

УСТОЙЧИВО УПРАВЛЕНИЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ ЧРЕЗ ПОДОБРЯВАНЕ НА ПРАВНАТА РАМКА

Н. Ярловска¹

Ключови думи: нормативна уредба, земеустройство, комасация, земеползване

Научна област: земеустройство

РЕЗЮМЕ

Статията представлява преглед на по-важните закони и подзаконови нормативни актове, които уреждат собствеността, ползването, опазването и устройството на земеделските земи в България. Изследвано е тяхното съдържание и приложимост, както и степента на постигната съгласуваност и допълняемост в текстовете им. Набелязани са някои мерки и действия, които е необходимо да се предприемат, за да се постигне хармонизация на действащите нормативни документи в изследваната сфера, и са дадени насоки за евентуални законови промени, с които да се отстранят противоречията, да се запълнят празнотите и се отменят остарелите или изгубили значението си текстове.

1. Въведение

Съвременната законодателна среда в България, която има директно или непряко отношение към земеустройството, се регламентира чрез съвкупност от нормативни документи и подзаконови нормативни актове, които уреждат собствеността, ползването, опазването и устройството на земеделските земи. По-важни от тях са: Конституцията на Република България, Законът за собствеността и ползването на земеделски земи, Законът за опазване на земеделските земи, Законът за опазване на селскостопанското имущество и правилниците за приложението им, Законът за арендата в земеделието. По въпроса за устройството на земите в България, и в частност на земеделските, се произнася и Законът за устройство на територията.

¹ Надежда Ярловска, ас. инж., кат. „Земеустройство и аграрно развитие”, УАСГ, бул. „Христо Смирненски” № 1, София 1046, e-mail: njarlovskla@mail.bg

Съществено значение имат и нормативните актове, които регламентират опазването и ползването на компонентите на околната среда и контрола, предотвратяването и ограничаването на тяхното замърсяване, в това число и на земеделската земя като важен ресурс. Това са Законът за опазване на околната среда, Законът за опазване на почвата от замърсяване и други. А националната законодателна рамка, свързана с цялостното устойчиво управление и опазване на природните ресурси и екосистеми се урежда чрез Закона за защитените територии, Закона за биологичното разнообразие, Закона за горите, Закона за водите.

Редица подзаконовни нормативни актове дават допълнителни правила, по-важни от които са: „Наредба № 19 за строителство в земеделските земи без промяна на предназначението им”, „Наредба № 26 за рекултивация на нарушени терени, подобряване на слабопродуктивни земи, отнемане и оползотворяване на хумусния пласт”, „Наредба № 3 за норми относно допустимото съдържание на вредни вещества в почвата”, „Наредба за категоризиране на земеделските земи при промяна на тяхното предназначение” и други.

България успя да хармонизира националното си законодателство с правото на Европейския съюз. След присъединяването на страната към Общността през 2007 г. законите в сферата на земеустройството в голяма степен се подобриха и усъвършенстваха в посока на устойчивото му развитие. Но въпреки че законодателната рамка, касаеща земеделските земи е доста широка, все още съществуват “бели” правни полета и недоразработени законови механизми за редица важни дейности. За да се открият пропуските и да се потърсят подходи за хармонизиране на законодателството, касаещо управлението на земеделските земи, е необходимо преди всичко да се извърши изследване на съдържанието на законите, на тяхната приложимост, на степента на постигната съгласуваност, съответствие, допълняемост. Като резултат от анализа следва да се набележат мерки и действия, които трябва да се предприемат, за да се постигне хармонизация на всички действащи нормативни документи в тази сфера, и да се дадат насоки за евентуални законови промени, с които да се отстранят противоречията, запълнят празнотите и отменят остарелите или изгубили значението си текстове.

Възможната реформа в тази посока има за крайна цел постигане на единно и съгласувано законодателство в сферата на земеустройството, което да има устойчив характер и дълговременно приложение. Това може да се постигне само при надеждна, научно обоснована теория за управление и устройство на земеделските земи.

