

# КОНЦЕПТУАЛНИ АСПЕКТИ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ИМОТИ ОТ ОРГАНИТЕ НА МЕСТНАТА ВЛАСТ

*Валери Велковски*

*Министерство на земеделието, храните и горите*

## CONCEPTUAL ASPECTS OF AGRICULTURA PROPER MANAGEMENT BY FAT AUTHORITIES

*Valery Velkovski*

*Ministry of Agriculture, Food and Forestry*

DOI: <https://doi.org/10.36997/ARA2021.84>

### **Резюме**

*В управлението на земеделските земи в Република България, съгласно действащото законодателство, вземат участие физически лица - собственици и ползватели на земеделски земи, юридически лица, държавни органи и органи на местната власт. В Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, в Закона за опазване на земеделските земи, в правилниците по тяхното прилагане и други законови актове, е регламентирана активната роля на органите на местната власт в управлението на земеделските земи. Това управление обхваща сериозна гама от задачи и дейности, като например: управление на земите от общинския поземлен фонд; - уедряване на масиви от земеделска земя; рекултивация на земеделски земи; - замяна на земеделски земи; отдаване под наем и/или аренда и други подобни.*

*Освен това, органите на местната власт участват в управлението на земеделските земи, сътрудничейки на териториалните структури на Министерство на земеделието, храните и горите и други държавни органи. Предмет на разглеждане и анализ в доклада са някои концептуални аспекти от управлението на земеделските земи от органите на местната власт, а обект на обследване са преди всичко законодателните норми от тази област и произлизащите положителни и негативни ефекти от тяхното прилагане.*

**Ключови думи:** *земеделски земи; управление; местна власт; закон; държавни органи; концептуални аспекти; анализ; обследване*

**JEL Класификация:** *R14, R52*

### **Abstract**

*In the management of agricultural lands in the Republic of Bulgaria, according to the current legislation, natural persons - owners and users of agricultural lands, legal entities, state bodies and local authorities take part. The Law on the Ownership and Use of Agricultural Land, the Law on the Protection of Agricultural Land, the Regulations on their Implementation and other legal acts regulate the active role of local authorities in the management of agricultural land. This management covers a serious range of tasks and activities, such as: management of lands from the municipal land fund; - consolidation of massifs of agricultural land; reclamation of agricultural lands; exchange of agricultural land; - renting and / or leasing and similar.*

*In addition, local authorities participate in the management of agricultural land, cooperating with the territorial structures of the Ministry of Agriculture and Food and other state bodies. The subject*

*of consideration and analysis in the report are some conceptual aspects of the management of agricultural land by local authorities, and the subject of examination are primarily the legislation in this area and the resulting positive and negative effects of their implementation.*

**Keywords:** *agricultural land; management; local government; law; state bodies; conceptual aspects; analysis; survey*

**JEL Classification:** *R14, R52*

## **Въведение**

Според текста на чл.2, ал.1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, Общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Органи на местното самоуправление са, съгласно текста на чл.2, ал.3 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, общинските съвети и кметовете. Общинският съвет е органът, който, според нормата на чл.20 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, определя политиката за изграждане и развитие на общината, в това число и политиката, свързана с развитието на аграрния сектор на територията на съответната община. Орган на изпълнителната власт в общината е кметът, а органи на изпълнителната власт в района и кметството са съответно кметът на района и кметът на кметството, съгласно текста на чл.38, ал.1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. Кметът организира изпълнението на актовете на общинския съвет, изпълнява функции, възложени му от централните държавни органи и в изпълнение на своите пълномощия, издава заповеди, в това число, отнасящи се до поземлените отношения, които се реализират върху територията на общината или кметството.

Във връзка с казаното до тук, на разглеждане и анализ в доклада е подложено нормативно регламентираното участие на посочените органи на местна власт в управлението на земеделските земи в Република България. За тази цел е проведено конкретно емпирично изследване върху някои концептуални аспекти на управлението на земеделските земи от органите на местната власт. Чрез резултатите от емпиричното изследване се установят диапазоните на тези концептуални аспекти в оценъчен план на респонденти – земеделски производители.

## **Материали и методи**

За целите на изследването са използвани:

- Литературни източници на български автори;
- Нормативни източници (акценти от действащата нормативна уредба);

- Аналитичен инструментариум (нормативен и аналитичен методологичен апарат и метод на пряко анкетиране на земеделски производители и представяне на обобщени резултати).

