлива цена на услугите, предоставяни с обекта на концесията.

### Концесии за добив на подземни богатства (ЗПБ)

**Конституционна основа.** Подземните богатства са изключителна държавна собственост по силата на чл. 3, ал. 1 ЗПБ и чл. 18, ал. 1 КРБ, независимо от собствеността на земната повърхност. Добивът им е допустим единствено чрез концесия (чл. 4, ал. 2 ЗПБ). Съгласно чл. 2, ал. 1 ЗПБ, подземните богатства включват: метални и неметални полезни изкопаеми, нефт и природен газ, твърди горива, строителни, скалнооблицовъчни материали, минни отпадъци и дълбоки геотермални ресурси.

**Процедура за предоставяне на концесия.** ЗПБ установява многоетапна система за предоставяне на концесия като се започне от разрешение за проучване, което може да доведе до откриване на геоложко откритие (чл. 21, ал. 2 ЗПБ). При установяване на достатъчно запаси и ресурси геоложкото откритие се превръща в търговско откритие (чл. 21, ал. 3 ЗПБ), което води до пряко предоставяне на концесия за добив. Геоложкото откритие установява наличието на полезното изкопаемо и се регистрира от комисия, назначена от министъра на енергетиката. Търговското откритие потвърждава икономическата рентабилност и поражда преимущественото право на концесия по чл. 54 ЗПБ – уникален институт без аналог при другите видове. Правата

върху геоложката информация и режимът за нейното предоставяне и съхранение се уреждат от ЗПБ, като при прекратяване съответната документация се предава в Националния геоложки фонд.

**Права и задължения на концесионера.** Концесионерът придобива собственост върху добитите полезни изкопаеми след физическото им изваждане и може свободно да се разпорежда с тях (продажба, преработка, износ). Прехвърлянето на права и задължения на трети лица е допустимо само с разрешение (чл. 25, ал. 2 ЗПБ), т.е. режимът не е забранителен. Задълженията на концесионера включват провеждане на добива по утвърден добивен план, заплащане на концесионно възнаграждение, рекултивация на нарушените терени, управление на минните отпадъци и предаване на геоложката информация в НГФ при прекратяване. Икономическата функция на концесионното възнаграждение е двойна. От една страна то компенсира държавата за предоставянето на изключителното право върху ограничен природен ресурс, а от друга, осигурява участие на обществото в икономическите ползи, реализирани от експлоатацията на находището (Boadway & Keen, 2010; Otto et al., 2006).

**Концедент, срок и процедура.** Системата е двустепенна: Министерският съвет приема решението, а Министърът на енергетиката сключва договора. Срокът е до 35 г. (чл. 36, ал. 1 ЗПБ), като това е законово ограничение, обусловено от невъзобновяемия характер на ресурса. Срокът на концесията може да бъде удължен по мотивирано искане на концесионера, направено не по-късно от една година преди изтичането на срока на концесията като общият срок на концесията не може да бъде по-дълъг от 50 години. Процедурите за предоставяне на концесия включват пряко предоставяне по право (чл. 54 ЗПБ), конкурс и търг. Концедентът има право да спре дейността на концесионера при нарушения (чл. 68 ЗПБ), което е израз на контрола, който има държавата, осъществяван чрез Министерството на енергетиката.

От изложеното става ясно, че правният режим по закона за подземните богатства се характеризира със значително по-висока степен на публичноправна регулация в сравнение с общия режим по Закона за концесиите. Подобен законодателен подход е обусловен от особената конституционна защита на подземните богатства като изключителна държавна собственост. Като резултат от това свободата на договаряне е значително ограничена, а законът предоставя на държавата широки контролни правомощия както при предоставянето, така и при изпълнението на концесията. Така икономическият интерес на концесионера е поставен в зависимост от необходимостта от гарантиране на обществен интерес и устойчивото използване на природните ресурси.