2. Изследване на действащата нормативна уредба и тенденции в земеустройствените практики като резултат от правовите регламенти

С основния закон на Република България – *Конституцията* се регламентира, че *„земята е основно национално богатство, което се ползва от особена закрила на държавата и обществото”*¹. За разлика от други обекти на собственост, земята не може да се увеличава, затова е поставена под особена закрила на държавата и обществото. Специален акцент е поставен на обработваемата земя, а той е, че тя следва да се използва по предназначение само за земеделски цели. *И промяна на нейното предназначение се допуска по изключение при доказана нужда и при условия и по ред,*

¹ Чл. 21, ал. 1 на КРБ

определени със закон.¹ Още на това най-високо правно ниво, законодателят е проявил далновидност и е заложил засилен административноправен режим за земеделските земи – ограничението обработваемата земя да се използва само за земеделски цели. Защото през периода на засилена урбанизация във втората половина на XX век, а също и през последните години, се наблюдават неблагоприятни тенденции за хаотична промяна на предназначението на земеделските земи, при което намалява значително обработваемата земеделска площ.

Важен е текстът на чл. 19, ал. 3 от Конституцията – „законът създава условия за коопериране и други форми на сдружаване на гражданите и юридическите лица за постигане на стопански и социален напредък”, който е отправна точка за Закона за арендата в земеделието (ЗАЗ) и така необходимия, но все още неприет Закон за комасацията (ЗК).

С постановките на чл. 22, ал. 3 Конституцията регламентира, че режимът на земята се определя със закон и това са Законът за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) и Законът за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ).

Законът за собствеността и ползването на земеделски земи има статут на специален закон. Регламентира кои земи са земеделски, както и чия собственост могат да бъдат. Създаден е в началото на поземлената реформа в България, поради нуждата от възстановяване на собствеността на земеделските земи и възстановяване на частната собственост. Първоначалният замисъл е бил да се създаде закон, обхващащ цялата проблематика на земеделските земи – Закон за земеустройството, но сложността на протичащите процеси в този исторически период, както и необходимостта от бързо въвеждане на справедливост и връщане на всички отнети земи, са довели до изпреварващото създаване на ЗСПЗЗ. За съжаление, изработеният тогава Проект за Закон за земеустройството и до сега не се е появил в правния мир.

ЗСПЗЗ след обнародването си е претърпял около 60 поправки и изменения, което е показателно, че законодателят опитва да навакса всички пропуски и липсващи текстове в началния му вариант, както и да даде нормативни решения на проблеми, обусловени от динамично променящите се в страната социално-икономически условия. Но някои от проблемите, които ЗСПЗЗ се опитва да преодолее с последващи решения, са породени именно от приложението на негови текстове. Такъв е случаят с реституцията². Тя е причина за един от най-големите проблеми – раздробяването на земята, което доведе до обособяване на голям брой дребноплощни поземлени имоти и създаването на нежизнеспособни и неконкурентоспособни структури в земеделието.

Безспорно, реституцията по реда на ЗСПЗЗ, в България възстановява в известна степен една причинена несправедливост по отношение на бившите собственици на земеделските земи, но тя води и до неефективността на селскостопанското производство. България е единствена от бившите социалистически страни, която прие толкова набързо и тъй много и несъвършени реституционни закони. Останалите прозряха, че реституцията „на всяка цена” води до забавяне и връщане назад на социалното развитие в момент, когато всички се състезават да достигнат евростандарти на живот. Все още претенции и съдебни спорове по дела, породени от прилагането на реституционните текстове в ЗСПЗЗ, и стартирали преди десетилетия продължават да стопират инвестиционни инициативи и да възпрепятстват добрите земеделски практики.

Реституционните текстове създават сериозни проблеми и в друга конфликтна област – ЗСПЗЗ урежда и възможността да се възстановяват правата на собствениците

¹ Чл. 21, ал. 2 на КРБ

² Чл. 10 от ЗСПЗЗ

върху земеделски земи, които са включени в границите на урбанизираните територии (населени места), определени с подробен устройствен план или с околоръстен полигон. Ограничението за възстановяване на собствеността на земите е само ако върху тях, при спазване на всички нормативни изисквания, са построени сгради от трети лица или ако е отстъпено право на строеж и законно разрешеният строеж към 1 март 1991 г. е започнал. Този текст е една от причините, които доведоха до множеството проблеми при съвременното градско планиране, тъй като се възстановиха бивши земеделски земи в междублокови пространства на жилищните зони, в терени за озеленяване, паркове и градини. ЗСПЗЗ отпрати предизвикателството в правното поле на Закона за устройство на територията да търси сложни устройствени решения за тези казуси.

