



ЗАКОНОДАТЕЛНА ОСНОВА НА ГРАДСКИЯ РЕСТИТУЦИОНЕН ПРОЦЕС

Стефан Видев – Аграрен университет - Пловдив

LEGAL FRAMEWORK OF THE URBAN RESTITUTION PROCESS

This project aims to identify and analyse the stages of the Bulgarian urban restitution. The paper represents a systematic and comprehensive periodization of the prevailing urban legislation as well as the principal characteristics of major restitution law and their social and economic projections. The author conceptualizes and maintains the theory that the complete restitution of urban properties leads solely to the emergence of estate owners whose restitution assets are not in use.

1. Първи етап на реституционното законодателство (1991-1992 г.)

Първата група закони ("Закон за възстановяване собствеността върху одържавени недвижими имоти" (ЗВСОНИ); "Закон за възстановяване на собствеността върху някои магазини, работилници, складове и ателиета" (ЗВСНМРСА); "Закон за възстановяване собствеността върху някои отчуждени имоти по Закона за териториално и селищно устройство (ЗТСУ), Закон за плановото изграждане на населените места" (ЗПИНС), Закон за благоустройството на населените места (ЗБНМ), Закон за държавните имоти (ЗДИ) и Закон за собствеността (ЗС), както и Закон за амнистия и връщане на отнети имущества (ЗАВОИ)) третираат връщането на одържавени градски недвижими имоти, които съществуват реално до размерите, в които са били отчуждени.

Сред споменатите по-горе закони в зависимост от своя социален обхват, значимостта на социално-икономическите си последици и съвкупната стойност на подлежащите на реституция недвижими имоти безспорно се откроява ЗВСОНИ (обнародван в "Държавен вестник, бр. 15 от 1992 г.) Посредством него законодателят възстановява правото на собственост на бившите собственици (техните наследници) върху две основни групи имоти. Към първите се отнасят всички сгради (имали изключително жилищно предназначение към момента на тяхното отчуждаване), одържавени по "Закона за отчуждаване на едрата градска покрита недвижима собственост" (ЗОЕГПНС), а към вторите – недвижими имоти (имали изключително стопанско предназначение към момента на тяхното отчуждаване), които са били национализирани от държавата по: "Закона за държавния монопол на тютюна", "Закона за държавния монопол на петролните продукти", "Закона за монопола на спирта и подсладените спиртни напитки и търговия с плодови ракии и вино", "Закона за национализация на частни индустриални и минни предприятия", "Закона за

кинематографията”, “Закона за книгопечатането” и “Указа за отчуждаване на складове за съхраняване на храни”.

ЗВСОНИ постановява възстановяване на собствеността само върху недвижимите имоти “ако те съществуват реално до размерите, в които са били отчуждени” (ДВ, бр. 15 от 1992 г.), оставяйки открита възможността “когато не са налице условията за възстановяване на собствеността върху по чл. 1 и 2, бившите им собственици или техните наследници се обезщетяват по ред, определен с отделен закон”(пак там).

Съгласно закона недвижимите имоти подлежат на реституиране само при условие, че “са собственост на държавата, общините, обществените организации или на техни фирми или на еднолични дружества по чл. 61 от Търговския закон...”(пак там).

Собствеността върху въпросните имоти се възстановява на лицата от които те са били отнети или на техните наследници по закон, ако преките собственици са починали. Собствеността на юридическите лица, чиито имоти са били отчуждени по посочените закони се възстановява в полза на съдружниците (членовете им), съответно на физическите лица, които са били членове или съдружници към момента на прекратяването им, съобразно правата на всеки от тях или на техните наследници по закон.

Бившите собственици или техните наследници не могат да претендират за пропуснати ползи и добиви от имотите си за периода, в който те са били отчуждени.

Договорите за наем при реституираните по този закон имоти се считат за сключени без определен срок. Законодателят е предвидил отсрочено действие на горната разпоредба спрямо определена категория имоти, изпълняващи важни социални функции.

Следващият по своята значимост и социален обхват на засегнатите лица “Закон за възстановяване на собствеността върху някои отчуждени имоти по Закона за териториално и селищно устройство, Закона за плановото изграждане на населените места, Закона за благоустройство на населените места, Закона за държавните имоти и Закона за собствеността” (ДВ, бр.15 от 1992 г.) има за своя цел възстановяване правото на собственост на лица, чиито имоти са били отчуждени за задоволяване на държавни или обществени нужди, но до момента на влизането му в сила не са били използвани по предназначението, заради което са били отчуждени (Кралев,1992; 5).

