



**ПРОЦЕДУРАТА ПО ЧЛ. 37 ОТ ЗСПЗЗ В КОНТЕКСТА НА ОСП И
ПРОБЛЕМЪТ НА МАЛКИТЕ ЗЕМЕДЕЛСКИ ПРОИЗВОДИТЕЛИ
THE PROCEDURE UNDER ART. 37 (ALOUA) IN THE CAP CONTEXT
AND THE PROBLEM OF SMALL FARMERS**

**Минко Георгиев
Minko Georgiev**

Аграрен университет – Пловдив
Agricultural University – Plovdiv

E-mail: mm72gg@gbg.bg

Abstract

This article links the CAP, the impact of EU secondary law and Bulgarian legislation, the distribution and access to property rights and how the latter affect farmers of different sizes in the country.

The fragmentation of property rights as well as the concentration of the resource can be indicators, on the one hand, for incorrectly guided competition through rules, which removes small farmers from the market and also from the agricultural sector.

Keywords: agricultural land, property rights regimes, access to resources, fragmentation, concentration.

ВЪВЕДЕНИЕ

Проблемът е достъпът до имуществените права, както и начинът, по който последният се отразява на дълготрайното използване на ресурсите и създаваните дългосрочни за икономическата система ефекти.

Целта е да се представи влиянието на един от режимите на правата на собственост при земеделските земи като условие за ограничаване на достъпа до ресурса – земеделска земя, за една от групите икономически актьори.

Вторичното право на ЕС, както и българското законодателство, имащи за цел да интегрират производството чрез интеграция на производителите, както и процедурата за консолидация на земеделска земя по чл. 37 от ЗСПЗЗ, създават и дългосрочна негативна тенденция, ограничаваща възможността малките икономически актьори да развият земеделско производство. В крайна сметка от силна фрагментация на земеделските участъци постепенно се преминава към концентрирано ползване на земеделска земя в ръцете на малко на брой, притежаващи голям капацитет и пазарна сила, икономически актьори.

МАТЕРИАЛИ И МЕТОДИ

Хибридният подход, използващ право и икономика, представлява нормативен анализ на обществената матрица при земеделските земи. Методите са няколко. От една страна, ретроспективен, с който се показва как ситуацията в миналото е обусловила сегашното състояние на нещата. От друга страна, е използвано и позитивното право с идеята да се онагледят деформациите при действащите регулации, свързани със земеделската земя.

РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЯ

Режими на имуществените права

Теорията за имуществените права определя последните като способност на хора и организации да осъществяват субективната си икономическа власт (Eggertson, 1990). Правата на собственост отразяват интересите, свързани с контрола над ресурсите както при пазарната размяна (Alchian, 1969), така и при непазарната (Tullock, 1969).

Режимите на правата на собственост са самото инкорпориране на правилата, чрез които се въздейства върху производството и разпределението на стоки, продукти, ресурси, информация. Индивидуално поведение „гравитира“ около така изброените обекти на собствеността с цел да се насочи, промени или преустанови икономическият резултат (по въпроса Barzel, 2000).

Режимите на правата са не само рационалният обхват на икономическите индивиди. На практика техните граници са пресечната точка за ефективно използване на ресурсите от цялото общество. Проблемът на баланса между частния и публичния интерес през избора на икономическите актьори е описан от Buchanan, 1985.

Coase (1960) счита, че с помощта на договорен тип разпределение на правата на собственост може да се постигне обществен оптимум на правата на собственост. Чрез „интернализирание“ на външните фактори следва да се създаде система от режими, които стимулират или санкционират чрез частно договаряне, дългосрочно опазване на ресурсите.

При един „разрез“ на обществената матрица обаче ясно може да се види, че договорното разпределение на права не води задължително и единствено до позитивни ефекти.

Първо. Заради свободния достъп до права, обикновено свързан с идеята за безпрепятствено договаряне, може да създаде възможности за „хищническо“ завладяване на ресурсите.

Второ. Режимите за достъп задействат институционален парадокс. При ускоряване на договорното преразпределение на права се задействат сили, които поддържат и непазарното (Tollison, 2012).

Трето. В съвременните условия режимите на имуществени права могат в рязко противоречие с първоначалния замисъл да променят дългосрочната траектория на използването на ресурса. Така силно фрагментиран ресурс (вж. Boliari, 2013) може да се превърне в стимул за

промяна, в която под маската на създаване на интегрирани и съответно по-конкурентни структури се създават условия за концентрация и доминантно положение.