### Концесии за добив на минерална вода (ЗВ)

**Правна природа и предмет.** Концесиите за добив на минерална вода са уредени в Закона за водите и Наредба за концесиите за добив на минерална вода. За разлика от концесиите по ЗПБ, ресурсът (водата) е практически възобновяем при разумно ползване в рамките на утвърдения годишен експлоатационен ресурс. Предметът е ограничен изчерпателно до бутилиране на натурална

минерална вода и/или газирани и други напитки, в състава на които се включва минерална вода и до извличане на ценни вещества. Балнеолечебните, рехабилитационните и СПА цели следват различен режим, включващ издаване на разрешително за ползване, а не концесия.

**Уникални особености.** Концесиите за добив на минерална вода се характеризират с няколко своеобразни специфики. На първо място, налице е абсолютна забрана за прехвърляне на правата и задълженията по договора, т.е. по-ограничителен режим дори от ЗПБ. На второ място, налице е гратисен период, в рамките на който концесионерът е освободен от плащане до въвеждането в експлоатация на бутилиращото предприятие. На трето място, предвидено е задължително разпределение на не по-малко от 50% от концесионното плащане в полза на общинския бюджет, което е своеобразна форма на фискална децентрализация, чрез която част от икономическата полза от използването на публичния ресурс остава в общината, върху чиято територия се осъществява експлоатацията (Oates, 2004).

**Процедура и срок.** Процедурата е открита и включва едновременно подаване на заявление и оферта, без да е необходимо допълнително договаряне. Критериите за оценка са нормативно регламентирани (размер на концесионното възнаграждение за 1 куб. м минерална вода; срок на концесията; размер на предоставената гаранция; срок за пълно усвояване на ресурса). Максималният срок на концесията е до 35 г. с допустимо удължаване в рамките на тази граница (чл. 5, ал. 3 Наредбата). Двустепенната система за предоставяне на концесия е аналогична като при концесиите за добив на подземни богатства, т.е. Министерският съвет или Общинският съвет взема решение, а Министърът на околната среда и водите или кметът сключват договор с избрания концесионер.

С оглед изложеното, може да се приеме, че концесиите за минерални води разкриват особен баланс между икономическата експлоатация на природния ресурс и неговото обществено предназначение. За разлика от подземните богатства, при които доминира националният икономически интерес, при минералните води законодателят поставя по-силен акцент върху участието на местните общности чрез разпределение на част от концесионните плащания към съответните общини. Това решение е пример за ограничена фискална децентрализация и създава предпоставки за по-тясна връзка между използването на природните ресурси и регионалното развитие.

### Концесии за морски плажове (ЗУЧК)

Морските плажове са изключителна държавна собственост (чл. 18, ал. 1 КРБ). С изменение от 2019 г. (ДВ, бр. 60/2019) тези концесии са изрично изключени от ЗК и се уреждат изцяло от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие. Концедент при тези концесии е Министърът на туризма, а концесионер е юридическо лице или едноличен търговец. Процедурата е открита и се изразява в едновременно подаване на заявление и оферта, без да е необходимо допълнително договаряне. Срокът на концесията за морски плаж е до 20 години, като концесионерът е длъжен да осигури водното спасяване, обезопасяването на прилежащата акватория, здравето и

медицинското обслужване, санитарно-хигиенното поддържане на морския плаж, свободен и безплатен достъп до морския плаж, както и да заплаща концесионно възнаграждение. Извършването на строителни и монтажни работи по морските плажове е забранено.

От сравнението с останалите концесионни режими се установява, че правният режим на концесиите за морски плажове демонстрира различна философия на законодателното регулиране. Докато при концесиите за

добив основен приоритет е стопанското използване на природния ресурс, при морските плажове водещо значение придобиват гарантирането на свободния обществен достъп, безопасността на посетителите и опазването на околната среда. Различната обществена функция на морските плажове обяснява и съществените различия в съдържанието на концесионните задължения.