Съгласно този закон лицата (техните наследници), които са собственици на застроени недвижими имоти, отчуждени им до 21.04.1990 г. по ЗТСУ, ЗПИНМ и ЗБНМ могат да поискат отмяна на отчуждаването, “ако съществуват към деня на влизане на този закон в сила и ако мероприятиято, за което е бил отчужден имотът, фактически не е започнало” (пак там). В случай, че сградите не съществуват, отчуждаването също може да се отмени, ако дворното място отговаря на изискването за образуване на самостоятелен парцел и строителството фактически не е започнало. Когато отчуждените сгради са останали с временен режим (това най-често са къщи, останали несъборени след строежа на жилищни блокове, промишлени и търговски обекти и др.), отмяната на отчуждаването може да се извърши “при условие, че има възможност по застроителния и регулационния план да бъдат включени в режима на бъдещо застрояване и дворното място отговаря на изискванията за образуване на самостоятелен парцел” (пак там). Ако предмет на отчуждаването е бил само

незастроен парцел, то тогава за отмяна на отчуждаването е достатъчно само върху него “да не е започнало фактическо строителство към момента на влизане на този закон в сила”. (пак там) Съгласно закона реституционни претенции могат да бъдат отправяни и спрямо имоти, отчуждени по чл. 26 от ЗДИ или по чл. 101 от ЗС за особено важни държавни и обществени нужди. Техните бивши собственици (респ. наследници) могат да поискат отмяна на отчуждаването “ако към момента на влизане на този закон в сила обектът не се използва за нуждите, за които е бил отчужден” (пак там). При всички случаи, отмяната на отчуждаването може да стане едва след като правоимащите по този закон върнат получените от тях като обезщетение жилища, пари и други имоти.

Посредством Закона за възстановяване собствеността върху някои магазини, работилници, складове и ателиета (ЗВСНМРСА) (обн. ДВ, бр. 105 от 1991 г.) се възстановява правото на собственост на бившите собственици (техните наследници) върху изброените недвижими имоти, които са били фактически принудително продадени по реда на Постановление № 60 на МС от 1975 г. Условието за възвръщане правото на собственост е в срок от 1 година от влизането на закона в сила те да върнат на “купувачите” или на техните правоприменници получените от продажбата суми. Бившите собственици нямат право да търсят пропуснати ползи и добиви от имотите, а в случай на извършени подобрения са длъжни да изплатят на лицата, извършили тези подобрения разноските, които последните са извършили за тях.

Последният от тази първа група реституционни закони “Закон за амнистия и връщане на отнети имущества” (ЗАВОИ) (обн. ДВ, бр. 1 от 1991 г.) урежда възстановяване правото на собственост на лица, чиито имущества са били конфискувани с наказателна присъда (това са най-често лица осъдени по политически причини, невъзвращенци и др.) Правните основания за реституиране на имуществовата тук се крият в амнистирането на тези лица чрез заличаване на престъпния характер на извършените от тях “престъпления” по Закона за защита на народната власт, по Наказателния закон и Наказателния кодекс. Въпросните наказуеми деяния “се амнистират, ако са извършени през времето от 17.03.1945 г. до 31.12.1989 г.” (пак там) Конфискуваното с наказателни присъди по гореизброените закони имущество се връща на правоимащите, ако до влизането му в сила е собственост на държавата, общините или техни фирми в които държавата (общините) имат най-малко 51 % участие.

Общите характеристики на тази първа група реституционни закони, приети през периода 1991 – 1992 г. се изразяват в следното:

- Обект на реституция са единствено недвижими имоти, отчуждени от държавата (общините) принудително и/или без заплащане на равностойно обезщетение в периода 1945 – 1989 г.;
- Подлежащите на реституция имоти към момента на влизане на съответния реституционен закон в сила задължително трябва да са собственост на държавата, общините, обществените организации или на техни фирми с над 50 % държавно (общинско) участие;
- Задължителна предпоставка за възстановяване на собствеността върху посочените имоти се явява условието те да съществуват реално, до размерите, в които са били отчуждени;

- Връщането на обезщетението на държавата (общините) в случаите, в които такова е било давано, се явява неотменно изискване за възстановяване на собствеността, като при това получаването на държавни облигации и извършените прихващания не се смятат за обезщетение (Джеров, 1994; 140);

- Бившите собственици (техните наследници) не могат да търсят от предишните държатели на имота пропуснатите ползи и добивите от този имот;