**Интеграцията в контекста на ОСП (чл. 39 от ДФЕС
и Регламент 1308/2013)**

Правилата, свързани с консолидацията на земеделската земя, бяха създадени в отговор на високата фрагментация както на правата на собственост, така и на самия ресурс, произтичащ от реституцията на собствеността в страната (1992–2000). Основна цел на промяната на закона (след 2007 г.) беше чрез повишаване на интеграцията на земеделска земя да се увеличи и размерът на аграрния сектор.

Правилата в чл. 37 от ЗСПЗЗ, чл. 69–72 от ППЗСПЗЗ и Наредбите за регистрация на земеделските производители, както и плащанията към тях, имаха за цел окрупненото ползване на ресурса. В тая връзка стимулите за интеграция на организациите на производителите на земеделски продукти, наложен чрез Регламент 1308/2013 на ЕС и Съвета, съответстваше на същата генерална идея.

Така чрез режима, дефиниращ достъпа до земеделските земи на локално ниво, следваше да се осъществят общи за земеделието цели на ОСП – интегрирани производители и конкурентни пазари (чл. 32 б, във връзка с чл. 3, ал. 1, б и чл. 39 от ДФЕС).

Процедурата по чл. 37 от ЗСПЗЗ – консолидация на земеделска земя

Режим на имуществените права. Какво представлява самата процедура? Собствениците и ползвателите до 31 юли в съответната година подават декларации заявления по чл. 69 и 70 от ППЗСПЗЗ до ОбСЗ, едните – за ползване на земите, а другите – за намерението си за участие в процедурата. ОДЗ и ОбСЗ уведомяват собствениците, nepoдaли заявление, за последиците. Ползвателите се договарят за разпределението на земите, за които не е подадено заявление, за обработка. До 15 август се установяват случаи на колизии между заявления за декларирани обстоятелства и основания за ползване. Комисията изготвя проект за служебно разпределение, когато споразумение не е постигнато или с него не са обхванати всички земи до 15 август за съответната година (чл. 37в, ал. 3 от ЗСПЗЗ). В проекта участват собствениците и/или ползвателите на земеделски имоти, които са заявили това (чл. 37б, ал. 3. ЗСПЗЗ). ОбСЗ до 25 август публикува регистъра и картата на ползването в кметството и в сградата на ОСЗ. Същото правят Общината и ОДЗ. Комисията изготвя служебното споразумение до 20 септември, оповестявайки го. Промени може да се правят до 25 септември, като комисията и заинтересованите правят предложение и доклад за разпределението. Директорът на ОДЗ издава заповед (37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ) не по-късно от 1 октомври, включвайки всички имоти, както и полските пътища и напоителните канали, разпределени в

границите на масивите съобразно споразумението. Описаните по-горе институции оповестяват споразумението и приложенията до 10 октомври.

Участващите в споразумението имоти не могат да бъдат предмет на сделка с вещно-правен, прехвърлителен ефект. Земи от ДПФ и ОБПФ, попадащи в разпределението, но които не могат да се обособят в самостоятелни масиви, може да се предоставят след заповед на министъра на земеделието и храните или кмета на Общината и последващ договор, сключен за 1 г. между тях и ползвателите. Допуска се включване на пътища в споразуменията за земеразделяне (чл. 37 в, ал. 16 от ЗСПЗЗ), като основанието са заповедта на директора на ОДЗ или на кмета на Общината, последното след решение на Общинския съвет.

Налага се важен въпрос. Противоречи ли едно такова отнемане на право на разпореждане с право за срок от една година на принципа на свободното договаряне, който е намерил място в чл. 19 от Конституцията на България? И ако все пак не противоречи, кои субекти са засегнати икономически от правилото?

На практика правилото променя мотивацията на разнородната група от субекти с „отнето право за една година“ да се разпореждат със собствения си имот“. Чрез временното лишаване от достъп до право на собственост се отнема възможността за по-висока рента от средната за землището. Редуцирана е възможността да се „избира“, като се максимизират ползите от едно право.

Когато, въпреки че „de jure“ земята е собственост, но „de facto“ собствениците не могат да избират, последните спират да считат последната за икономически актив. Това в крайна сметка е предпоставка за трайното им излизане от пазара на земеделска земя, както и от земеделието.

Пазарни цели с непазарни участници и процедури

Една част, от които са пряко засегнати или участват в процесите, описани в чл. 37 от ЗСПЗЗ, в това число големи собственици и арендатори, големи ползватели на земи в землището; както и държавни и общински органи – ОСЗ, ОБСЗ, Община, кмет, директор на ОДЗ, Община (Кметство), Общински съвети и, разбира се, Комисията по разпределението. Непряко участват в процедурата – предоставящи документи, каквито са: Агенция по вписванията, Агенция по Кадастъра, ДФЗ и дори министър на земеделието и храните и др.