Таблица 1. Систематично сравнение на видовете концесии по ключови критерии

| Критерий                              | Конц. за строит. / услуги (ЗК)                                                                                           | Конц. за подз. богатства (ЗПБ)                          | Конц. за мин. вода (ЗВ)                                                         | Конц. за морски плаж (ЗУЧК)         |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Правна основа                         | чл. 7, чл. 8 ЗК                                                                                                          | чл. 4, ал. 2 ЗПБ                                        | чл. 47 ЗВ                                                                       | Чл. 7, ал. 1 от ЗУЧК                |
| Конст. основа                         | чл. 18, ал. 5 КРБ                                                                                                        | чл. 18, ал. 1 КРБ – изкл. държ. собств.                 | чл. 18, ал. 1 КРБ                                                               | чл. 18, ал. 1 КРБ                   |
| Предмет                               | Строеж / услуги + право на приходи                                                                                       | Физическо извличане на полезни изкопаеми                | Само бутилиране или извличане на ценни в-ва                                     | Стопанско управление на плаж        |
| Исключена от ЗК                       | НЕ – ЗК я урежда                                                                                                         | ДА – чл. 25, ал. 1 ЗК                                   | ДА – чл. 25, ал. 2 ЗК                                                           | ДА – чл. 25, ал. 3 ЗК               |
| Концедент                             | Министър / Кмет                                                                                                          | МС (решение) + Мин. Енергетика                          | МС или ОС + Министър на околната среда и водите / Кмет                          | Министър на туризма                 |
| Срок                                  | според периода за възвръщане на инвестицията; общият срок на удължавания не може да надвишава 1/3 от първоначалния срок. | До 35 г., но не повече от 50 години (чл. 36, ал. 2 ЗПБ) | До 35 г. (чл. 5, ал. 3 Наредбата)                                               | до 20 години (чл. 7, ал. 1 от ЗУЧК) |
| Прехвърляне                           | Ограничено при условия в договора                                                                                        | Само с разрешение (чл. 25, ал. 2 ЗПБ)                   | Абсолютно забранено (чл. 8, ал. 2 Наредбата)                                    | По правило непрехвърляемо           |
| Оперативен риск                       | Задълж. при концесионера – конститутивен                                                                                 | Присъщ за добивната дейност                             | Пазарен риск при концесионера                                                   | Сезонен риск при концесионера       |
| Разпределение на конц. възнаграждение | 100% при концедента                                                                                                      | 100% в държавния бюджет                                 | Не по-малко от 50% държавен + не по-малко от 50% общ. бюджет (чл. 47, ал. 4 ЗВ) | При концедента                      |
| Гратисен период                       | Не е предвиден                                                                                                           | Не е предвиден                                          | ДА – до въвеждане в експл. на бутилиращото предприятие                          | Не е предвиден                      |
| Икономически ефект                    | Частни инвестиции в инфраструктура                                                                                       | Генериране на ресурсна рента                            | Развитие на бутилиращата индустрия                                              | Туристически приходи                |

## Прекратяване

Основанията за прекратяване на концесии за услуги и строителство по Закона за концесиите включват изтичане на срока, взаимно съгласие, виновно неизпълнение, обективна невъзможност за изпълнение, влязло в сила решение на Съда на Европейския съюз, установяващо нарушение на правото на ЕС, установено основание за изключване към момента на сключване, ликвидация или несъстоятелност. При прекратяване концесионерът предава обекта, а приращенията остават за концедента.

При концесиите за добив на подземни богатства специфичните основания за прекратяване са изчерпване на запасите преди изтичане на срока, спиране и последващо прекратяване по чл. 68 ЗПБ при нарушения, прехвърляне без разрешение като при прекратяване задължително е да се извърши рекултивация на нарушените терени.

При концесиите за минерална вода специфични основания са отрицателно решение по издадена оценка за въздействие върху околната среда, нарушение на абсолютната забрана за прехвърляне и др.

При концесиите за управление на морски плажове специфичните основания за прекратяване са пълното погиване на обекта на концесията, както и при последващо възникване на опасност за националната сигурност и отбраната на страната, за живота и здравето на

гражданите, за околната среда, за защитените територии, зони и обекти и за обществения ред и др.