Раздробяването на земята оказва отрицателно влияние и върху устойчивото развитие на селските райони, доколкото селското стопанство е основният и единствен източник на доходи и заетост в тях. Подобряването на икономическите възможности на населението в селските райони е пряко свързано с възможността за успешно разпределение на ресурсите и ефективно земеделие, а това е неприложимо без устройство на планиране, в т.ч. и уедряване на земеделските имоти /комасация/.

Опит за прилагане на законови решения в тази насока са постановките на *Глава пета "А" Ползване на земеделските земи от ЗСПЗЗ*, която е сравнително нова¹. С нейното въвеждане прозира ориентацията на държавната политика към подпомагане на доброволната комасация чрез подобряване на законодателната среда и даване на насоки на фермерите. Целта на законодателя е била да се намали проблемът с разпокъсаността на имотите и да се въведе по-добро урегулиране на споразуменията за замяна на парцели, като се увеличава прозрачността и се подобрява процедурата за уреждане на спорове. С тези текстове се дава регламент за регистрационния режим, при който всеки собственик декларира формата на стопанисване и начина на трайно ползване на земите. Това е важно условие за бъдеща възможност общинските служби „Земеделие“ да предоставят информация за тях на ползвателите, участващи в споразумения, с цел насърчаване на уедряването. В този раздел са дадени и насоки за процеса на контрол, управление и комасиране при земеползването. Липсва обаче нещо много важно – до настоящия момент, няма обнародван нормативен документ, който да регламентира реда и условията за изготвяне и прилагане на планове за уедрени поземлени имоти. И въпреки че със ЗСПЗЗ се задължава министърът на земеделието и храните и министърът на финансите да изготвят съвместно такава наредба и тя да се приеме от Министерския съвет до 31 декември 1997 г., седемнадесет години по-късно тя все още не е факт.²

В Правилника за приложение на закона, *Глава девета, Уедряване на земеделски земи по споразумение на собствениците* е направен опит да се компенсират липсата на тази наредба, като са дадени указания за отговорните органи и за процедурите по възлагане и одобряване на такива планове. Няма текстове обаче за прилагането на Планове за уедряване /комасация/, не е указано например кога комасационният план се счита за приложен, при какви условия и срокове и отговорни лица се извършва неговото трасиране, за въвода във владение и други.

Всичко това сериозно възпрепятства прилагането на практика на иначе добрата насока за регулация в това направление, а наличието на отделни текстове не е достатъчно да се уреди тази правна материя.

¹ Обнародвана е в ДВ, бр. 99 от 2002 г. и изменена и допълвана в ДВ, бр. 13 от 2007 г., изм. – ДВ, бр. 43 от 2008 г., ДВ, бр. 62 от 2010 г., доп. – ДВ, бр. 25 от 2012 г., ДВ, бр. 25 от 2012 г.

² § 38 от ЗСПЗЗ

Опит за известно окрупняване на земята в България се постига чрез сключване на арендни договори по реда на *Закона за арендата в земеделието (ЗАЗ)*, изменян около десет пъти, но с основна промяна през 1999 г. Неговото присъствие и действие в правния мир е от съществено значение, тъй като уреждането на арендните отношения има пряк принос към преодоляване на раздробеността на земеделските земи, от една страна, а от друга, води до защита и стабилизиране на ползването на земеделските земи като основа за земеделското производство.

Законът урежда реда за сключване на арендните договори, както и условията и реда за тяхната регистрация. Дефинира минималния срок на договора за аренда – 4 стопански години, както и урежда правата и задълженията на страните по договора за аренда, случаите и начините за изменение и прекратяване на арендния договор и други. Договорът за аренда по реда на ЗАЗ обикновено се предпочита при обвързване с определен арендатор за по-дълъг период. Той е предпочитан от арендаторите пред договора за наем, тъй като им дава сигурност, че могат да ползват земята за по-дълъг период и да извършват съответните инвестиции с оглед на подобряването на ефективността на тяхното стопанство. Сключването му е подходящо за собственици, които не възнамеряват да продават в скоро време земята си, познават арендатора си и са убедени в неговата коректност при едно по-продължително обвързване. Допълнително преимущество за собственика е, че при евентуално неплащане на дължимата рента по договора нотариалната заверка на договора е основание за много лесно снабдяване с изпълнителен лист срещу некоректния платец.