Така в процедурата, с която се търси по-висока конкурентоспособност, участват допълнително тринадесет институционални актьора, имащи за цел да подпомагат чрез посредничество, контрол, оповестяване на информация и др. производителите и собствениците на земеделски имоти. Налагат се два въпроса. Налага се въпросът дали част от ползите от пазарните права не са усвоени от изброените по-горе актьори? Т.е. дали процедурата не ги е превърнала от трета страна, гарантираща изпълнението, в участници в процеса със собствени интереси? Разбира се, има ли такова разпределение на права отношение към конкурентността на останалите участници и

пазарната конкуренция? Възможността да се „капитализира“ иначе общественият интерес е обвързан с подпомагане на по-активните икономически субекти. Това безспорно са големите собственици и ползватели на земеделски земи в произволно землище в страната.

Условно процедурата може да се оприличи на сбор от различни по тип и понякога алтернативни административни производства, каквито са: за заявяване на обстоятелства за собственост или ползване, или за корекциите им; за вписване или отказ; при „спор“ производство на нови декларации „след спор“; при уведомяване от ОДЗ и ОБСЗ, Общината; при предоставяне на имоти част от ОБПФ и ДПФ; в случаите, когато „проекти“ за полски пътища или водни канали попадат в разпределението на земеделските земи. Броят на тези „субпроцедури“ обаче е висок. Така усложнените режими създават скрити предимства за икономически актьори с по-висок капацитет. И след като заради това последните заплащат относително по-ниски трансакционни разходи, то може да се твърди, че процедурата по чл. 37 от ЗСПЗЗ **създава неравнопоставеност на големите и малките икономически актьори.**

Съглашения между ползватели – споразумението за разпределение на ползването чл. 37 от ЗСПЗЗ между участниците, които са заявили желание за участие, както и следващи служебни разпределения – когато не се постигне споразумение. Големите ползватели имат предимства заради възможността получените от разпределението допълнителни земи да се прикрепят към някои от вече формираните от по-рано големи техни участъци. Те обаче ще спечелят и защото ще бъдат единствените участници.

Редно е да се зададе въпросът, ако добрите земи са част от масив, който ползват групата на големите производители, къде остава възможността за безпрепятствено навлизане на нови пазарни участници. Там, където ресурсът не е изчерпан, нови земеделски производители ще могат да използват за земеделски цели единствено земи, по-далече от населеното място и с по-ниска икономическа оценка. Последното означава, че съглашението ще се отрази на размерите на получаваната рента. Средната рента, въз основа на която се определят плащанията по чл. 37 в, ал. 7 от ЗСПЗЗ. В крайна сметка логично е да се получи ценова деформация с характеристиките на олигополния пазар. Т.е. големите производители ще могат да налагат размера на икономическата рента от земеделска земя.

Информацията и достъпът до права

Регистърната система, позната като „Ферма – ползване на земеделските земи“, съдържаща графична карта на земеделските земи, идентификация в съответствие с тази на Кадастъра, начина им на стопанисване, техните граници, включително и информация за земите, със заявени или незаявени граници, участници в процедурите и съглашението, както и договорите за наем и аренда. Големите компании, които искат да получат допълнителни земи при такова разпределение, са длъжни да заявят своите договори еднократно за периода на тяхното действие.

Не така стои въпросът при „малките собственици“ на земя, които ще трябва да подават декларация по чл. 69 от ППЗСПЗЗ всяка година. Информационната система „помага“ на производителите чрез създаването на локални уведомления. Последното обаче е подходящо само за собственици, чието населено място (т.е. там, където живеят постоянно) е различно от землището, където се намират тези имоти.

В чия полза е системата за реституция чрез плащане за временно отнетото право

Плащанията на сумите от разпределените имоти подлежат на внасяне по сметка на ОДЗ в срок до 3 месеца от публикуването на заповедта на директора на ОДЗ. Плащането е в размер на средното годишно рентно плащане за землището и се извършва не по-късно от три месеца от получаването на заповедта от ползвателите. При неспазване на срока те дължат трикратния размер на рентното плащане.

Плащания при ползване на земеделските земи, следващи от процедурата по чл. 37. Тези парични ефекти, които се получават като вид рента, са ефект, следващ от процедурата ползване на земеделска земя допълнителните, по чл. 37 от ЗСПЗЗ. Такова плащане обаче според закона се погасява по давност. Така лицата, които трябва да го получат, ще са „виновни“ за проявеното бездействие в случай, че не го получат. В действителност обаче те невинно са имали възможността да узнаят за свои земеделски имоти, подлежащи на разпределение. Паричното измерение на това плащане е средната за землището рента, но и тя може да не бъде получена, поради това, че последната се „погасява по давност“. Не подлежат на връщане след изтичане на три години – чл. 111 от ЗЗД).