## Сравнителноправен преглед

**Директива 2014/23/ЕС.** Директива 2014/23/ЕС хармонизира единствено режима на концесиите за строителство и услуги, като въвежда общи принципи относно прозрачността, равнопоставеността, недопускането на дискриминация и задължителното прехвърляне на оперативния риск върху концесионера. Ресурсните концесии, включително тези за добив на подземни богатства и минерални води, остават извън нейния материален обхват и продължават да се уреждат от националното право на държавите членки. Това не означава, че те са изцяло извън приложното поле на правото на Европейския съюз, тъй като върху тях намират приложение общите принципи на Договора за функционирането на Европейския съюз, правилата относно държавните помощи, конкуренцията и екологичното законодателство. Българският Закон за концесиите е приет с цел транспониране на Директива 2014/23/ЕС и възпроизвежда основните ѝ концепции относно концесиите за строителство и услуги (European Commission, 2023).

**Франция.** Френският модел традиционно се характеризира със силно централизирано управление на природните

ресурси. Съгласно Code minier (Закон за минното дело) достъпът до добив преминава през двуфазен режим, включващ разрешение за проучване, последвано от концесия за експлоатация, предоставяна с декрет на Conseil d'État (Държавен съвет). Концесионните плащания постъпват основно в държавния бюджет, а ролята на местните власти остава сравнително ограничена. В сравнение с френската уредба българският модел е сходен по отношение на двуетапния достъп до добив и засилената държавна роля, но се отличава с института на търговското откритие и преимущественото право за получаване на концесия, които насърчават инвестициите в геоложките проучвания (Code minier, 2011; Otto et al., 2006).

Френският модел се характеризира с историческа приемственост и висока степен на институционална стабилност. Концесията традиционно се възприема като инструмент за осъществяване на публични функции, а не единствено като способ за предоставяне на права за стопанска експлоатация. Това обяснява защо френското право запазва значителни контролни правомощия на публичния орган през целия срок на договора. За българското право този модел е показателен с възможността публичният интерес да бъде защитаван не само при предоставянето на концесията, но и чрез постоянен административен контрол върху нейното изпълнение.

**Германия.** Германската система, уредена в Bundesberggesetz (Федерален закон за минното дело), възприема различен подход като разграничава полезните изкопаеми, принадлежащи на държавата (bergfreie Bodenschätze), от тези, които могат да бъдат собственост на притежателя на земята (grundeigene Bodenschätze). Германската правна система не изгражда единен концесионен модел, а регулира отделните видове публични ресурси чрез специализирани закони, съобразени с федералното устройство на държавата. Това позволява по-гъвкаво адаптиране на правната уредба към спецификата на отделните отрасли, но същевременно води до по-висока нормативна сложност. Българският модел следва сходна логика чрез съществуването на специални режими за подземните богатства, минералните води и морските плажове, макар и в рамките на унитарна държава.

**Испания.** Испанското законодателство съчетава стабилна нормативна рамка с широка компетентност на автономните общности при управлението на публичния сектор. Особено внимание в испанската доктрина и практика заслужава изрично регламентираният в Закона за договорите в публичния сектор механизъм за възстановяване на икономическото равновесие на концесионния договор (restablecimiento del equilibrio económico). Този правен институт служи като гаранция за икономическата устойчивост на дългосрочните частни инвестиции, без обаче да заличава изискването концесионерът реално да понася оперативния риск на пазара. Този балансиран подход осигурява гъвкавост на договора при настъпване на непредвидими обстоятелства или регулаторни промени от страна на публичния сектор. (Gimeno Feliú, 2019)

Изследваните правни системи разкриват обща тенденция към разграничаване между концесиите за строителство и услуги и концесиите за експлоатация на природни ресурси, като последните запазват значителна

национална специфика. Независимо от различията в законодателните решения могат да бъдат открити няколко общи характеристики като засилено значение на прозрачността при предоставянето на концесиите, стремеж към ефективно разпределение на икономическия риск между държавата и концесионера, както и постепенно увеличаване на ролята на екологичните и социалните критерии при управлението на природните ресурси.