Съществено изменение в закона през 1999 г., което се отрази на арендните отношения, е промяната на чл. 5¹, който ограничаваше размера на арендуваната земя от едно лице, включително на неговото семейство, до 6000 дка и не повече от една трета от землището на населеното място. С отмяната на това ограничение се отприщи стихията на крупното арендаторство в страната. Безспорно, то има положителен ефект, но и доведе до много негативни последици, тъй като наложи монополи в земеделието, които по сила и влияние не отстъпват на монополите в другите отрасли на икономиката. Това в известна степен обрече на още по-голямо обезлюдяване селата и възпрепятства създаването на повече малки и средни фермерски стопанства.

Законът не решава и други важни въпроси като: кой може да отдава земя под аренда; какви качества и образование следва да притежава арендаторът; лично ли ще обработва земята или само ще ръководи; какъв да бъде размерът на арендуваната земя – площ, землище, общини и т.н.; какъв да е контролът над арендаторите, които договарят за арендуване обработваема земя, не я обработват, а получават субсидия на декар и други. Много важен е въпросът и за продължителността на арендуването. Законът залага минимален срок на договора за аренда от 4 стопански години. Съществуват и договори за 1 година за наем. Но това са срокове, твърде кратки за осигуряване на достатъчна сигурност на земеползването за земеделското предприятие, което желае да инвестира в подобрения върху арендуваната земя. Тези срокове не са обвързани и със сроковете на действието на оперативните програми на ЕС.

Друг важен закон, който има пряко отношение към устойчивото управление и опазване на земеделските земи, е *Законът за опазване на земеделските земи*. С него се изяснява същността на земеделските земи – предназначението им, начинът на ползване и рекултивация, задълженията на техните собственици и случаите и редът, по който се променя тяхното предназначение².

¹ Обн. ДВ, бр. 35 от 1999 г.

² Чл. 1 от ЗОЗЗ

Промяната на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди е регламентирано в *Глава Пета* от ЗОЗЗ. То е предвидено като изключение от правилото, не се допуска по принцип, и за него следва да се приложи разрешителен режим. Както е записано и в Конституцията, то се допуска по изключение. Но парадоксът е, че изключението се превръща в правило. Именно приложението на правовите регламенти в тази сфера, и по-конкретно твърде либералната процедура по промяна на предназначението на земеделските земи е една от причините за намаляване на обработваемата земеделска площ. Наблюдават се процеси на хаотична промяна на нейното основно предназначение, често и със спекулативна цел, а в годините след влизането на България в ЕС, белязани с икономически подем, трудно се постигаше баланс между опазването на земеделските земи и нуждите на инвестиционния растеж. Нормативната уредба не заложи достатъчно рестриктивен режим, който да се справи с основния проблем при управление и опазване на земеделските територии, а именно тяхното масово и често нерегламентирано застрояване. Строителството в земеделски територии е една от най-агресивните дейности, свързани с промяна на предназначението на земеделските земи и със значително антропогенно въздействие върху територията, поради несъвместимостта на обектите за изграждане с основното предназначение и начин на трайно ползване на имота от поземления фонд. Естествен резултат от тези процеси е появата на обширни територии /предимно крайградски/ с дисперсно застрояване, което не следва устройствената логика на районите, възпрепятства ефективното земеделие и не осигурява онези благоустройствени мероприятия, необходими за функционирането на урбанизираните територии.

Опит на законодателя да ограничи негативните тенденции вследствие на процедурата по промяна на предназначението бяха последните изменения на ЗОЗЗ¹. Едно от тях са текстовете на нов чл. 17а, който ясно регламентира в кои случаи може да се допуска промяна на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди. Ситуациите обаче, при които може да се допуска промяна на предназначението на земеделските земи, на практика не ограничават, а обобщават всички възможни случаи за това. Други от по-адекватните законови промени са: изискването за вариантност на трасета и площадки /минимум две/ за избор на по-щадящ вариант²; ограничението да не се допуска проектиране и изграждане на обекти с площ над 500 дка върху поливни земи от първа до четвърта категория; забраната за изграждането и/или разширението на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници, използващи фотоволтаични (слънчеви) системи върху поливни земеделски земи от първа до четвърта категория или некатегоризируеми земи, и други.