### **Резултати и обсъждане**

Участвайки в управлението на земеделските земи, органите на местната власт осъществяват както индиректен, така и директен контакт с общинските служби по земеделие, а също така със земеделските производители на територията на съответната община. Освен това, тези връзки имат както линеен, така и субординационен характер. Участието на органите на местната власт в управлението на земеделските земи е регламентирано в редица нормативни документи, а именно:

#### ***а/ Закона за собствеността и ползването на земеделските земи.***

Правните норми, регламентиращи участието на органите на местната власт в управлението на земеделските земи са основно в следните направления:

- Замяната на земеделски земи от Общинския поземлен фонд със земеделски земи на граждани, юридически лица и държавата, която се извършва с решение на Общинския съвет – чл.24Г, ал.9 и ал.10;
- Определяне на такса за ползване на общински мери и пасища от Общинския съвет по чл.25, ал.1;
- Промяна на предназначението на мерите и пасищата, които са общинска собственост, от Общинския съвет – чл.25, ал.1 и ал.3;
- Предоставяне на гражданите безвъзмездно правото на ползване от Общинския поземлен фонд с решение на Общинския съвет – чл.26;
- Изземване по искане на собствениците или на ползвателите на земеделски имоти, на правно основание, от лицата, които ги ползват незаконно, със заповед на Кмета – чл.34, ал.1 и ал.4;
- Оценяване на общинските земи, върху които е било учредено право на ползване с решение на Общинския съвет – чл.36, ал.3;
- Извършване на ежегодни проверки относно спазване на условията по сключените договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от Общинския поземлен фонд, осъществявани от Кмета на общината – чл.37м, ал.1;

– Ръководство при сключване на споразумение за създаване на масиви за ползване на земеделски земи, което ръководство се осъществява от комисия, в чийто състав влиза Кметът на населеното място или Кметския наместник;

– Други.

***б/ Правилник за прилагане на закона за собствеността и ползването на земеделските земи.***

Правните норми, регламентиращи участието на органите на местната власт в управлението на земеделските земи, са основно в следните направления:

- Замяна на земеделски земи със земи от Общински поземлен фонд с решение на Общинския съвет – чл.36, ал.2;

- Придобиване безвъзмездно право на собственост с решение на Общинския съвет – чл.46, ал.2;

- Включване на имоти от Общинския поземлен фонд в плана за уедряване от Общинския съвет – чл.86, ал.1;

- Определяне на пасищата, мерите и ливадите от Общинския поземлен фонд за общо и индивидуално ползване с решение на Общинския съвет – чл.98, ал.4;

- Разпределение на пасища, мери и ливади от Общинския поземлен фонд от комисия назначена от Кмета на общината – чл.100, ал.1;

- Сключване на договори за наем или за аренда за имотите от Общинския поземлен фонд от Кмета на общината – чл.100, ал.9;

- Други.

***в/ Закон за опазване на земеделските земи.***

Правните норми, регламентиращи участието на органите на местната власт в управлението на земеделските земи, са основно в следните направления:

- Определяне срока на валидност на предварителното съгласие за изработване на подробен устройствен план за сметка на лица, които ще изграждат обекти при осъществена промяна на предназначението на земеделската земя с решение на Общинския съвет – чл.29, ал.1.

- Предоставяне право на ползване с договор на физически и юридически лица, които са възстановили или подобрили със собствени средства общински слабопродуктивни земеделски земи от общината – чл.10.

- Предложение за отменяне или изменяне на решение на комисии по чл.17, ал.1 за смяна на предназначението на земеделска земя, от Кмета на общината – чл.37, ал.1.

- Други.

**з/ Правилник за прилагане на Закона за опазване на земеделските земи.**

Правните норми, регламентиращи участието на органите на местната власт в управлението на земеделските земи, са основно в следните направления:

- Предоставяне за срок, определен с договор, на безвъзмездно ползване на земеделски земи, на физически и юридически лица, които са ги възстановили или подобрили със собствени средства от общината – чл.15, ал.1;

- Назначаване на комисия по организацията на рекултивация на нарушен терен, назначена от Кмета на общината – чл.18, ал.1, ал.2, т.1;

- Приемане на техническата рекултивация от комисия, назначена от Кмета на общината – чл.23, ал.1, т.1;

- Изготвяне на мотивирано предложение от Кмета на общината до Комисията за земеделските земи за включване на земи в границите на регулираните земеделски имоти – чл.38, ал.2;

- Други.