На този фон българският модел заема междинно място между силно централизирания френски подход и по-децентрализираните решения, възприети в Германия. Докато България запазва централизирания характер на предоставянето на ресурсните концесии, тя вече въвежда ограничени механизми за участие на местните власти в икономическите ползи, какъвто е режимът по чл. 47, ал. 4 от Закона за водите. Това показва постепенно развитие към по-балансиран модел на управление, при който защитата на държавния интерес се съчетава с насърчаване на регионалното развитие.

От икономическа гледна точка сравнението разкрива, че съвременните европейски концесионни модели се развиват в три основни направления – оптимално разпределение на риска между публичния и частния сектор, гарантиране на възвръщаемостта на дългосрочните инвестиции чрез механизми за поддържане на икономическото равновесие и постепенно увеличаване на участието на местните общности в приходите от експлоатацията на природните ресурси. Тези тенденции могат да бъдат използвани като ориентир при бъдещото усъвършенстване на българската концесионна политика (OECD, 2012; Siemiatycki & Farooqi, 2012; World Bank et al., 2017).

## Заклучение

В настоящата разработка се предлага систематизация на концесионните режими и извежда връзката между конституционния статут на публичния ресурс и интензивността на публичноправната регулация. Тя потвърждава, че българското концесионно право не представлява единен правен режим, а система от четири самостоятелни подрежима, обединени единствено от общата конституционна концепция за управление на публичната собственост чрез предоставяне на ограничени права на частноправни субекти. Концесиите в България образуват многопластова правна система, в която ЗК и специалните закони (ЗПБ, ЗВ, ЗУЧК) следват принципно различни режими, обусловени от конституционния статут на обектите. Изследването показва също, че съвременният концесионен модел вече не може да бъде разглеждан единствено като юридическа конструкция, а и като инструмент за привличане на частни инвестиции, разпределяне на икономическия риск по най-ефективния начин и осигуряване на справедливо участие на обществото в икономическите ползи от използването на националните природни ресурси. В това се състои и особеният баланс, който правният режим на концесиите поддържа между правната сигурност и икономическата ефективност, който е необходимо да бъде водещ критерий при бъдещото развитие на българското концесионно законодателство.

Извършеният анализ разкрива, че действащата правна уредба на концесиите осигурява стабилна нормативна

основа, но се нуждае от усъвършенстване с оглед повишаване на нейната систематичност, предвидимост и икономическа ефективност.

На първо място, *de lege ferenda* следва да се обсъди частична кодификация на концесионното законодателство чрез уеднаквяване на основните понятия, принципи и правила относно предоставянето, изменението и прекратяването на концесии, като специалните закони запазят само особеностите, обусловени от характера на съответния публичен ресурс. Това би ограничило нормативната фрагментация и различното тълкуване на сходни правни институти.

На второ място, необходимо е по-прецизно нормативно уреждане на механизмите за възстановяване на икономическото равновесие на концесионния договор. Необходимо е да бъдат определени ясни предпоставки, методология и граници на допустимата договорна адаптация при настъпване на непредвидими икономически промени, което би повишило правната сигурност за концедентите и инвеститорите (Hart, 2003).

На трето място, целесъобразно е да се въведе задължителна предварителна оценка за икономическата целесъобразност на концесионния модел. Тази оценка следва да се основава на принципа *value for money* и да включва сравнение с традиционното публично възлагане по критерии като разпределение на риска, разходи през жизнения цикъл, качество на услугата и обществена полза.

На четвърто място, *de lege ferenda* следва да се предвиди периодична оценка на изпълнението на концесионните договори чрез нормативно определени показатели за ефективност. Контролът следва да обхваща не само законосъобразното изпълнение и инвестиционните програми, но и качеството на услугите, устойчивостта на инвестициите, икономическите резултати и изпълнението на екологичните ангажменти (European PPP Expertise Centre, 2015; World Bank et al., 2017).