Много съществена и полезна законова промяна, ориентирана към ограничаване на спекулата при пазара на земеделски земи, е издадените решения за промяна на предназначението да губят своето правно действие, ако в тригодишен срок от влизането в сила на решението за промяна на предназначението не е поискано издаването на разрешение за строеж на обекта, или в 6-годишен срок от влизането в сила на решението за промяна на предназначението изграждането на обекта не е започнало.³

С промените значително са завишени и наказателните санкции за физическите и юридическите лица, които използват земеделска земя за неземеделски нужди, без раз-

¹ Обн. ДВ, бр. 39 от 2011 г.

² Чл. 21, ал. 4 о 5 от ЗОЗЗ

³ Чл. 24, ал. 5 от ЗОЗЗ

решение за промяна на предназначението ѝ, за извършване на дейности, водеща до увреждане, замърсяване и разрушаване на земеделска земя и други¹.

Настоящото проучване констатира, че законодателните промени в посока на ограничаване на хаотичното преотреждане на земеделски земи и в случаите, когато няма наложителни инвестиционни намерения, са положителни и те вече дават своя резултат. Но вследствие на тези промени са налице и някои негативни последици, като например забавяне при провеждането на процедурите след оправомощаването на Комисията за земеделските земи към министъра на земеделието и храните да дава разрешението за промяна на предназначението на земеделска земя в случаите, когато площта е над 50 дка, земята е висококатегорийна и при поливни условия. Причините са голямо струпване на преписки и недостиг на административен капацитет.

Друг съществен недостатък е, че въпреки че има много случаи, в които предназначението на земеделската земя е променено преди години, а строителството не е започнало и днес, няма практика някой държавен орган да проверява това и да отменя решенията. Изводът е, че не е решен приложно въпросът с издадените решения за промяна на предназначението, които при определени условия губят своето правно действие.

Важни въпроси, които чакат своите законодателни решения, са и тези, свързани с устройството на земеделските територии. Законът, който урежда обществените отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в Република България, както и определя ограниченията върху собствеността за устройствени цели, е Законът за устройство на територията. ЗУТ, уреждайки въпросите, свързани с устройството на видовете територии, третира и земеделските чрез общи и подробни устройствени планове. Общите устройствени планове дават основата за цялостното устройство на териториите на общините, на части от тях или на отделни населени места с техните землища. Те задават общата структура на територията, предмет на плана, видовете територии, както и общия режим на устройство на всяка една от тях, със съответните правила и нормативи. С едни от последните изменения на закона² се изисква и дефинирането на териториите с вероятно разпространение на предвидими природни бедствия и необходимите превантивни мерки и начин на устройство и защита. В повечето случаи преки потърпевши от такива явления са именно земеделските земи.

Съгласно ЗУТ, ролята на общия устройствен план (ОУП) за устройството на земеделските земи е много ограничена – само да определи кои са териториите за земеделие, в т.ч. и такива, чието предназначение не може да се променя. С ОУП не се задават никакви други решения за устройствените мероприятия в тях, като например за инженерната, транспортната инфраструктура и други. Нещо повече, практиката показва, че в ОУП задължително се отразява новата функция на всички променили предназначението си земеделски имоти през годините, въпреки че законодателят е предвидил случаи, в които това може да бъде избегнато „...с цел да се защити общественият интерес по опазване на околната среда и човешкото здраве, опазването на ценни земеделски, горски и защитени територии и защитени зони.“³. Но в практиката рядко се прилага този законов текст донякъде и заради неговия препоръчителен характер. В резултат на това висококатегорийни земеделски земи, които следва да бъдат устроени по начин, че да запазят своя ценен потенциал, губят възможностите си за

¹ Чл. 41 и чл. 41а от ЗОЗЗ

² Обнародвана ДВ, бр. 82 от 2012 г., в сила от 26.11.2012 г.

³ Чл. 125, ал. 4 от ЗУТ

използването им по предназначение и се получават територии за земеделие с дисперсно разпръснати сред тях имоти с друго предназначение, предимно за застрояване.

Законът не дава механизъм за решение, при което адекватно да устрои масивите от земеделски имоти, както и отделните имоти с променено предназначение за застрояване. Липсват и препоръки за допустими пропорции при промяна в баланса на териториите.