Тъй като участието на органите на местната власт в управлението на земеделските земи в Република България е регламентирано и в редица други закони, то се разглежда и от други позиции в редица научни разработки. Така например, тематиката, отнасяща се до временното ползване на земеделските земи, е разгледана и анализирана от Г. Велковска (Velkovska, G., 2019, pp 210-214). Строителството върху земеделските земи е свързано с два режима – със смяна и без смяна на тяхното предназначение. Строителството върху земеделските земи без промяна на тяхното предназначение (Velkovska, G., 2017, pp 6-9), осъществявано върху земи от общинския поземлен фонд, е свързано също с участието на органите на местната власт.

За целите на разработката, както вече посочих, бе проведено емпирично изследване. Изследването обхваща 89 земеделски производители от Югозападния район за планиране. Данните за изследването са обезпечени чрез анкетиране, като:

- То е извършено на принципа „лице в лице“;
- Респондентите са подбрани на случаен принцип.

Обобщените резултати от анкетирането са следните:

**А/ По I-ви раздел на анкетната карта: Профил на респондента**

1 Общ брой респонденти – 89 човека – 100%;

2 Полова структура:

а/ мъже – 42 човека или 47,19%

б/ жени – 47 човека или 52,81%

**3 Възрастова структура:**

а/ 18 - 41 години - 32 човека или 35,96% ;

б/ 42 - 65+ - 57 човека или 64,04%;

**4 Земеделски производител от колко години:**

а/ до 5 години - 47 човека или 52,81%;

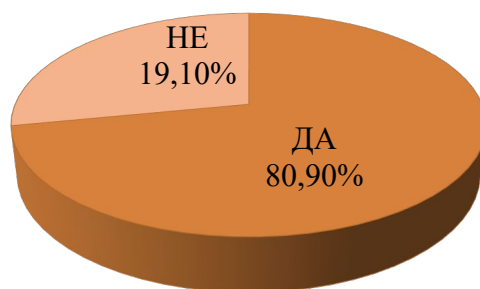
б/ над 5 години - 42 човека или 47,19%.

**Б/ По II-ри раздел на на анкетната карта: Специализирани въпроси**

**1. Контакти с органите на местната власт:**

а/ да – 72 човека или 80,90%;

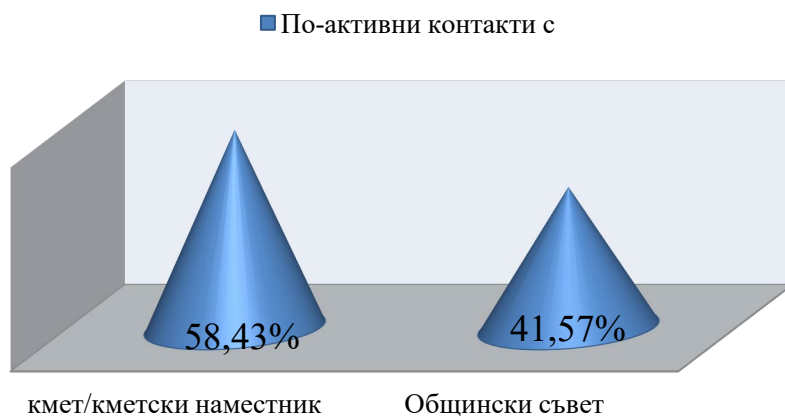
б/ не - 17 човека или 19,10%.



**2. По-активни контакти с:**

а/ кмет/кметски наместник – 52 човека или 58,43%;

б/ Общински съвет - 37 човека или 41,57%.



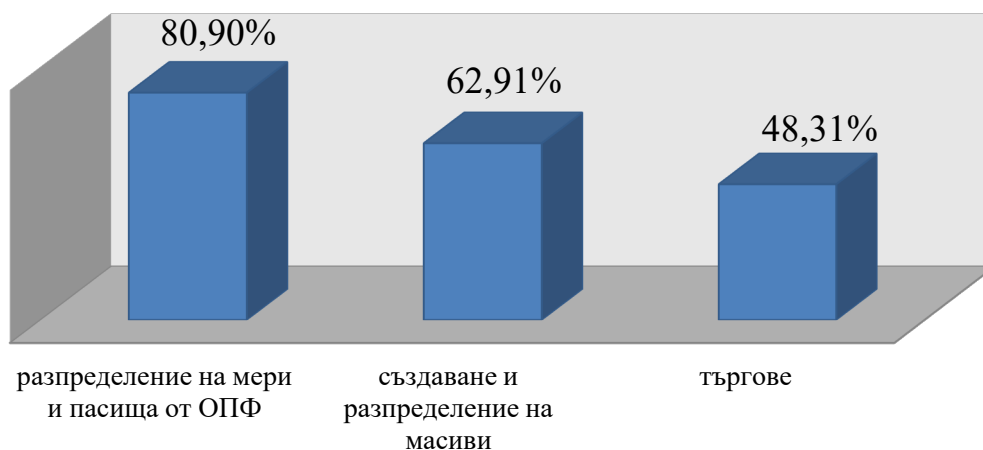
**3. Въпроси, по които е контактувано с кмета/кметския наместник:**