Процедурата по чл. 37 от ЗСПЗЗ създава условия малките собственици на земеделски земи да са трайно неконкурентоспособни, увеличава концентрацията, стимулира определени икономически големи актьори да придобият господстващо положение.

ИЗВОДИ

1. Теоретични решения

Решение 1. Тъй като теорията за правата на собственост в едната си плоскост търси решения по-скоро на плоскостта чрез оптимизиране на ползи, произтичащи от вечното използване на дадено право, се предполагат заради действието на така нареченото просмукване, когато за подобен ресурс редно е да си зададем въпроса дали не е редно последният да стане част от доктрината за „изчерпване“ на правото. „Изчерпване на дадено право“ е теоретична концепция, намерила място при формите и най-вече сроковете за защита и ползване на интелектуални (авторски) права, чрез които се осъществява балансът между публичния и частния интерес. На практика след изтичане на определен период от време достъпът и защитата на дадено право трябва да премине в полза на останалата част от обществото (вж. Rowley, 1998, за правото на собственост и „отрицателната“ свобода).

Решение 2. Подход на „запазване“ на части от правото на собственост (вж. по въпроса Norton, 1998). С цел гъвкаво преразпределение на ползите и най-вече на доходите от дадено право особено когато последното е първичен производствен фактор, натрупващ различни по своята същност ползи от равномерното и равно отдалеченото ползване на ресурса от различни субекти. В този смисъл всички разпределения на ползването на ресурсите следва да става на квотен принцип.

2. Практически решения

Решение 1. Налагане на допълнителни ограничения при договарянето на земеделски производители Регламент 1308/2013, свързани с ползване на ресурсите.

Решение 2. Промяна на чл. 37 от ЗСПЗЗ с цел въвеждане на ограничение на максималния размер на ползването на земеделски земи в рамките на едно дадено землище.

REFERENCES

- Alchian, A.*, 1969. "Corporate Management and Property Rights." In *Economic Forces at Work*. Indianapolis: Liberty Press. 1977.
- Barzel, Y. Q.*, 2000. *Economic Analysis of Property Rights*. 2nd ed. Cambridge University Press.
- Buchanan, A.*, 1985. *Ethics, Efficiency and the Market*. Oxford: Clarendon Press.
- Boliari, N.*, 2013. Does land fragmentation affect land productivity? Empirical evidence from Bulgaria, *Revue d'Études en Agriculture et Environnement*, 2013 – Necplus.
- Coase, R.*, 1960. "The Problem of Social Cost." *Journal of Law and Economics* 3 (1): pp. 1–44.
- Eggertson, T.*, 1990. *Economic Behavior and Institutions*. New York: Cambridge University Press.
- Locke, J.*, 1690. *Two Treatises of Government*. Ed. P. Laslett. Cambridge: Cambridge University Press, 1967.
- Norton, S.*, 1998. "Property Rights, the Environment, and Economic Well-Being." In Hill and Meiners, eds. *Who Owns the Environment?* New York: Rowman and Littlefield Publishers 1998.
- Property, Contract and Tort: Some Simple Rules for Cyberspace by Dr. Charles K. Rowley, Joint Editor of *The Locke Luminary*, *The Locke Luminary* Vol. I, № 2 (Winter, 1998) Part 3 Edited by Amanda J. Owens, Director of Legal Studies, and Dr. Charles K. Rowley, General Director.
- Robert, D., Tollison*, 2012. The economic theory of rent seeking, *Public Choice*, Vol. 152, No. 1/2. The intellectual legacy of Gordon Tullock (July, 2012), pp. 73–82.
- Tullock, G.*, 1967. The welfare costs of tariffs, monopolies and theft. *Western Economic Journal* 5: 224–232.

Съкращения:

ДФЕС – Договор за функциониране на Европейския съюз

ДФЗ – Държавен фонд „Земеделие“

ЗЗД – Закон за задълженията и договорите

ЗСПЗЗ – Закон за собствеността и ползването на земеделските земи

Об. СЗ – Общинска служба „Земеделие“

Общ. Съвет – Общински съвет

ОСЗ – Областна служба „Земеделие“

ОСП – Обща селскостопанска политика

ППЗСПЗЗ – Правилник за прилагане на закона за собствеността и ползването на земеделските земи

Регламент 1308/2013 – Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007

Някои идеи и части от настоящия доклад са представени от България на XXIX European Congress of Agricultural Law 21st–23rd September 2017, Lille (France) (CEDR Congress 2017, Lille).