И въпреки че ЗУТ формулира важната цел: при разработване на Общи устройствени планове да се определят насоките за териториалното развитие на урбанизираните територии и екологичното им съвместяване със земеделските, горските и защитените територии и зони, с оглед постигане на оптимална териториална структура, това на практика е трудно постижимо. И една от причините е именно необоснованото нарастване на урбанизираната територия. По принцип това е обективна потребност, свързана с постъпателния процес на урбанизация, при който имаме движение само напред и нагоре. Увеличаването на градската територия в общите планове е резултат от редица основателни причини и е продиктувано от действието на различни сериозни фактори. Но за съжаление, много често става и под натиска на частни и корпоративни интереси и в много случаи не отговаря на реалните потребности на града от нова територия.¹ Крайният ефект от предвижданията в такива случаи е отреждане на зони за разширяване на урбанизираните територии за сметка на земеделска земя. И тъй като общините често нямат средства да проведат подробно устройствено планиране и да реализират публичната инфраструктура в тях, собствениците „на парче“ реализират инвестиционните си намерения и решават въпросите с достъпа до транспортна и инженерна инфраструктура. Резултатът е територия, която вече не може да бъде ползвана като земеделска, но и не притежава планирането и благоустройството на урбанизираната територия. Този процес се наблюдава най-вече в крайградските територии на повечето населени места в страната и често е необратим. В световната практика те са наречени „полуурбанизирани“, „полуземеделски“.

ЗУТ предвижда конкретното предназначение на поземлените имоти да се определя с подробни устройствени планове (ПУП), за които предвижданията на общите устройствени планове са задължителни². Конкретното предназначение на поземлените имоти в земеделските територии може да бъде за: обработваеми земи (ниви, овощни и зеленчукови градини, лозя, ливади и други) и необработваеми земи (пасища, скатове, дерета, оврази и други).

За земеделските територии с текстовете на чл. 111, ПУП са регламентирани като специализирани подробни устройствени планове, които да решават отделни техни устройствени проблеми. Но няма текстове в ЗУТ, които да регламентират реда и условията за изготвяне и прилагане на такива планове. Те не са уредени и в подзаконов нормативен документ – наредба. Под специализирани устройствени планове законодателят вероятно е имал предвид планове от типа на земеустройствените, но такива се възлагат в редки случаи, а съгласно ЗУТ те нямат задължителен характер. Тази непълнота в законовите текстове би следвало да се запълни с регламент в закон за земеустройството или закон за комасацията.

Законът за устройство на територията е с претенция да третира и регламентира устройството на цялата територия, но се оказва, че това е твърде амбициозна задача, тъй като устройствените решения, които предлага по отношение на земеделските територии, са твърде повърхностни и недостатъчни. Един от изводите, които могат да

¹ ст.н.с. д-р арх. Петко Еврев, „Строителство Градът“ в брой 26 от 2009 г.

² Чл. 8, ал. 1, т. 2 от ЗУТ

се направят, е че е необходимо по-конкретно и научносъобразно регулиране на земеделските земи чрез ОУП и ПУП за тях.

3. Необходими промени в нормативните механизми за устойчиво управление на земеделските земи

За някои закони като ЗСПЗЗ е настъпила вече необходимостта за по-сериозна промяна или за създаването на изцяло нов, по-всеобхватен закон. ЗСПЗЗ изпълни една от основните си роли – осигури правно процеса по провеждането на реституцията в България и претърпя във времето значителни поправки и изменения, но не успява да даде нормативни решения на всички проблеми, обусловени от променящите се в страната социално-икономически условия и нужди на обществото.

Пред законодателя стои отворен въпросът, какъв подход да предприеме – да приеме нов Закон за земеустройството, който да обхваща всички материално-правни и процесуални въпроси, свързани със земеделските земи – управлението, устройството, собствеността, стопанисването, опазването и защитата им. Или да предприеме другия подход – ЗСПЗЗ да навакса нерешените проблеми чрез:

- 1) последващи промени и допълнения в текстовете;
- 2) създаване на подзаконовни нормативни актове, които да зададат допълнителна нормативна обезпеченост – наредби и други;
- 3) извеждане на важните теми като комасацията в отделен закон.