а/ разпределение на мери и пасища от ОПФ – 74 човека или 80,90%;

б/ създаване и разпределение на масиви – 56 човека или 62,91%;

в/ търгове - 43 човека или 48,31%.

■ Въпроси, по които е контактувано с кмета/кметския наместник:



**4. Въпроси, по които е контактувано с Общинския съвет:**

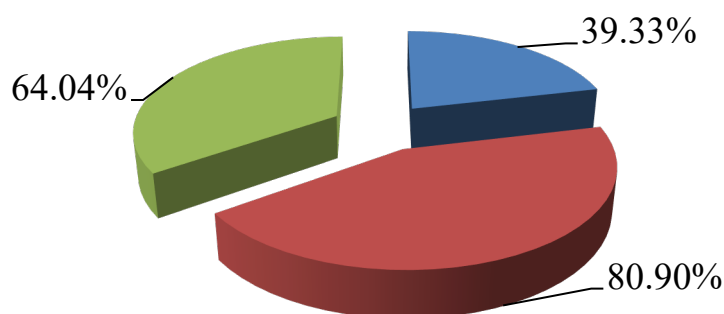
а/ уедряване - 35 човека или 39,33%;

б/ предоставяне на мери и пасища – 72 човека или 80,90%;

в/ право на ползване - 57 човека или 64,04%.

**Въпроси, по които е контактувано с Общинския съвет**

■ уедряване ■ предоставяне на мери и пасища ■ право на ползване



**5. Изпитвани затруднения при контакти с кмета/кметския наместник по въпросите**

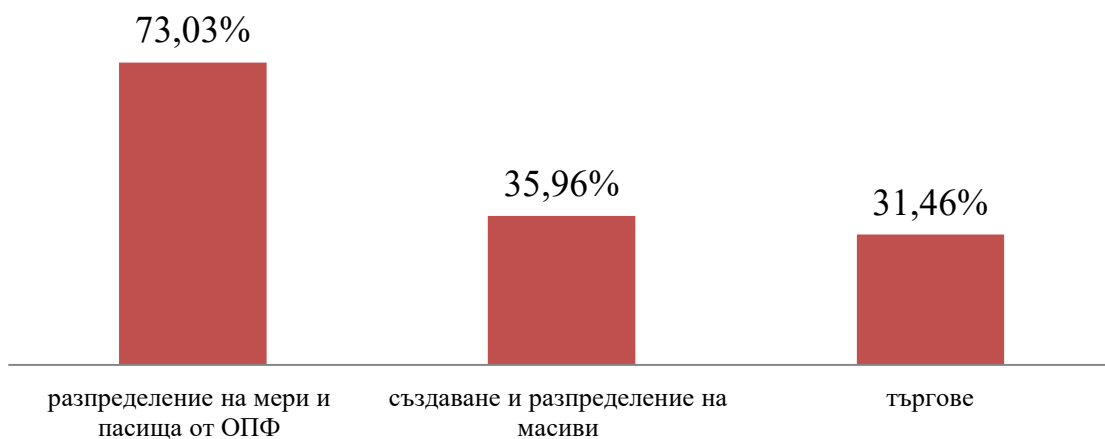
за:

а/ разпределение на мери и пасища от ОПФ – 65 човека или 73,03%;

б/ създаване и разпределение на масиви – 32 човека или 35,96%;

в/ търгове – 28 човека или 31,46%.