На пето място, необходимо е да се разшири участието на местните общности в икономическите ползи от експлоатацията на природните ресурси. Законодателят би могъл да предвиди по-широко приложение на механизми за споделяне на концесионните приходи с общините, при наличие на достатъчен административен и финансов капацитет за тяхното ефективно използване.

На шесто място, необходимо е нормативно и технологично развитие на публичността на концесионния процес. Националният концесионен регистър следва да включва стандартизирана информация за инвестиционните програми, концесионните плащания, екологичните задължения и резултатите от контролната дейност, с което да се засилят общественият надзор и отчетността.

Тези предложения потвърждават поставената хипотеза, че различните концесионни режими не представляват несистемно отклонение от единна уредба, а са обусловени от конституционния статут и обществената значимост на съответния ресурс. Поради това бъдещото развитие на концесионното право може да бъде насочено към укрепване на общите принципи на регулиране, без да се премахва необходимата специфика на отделните режими.

## Литература

- Дерменджиев, И., Костов, Д., & Хрусанов, Д. (2012). *Административно право на Република България* (5. прераб. и доп. изд.). Сибир.
- Закон за водите. [Прегледан: 20.04.2026]. Достъпен от: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134673412>
- Закон за концесии. [Прегледан: 20.04.2026]. Достъпен от: <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137178490>
- Закон за подземните богатства. [Прегледан: 20.04.2026]. <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134650880>
- Закон за устройството на Черноморското крайбрежие. [Прегледан: 20.04.2026]. Достъпен от: <https://lex.bg/laws/ldoc/2135555697>
- Конституция на Република България. [Прегледана: 20.04.2026] Достъпна от: <https://lex.bg/laws/ldoc/521957377>
- Boadway, R., & Keen, M. (2010). Theoretical perspectives on resource tax design.
- In P. Daniel, M. Keen, & C. McPherson (Eds.), *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems and practice*. Routledge.
- Bundesberggesetz [Прегледан на: 20.04.2026]. Достъпен от: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbergg/>
- Code minier [Прегледан на: 20.04.2026]. Достъпен от: [https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/legislation/FranceConsolidatedMiningCode\\_English.pdf](https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/legislation/FranceConsolidatedMiningCode_English.pdf)
- Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts. (2014). *Official Journal of the European Union*, L 94, 1–64.
- European Commission. (2023). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the functioning of Directive 2014/23/EU on the award of concession contracts and on the impact on the internal market of the exclusions set out in Article 12* (COM(2023) 460 final).
- European PPP Expertise Centre. (2015). *The guide to guidance: How to prepare, procure and deliver PPP projects*. European Investment Bank.
- Feliú, G. (2019). El riesgo operacional en el nuevo modelo de concesiones: una visión sustantiva. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 53, 14–49.
- Oates, W. (2004). An Essay on Fiscal Federalism in: *Environmental Policy and Fiscal Federalism*, chapter 22, pages 384-414, Edward Elgar Publishing. [https://ideas.repec.org/h/elg/eechap/3284\\_22.html](https://ideas.repec.org/h/elg/eechap/3284_22.html)
- OECD. (2012). *Recommendation of the Council on principles for public governance of public-private partnerships*. OECD Publishing.
- Otto, J., Andrews, C., Cawood, F., Doggett, M., Guj, P., Stermole, F., Stermole, J., & Tilton, J. (2006). *Mining royalties: A global study of their impact on investors, government, and civil society*. World Bank.
- Siemiatycki, M., & Farooqi, N. (2012). Value for money and risk in public-private partnerships. *Journal of the American Planning Association*, 78(3), 286–299. <https://doi.org/10.1080/01944363.2012.715525>
- World Bank, Asian Development Bank, & Inter-American Development Bank. (2017). *Public-private partnerships reference guide* (Version 3.0). World Bank.