Едни от важните промени обаче, които трябва да бъдат предприети, са по темата за комасацията. Практиката и изследването на действащите законови и подзаконовни актове показва, че наличната нормативна осигуреност не е достатъчна изцяло да реши въпросите за комасацията в България. Възможно е организацията, провеждането и прилагането на комасацията на земеделските земи да бъде уредена в отделен закон – Закон за комасацията, за който имаше няколко неуспешни опита да бъде одобрен от Народното събрание на Р България. Такъв нормативен акт би дал пълната правна рамка за стартирането на прозрачни и лесни за изпълнение процедури за окрупняване на поземлените имоти, и който на свой ред ще даде възможност на собствениците сами да поставят началото на комасацията. Друг важен въпрос е и дали доброволна комасация би успяла в България, или да има заложен /в определени от закона случаи/ задължителният елемент собствениците да участват в план за уедряване. Такъв е бил подходът в Закона за комасацията от 1941 г., а и в наши дни – т.нар. „градска комасация”, регламентирана с постановките на чл. 16 от ЗУТ.

Съществен пропуск в ЗСПЗЗ, който трудно би бил наваксан с промени и допълнения, е въпросът с провеждане на земеустройствени мероприятия. В закона, доколкото той е *закон за собствеността и ползването на земеделските земи*, а не закон за устройството на земеделските земи, няма налични текстове за земеустройствен план в класическия му смисъл, с изключение на тези, частично уреждащи плановете за уедряване на земеделските земи. Няма задължителни изисквания за разработване на такъв, при планиране на различните мероприятия и дейности в земеделските територии. ЗСПЗЗ и правилникът му за приложение дават регламенти за редица плановете – план за земеразделяне, план за оземляване на безимотни, план за обезщетяване, план за новообразуваните имоти по §4к от ЗСПЗЗ, помощен план по чл. 13а от ППЗСПЗЗ и други, но повечето правила и норми, заложили за тях в закона, са от гледна точка на основното им предназначение – да послужат като основа за провеждане на възстано-

вяване на собствеността върху земеделските земи. Законът предвижда ограничен набор от регламенти за провеждане на бъдещи устройствени мероприятия върху земеделските земи след реституцията им.

В ЗУТ също няма налични текстове как се провежда регулирането в земеделските територии – оптимални форми и размери на земеделските имоти, режими на застрояване върху определени територии, отредени за нуждите на селскостопански сгради и съоръжения, мелиоративни и благоустройствени мрежи и съоръжения, залежителни и ландшафтноустройствени мероприятия, пътища, прокари и други, пряко свързани с нуждите на отделните собственици и с публичния интерес за формиране на екологосъобразна среда. Тоест, както при урбанизираните територии, Общият устройствен план за урбанизираните зони се детайлизира с Подробен устройствен план и той е задължителен за провеждане на различни инвестиционни намерения, така и при земеделските територии е необходима детайлна разработка за планиране на конкретни дейности и мероприятия. Предвид променената политическа и социално-икономическа уредба в страната, може да бъде заложена и вариантност на неговия обем и съдържание, както и да се даде по-гъвкав регламент за това кога той следва да има задължителен и кога – препоръчителен характер.

Земеустройственият план, като важно средство за провеждане на адекватна политика в сферата на земеделието, следва да намери своето място в нормативната уредба – и като регламенти, и като елемент от системата на устройствените планове и документи. Важно е да се констатира къде да бъде регламентиран – евентуално и в двата закона – за земеустройството (нов) и в Закона за устройство на територията.

Но преди да се пристъпи към промени или към подготовка на нова нормативна основа на законови и подзаконови актове, следва да бъдат изследвани и експериментирани нови научнообосновани подходи в устройството на земеделските земи при отчитане на досегашните добри традиции и практики в тази сфера.

За Закона за аренда в земеделието, който в известна степен компенсира липсата на нормативна уредба в сферата на комасацията, също е отчетена необходимост от промени и допълнения. Един от важните въпроси е за продължителността на арендуването. Минималният срок от 4 стопански години, който залага законът, е недостатъчен да осигури сигурност на арендатора, а от друга страна, той следва да бъде обвързан и със сроковете на действието на оперативните програми на ЕС. Оптимален срок е минимум шест години, за да се осигури и евентуална възвръщаемост от заложените инвестиции, и възможност за достъп до европейските финансови фондове. В ЗАЗ следва да се определи ясно кой може да отдава земя под аренда и какви професионални качества да притежава. Законът следва да се произнесе ясно и за преарендуването, което се практикува от някои арендатори и земеделски кооперации. Следва да бъде засилен и законовият контрол за всички арендатори, които договарят за арендуване обработваема земя, а не я обработват, с цел единствено получаване на субсидии.