■ Изпитвани затруднения при контакти с кмета/кметския заместник по въпросите за

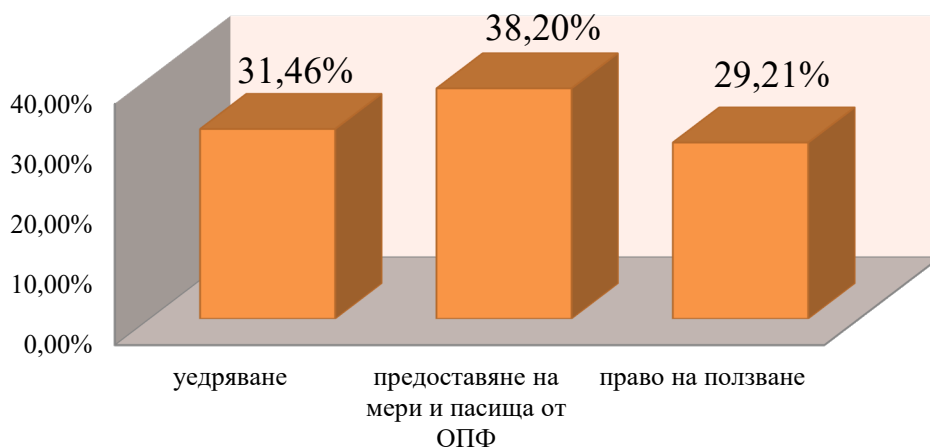


6. Изпитвани затруднения при контакти с Общинския съвет по въпроси за:

а/ уедряване - 28 човека или 31,46%;

б/ предоставяне на мери и пасища от ОПФ – 34 човека или 38,20%;

в/ право на ползване – 26 човека или 29,21%.



■ Изпитвани затруднения при контакти с Общинския съвет по въпроси за:

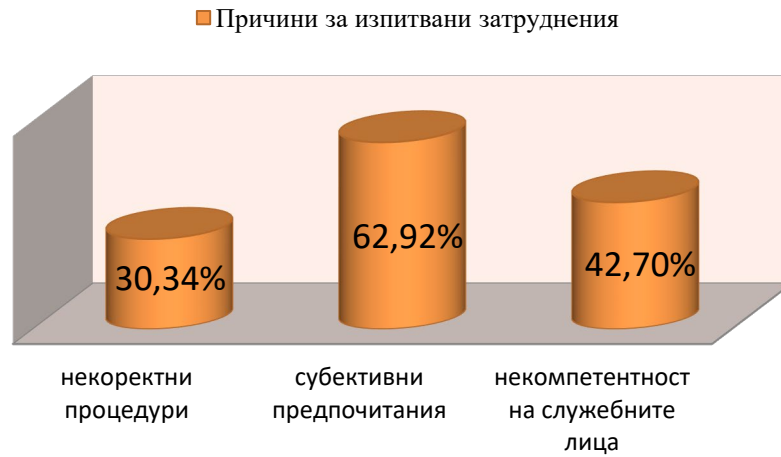
7. Причини за изпитвани затруднения:

а/ некоректни процедури – 27 човека или 30,34%;

б/ субективни предпочитания – 56 човека или 62,92%;

в/ некомпетентност на служебните лица – 38 човека или 42,70%.

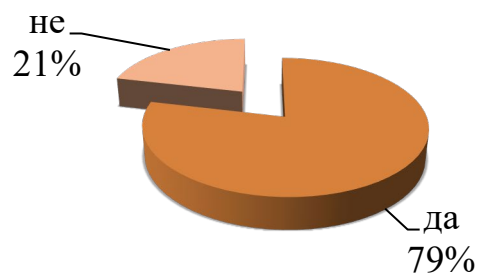




**8. Удовлетвореност от таксите:**

а/ да – 70 човека или 78,65%;

б/ не – 19 човека или 21,35%.

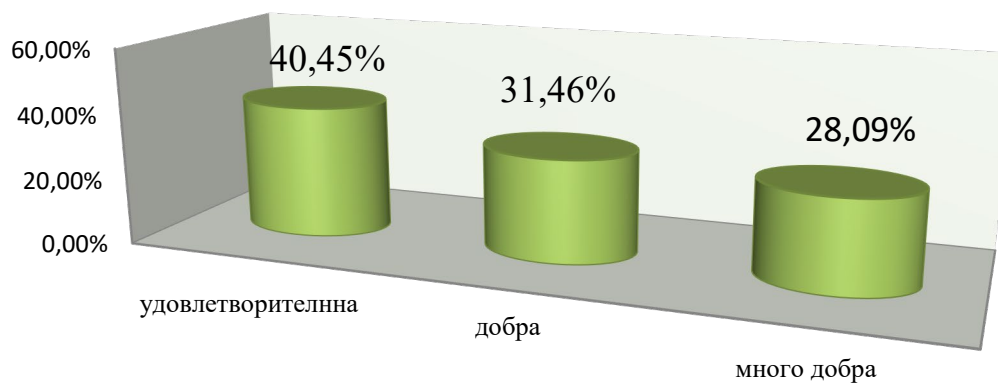


**9. Оценка на органите на местната власт:**

а/ удовлетворителна - 36 човека или 40,45%;

б/ добра – 28 човека или 31,46%;

в/ много добра – 25 човека или 28,09%.



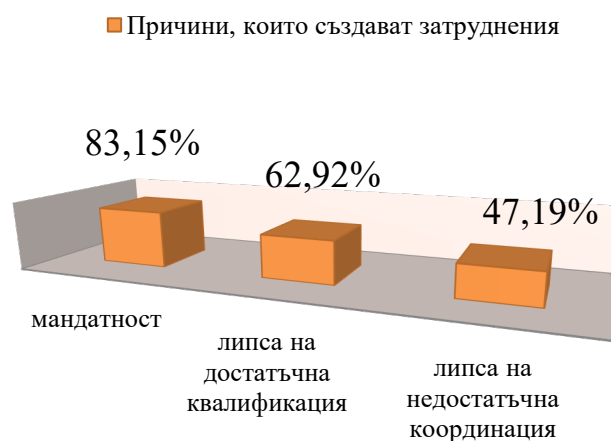
■ Оценка на органите на местната власт

#### 11. Причини, които създават затруднения:

а/ мандатност - 74 човека или 83,15%;

б/липса на достатъчна квалификация – 56 човека или 62,92%;

в/ недостатъчна координация между органите на местната власт и общинските земеделски служби – 42 човека или 47,19%.



#### Изводи

1. Участието на органите на местната власт в управлението на земеделските имоти е свързано с по-малко или повече активни контакти със земеделските производители по места.

2. Тези контакти отразяват специфичните потребности на земеделските производители, които могат да бъдат удовлетворени, съгласно действащото законодателство, от органите на местната власт.

3. При тези контакти, се оформят някои затруднения, произтичащи главно от проявите на субективизъм в това число недостатъчно високи нива на професионализъм;

4. Ефективната координация между земеделските производители, органите на местната власт и общинските служби по земеделие в качеството им на териториални структури на Министерство на земеделието, храните и горите, е необходимо условие за поддържане на устойчивост в поземлените отношения и съответно ефективно управление на земеделските имоти на териториален принцип.

### **Използвана литература:**

1. Закона за местното самоуправление и местната администрация, в сила от 17.09.1991г. отразена деноминацията от 05.07.1999г., обн. ДВ. бр.77 от 17 Септември 1991г., изм. ДВ. бр.9 от 2 Февруари 2021г.;
2. Закон за опазване на земеделските земи, Обн. ДВ. бр.35 от 24 Април 1996г., изм. и доп. ДВ. бр.83 от 9 Октомври 2018г., доп. ДВ. бр.21 от 12 Март 2021г.;
3. Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, Обн. ДВ. бр.17 от 1 Март 1991г., попр. ДВ. бр.20 от 12 Март 1991г., изм. и доп. ДВ. бр.13 от 16 Февруари 2021г.;
4. Правилник за прилагане на закона за опазване на земеделските земи, Приет с ПМС № 240 от 24.09.1996г., Обн. ДВ. бр.84 от 4 Октомври 1996г., изм. ДВ. бр.100 от 31 Октомври 1997г., изм. и доп. ДВ. бр.67 от 23 Август 2019г.;
5. Правилник за прилагане на закона за собствеността и ползването на земеделските земи, Приет с ПМС № 74 от 25.04.1991г., Обн. ДВ. бр.34 от 30 Април 1991г., изм. и доп. ДВ. бр.60 от 26 Юли 1991г., изм. и доп. ДВ. бр.100 от 20 Декември 2019г.;
6. Velkovska, G. (2017) Construction on Agricultural Land Without Changing the Purpose and Legal Regulations, *Trakia Journal of Sciences*, Vol. 15, Suppl. 1, pp 6-9, doi:10.15547/tjs.2017.s.01.002;
7. Velkovska, G. (2019) The Temporary Use of Agricultural Land – Specific Instrument in Agricultural Events, *Trakia Journal of Sciences*, Vol. 17, Suppl. 1, pp 210-214, doi:10.15547/tjs.2019.s.01.35

### **Информация за контакт с автора:**

Д-р Валери Велковски

Министерство на земеделието, храните и горите

e-mail: jurist57@abv.bg