По отношение на опазването и защитата на земеделските земи българският законодател осъзна необходимостта от ограничаване на либералната си политика, която улесняваше промяна на предназначението на земеделските земи и водеше след себе си безразборно застрояване и нарушаване на земеделските екосистеми. Процедурата по реда на Закона за опазване на земеделските земи затегна режима, но е желателно да се развият процедурите и правилата, свързани с контрола по тяхното прилагане. „Слабото” място вече не е липсата на законови текстове или на рестриктивни мерки, а контролът по тяхното прилагане. Този извод важи за законовите постановки и на останалите изследвани закони.

Необходими са промени и във фискалната нормативна уредба, удачно би било да се потърсят законови промени в посока на въвеждане на данък за пустеещите земи. Данъкът задължително трябва да е на местно ниво, за да могат да бъдат идентифицирани субектите и да бъдат подтикнати към действия за обработване на земята, даване под аренда или продажба. Целта е да се стимулират собствениците да обработват земята. По този начин ще намалее неизползваната земя, чийто дял не е малък.

Усъвършенстване на нормативната и законодателната база може да се търси в посока на узаконяване на механизми за стимулиране на дейностите за устойчиво управление на земите в по-дългосрочна перспектива. Необходимо е да се предприемат конкретни законови мерки за осигуряване на дългосрочни права, произтичащи от влагането на инвестиции в природозащитни мерки – дългосрочни договори за ползване на природни ресурси, облекчени такси за ползване, преференциални данъци, предимство при наемането или закупуването на земята, отдаване на концесии на язовири, напоителни и отводнителни помпени станции, канали, и др. срещу задължения за инвестиране в подобряване на инфраструктурата, управлението и качеството на услугите.

4. Заключение

Земеделската земя е национално богатство и тя трябва да се използва по предназначение. За нейното адекватно устройство, ползване и опазване е необходимо правно регулиране и установяване на система от работещи правила и норми, които да гарантират устойчивото ѝ управление. Едно от необходимите действия е усъвършенстване на законовата регламентация, създаване на единен закон за земеустройството и хармонизирана с него нормативна уредба.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон за арендата в земеделието (ЗАЗ). Обн. ДВ. бр.82 от 27 септември 1996 г.
2. Закон за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ). Обн. ДВ, бр. 35 от 1996 г.
3. Закон за опазване на селскостопанското имущество (ЗОСИ). Обн. ДВ. бр. 54 от 12 юли 1974 г. в сила от 01.10.1974 г.
4. Закон за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ). Обн. ДВ, бр. 17 от 1991 г.
5. Закон за устройство на територията (ЗУТ). Обн. ДВ, бр. 1 от 2001 г.
6. Конституция на Република България (КРБ). Обн. ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г. в сила от 13.07.1991 г.
7. Правилник за прилагане на закона за опазване на земеделските земи. Приет с ПМС № 240 от 1996 г.
8. Правилник за прилагане на закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ППЗСПЗЗ). Приет с ПМС № 74 от 1991 г.

Постъпила: април 2015 г.

SUSTAINABLE MANAGEMENT OF AGRICULTURAL LAND VIA IMPROVING THE LEGAL FRAMEWORK

N. Yarlovska¹

Keywords: *legislation, land development, land consolidation, land use*

Research area: *land management*

ABSTRACT

The paper provides an overview of the essential laws and regulations that govern the ownership, use, protection and development of agricultural land in Bulgaria. Their content and applicability as well as the degree of coherence, consistency and complementary within the texts has been examined. A number of actions that need to be undertaken have been identified. They would assist the harmonization in between the legislative documents in the field of interest. Guidelines for legislative changes that would eliminate the contradictions, fill the gaps and repeal texts that are obsolete or not relevant are given.

¹ Nadezhda Yarlovska, Asstist. Eng., Dept. "Land Management and Agrarian Development", UACEG, 1 H. Smirnenski Blvd., Sofia 1046, e-mail: njarlovska@mail.bg

СТРОИТЕЛЕН ФАКУЛТЕТ

**FACULTY OF STRUCTURAL
ENGINEERING**