- Собствениците по реституция не дължат обезщетение за подобренията в реституираните им имоти (с изключение на ЗВСНМРСА, ЗАВОИ и ЗВСОНИ, когато имота е жилище обитавано от наемател – физическо лице);

- Сключените наемни договори при реституираните имоти се обявяват за безсрочни, като в същото време се създава специален отлагателен режим за реституиране на обекти с важни социални функции, при което влизането в сила на реституционните закони спрямо тях се отлага за срок от 1 до 3 години;

- Реституционните закони не уреждат “правоотношения между гражданско-правни субекти”, а само “публичноправни отношения между държавата и гражданите във връзка с правото на собственост” (Атанасова, 2000; 17). Изключенията касаят само недобросъвестни приобретатели на одържавени в миналото имоти, които са ги придобили в нарушение на действащите тогава нормативни актове, чрез използване на служебно или партийно положение или чрез злоупотреба с власт;

- Правото на собственост се възстановява от деня на влизането в сила на самият реституционен закон, при наличието на предвидените в същият този закон предпоставки (с изключение на Закона за възстановяване собствеността върху някои отчуждени имоти по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС, при които процедурата по възстановяването на собствеността стартира след подаване на искането на връщане на имотите). При всички останали случаи подаването на реституционен иск не е условие за връщане на собствеността, а изискване за легитимация на правоимащия “(тя се възстановява по силата на закона – ex lege...)” (Горбанов, 1993; 30);

- “Изтеклата придобивна давност не се зачита. Нова давност започва да тече от деня на влизане в сила на съответния реституционен закон” (Атанасова, 2000; 17);

- “Ако вследствие промяна на вида и предназначението на одържавен неземеделски имот, същият е увеличил размерите си, собствеността се възстановява само по отношение на онази част, която е съществувала към момента на одържавяването. Ако размерите на отчуждения имот са намалени..., собствеността се възстановява за това, което се е запазило от него, стига то да представлява самостоятелен обект на собственост.” (Атанасова, 2000; 19).

2. Втори етап на реституционното законодателство (1997–2001 г.)

Законът за обезщетяване на собствениците на одържавени имоти (ЗСОСИ), популярен като законът “Лучников”, по името на неговият вносител (обн. ДВ. бр. 107 от 1997 г.) се явява формално-юридическо следствие и продължение на първата група реституционни закони и преди всичко на ЗВСОНИ, чл.3, ал.3 на който гласи: “когато не са налице условията за възстановяване на собствеността върху имотите по чл. 1 и 2, бившите собственици или техните наследници се обезщетяват по ред, определен с отделен закон” (ДВ, бр. 15 от 1992 г.).

Основният замисъл на законодателя, въплътен в текстовете на ЗОСОИ, е завършване на реституционното законодателство чрез отмяна на всички нормативни актове, чрез които са били отнемани принудително и без заплащане на равностойно обезщетение имоти и имущества на гражданите, от една страна, и обезщетяване на всички собственици на отчуждени имоти и имущества, които не могат да бъдат върнати реално, от друга.

В “Преходните и заключителни разпоредби” на закона “Лучников” се правят редица изменения и допълнения, чрез които се разширява обхвата на първата група реституционни закони, като по този начин се реституират имоти и имущества, отчуждени по силата на: “Закона за държавния застрахователен институт”, “Закона за банките”, “Закона за национализиране на товарни плавателни съдове”, “Закона за изкупуване на търговски инвентар”, “Указа за мините и подземните богатства”, “Наредбата-закон за съдене от Народен съд виновниците за въвличане България в Световната война срещу съветските народи и за злодеянията свързани с нея” и др., както и по указите, посредством които е било отнето имущество на гражданите в полза на държавата.

Към изброените в чл.1 ал.1 от “Закона за възстановяване собствеността върху някои отчуждени имоти по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС се добавят още и: по “Указа за изменение и допълнение на Закона за приложението на общия градоустройствен план на Столична голяма община (Голяма София)”, по чл. 5 ал. 3 от “Указ № 115 за насърчаване и подпомагане на кооперативното и индивидуално жилищно строителство”, по “Закона за жилищното строителство и стопанисване на жилищния фонд” и по “Закона за одобрение и приложение на общия градоустройствен план на София”.

ЗОСОИ предоставя на бившите собственици (техните наследници) на невъзстановими (или трудно възстановими, поради драматичните промени, които са настъпили в тях) в реални граници имоти и имущества, право на избор измежду следните възможности за обезщетяване:

- право “на съсобственост върху обектите, изградени върху земите им, или върху терените, към които тези земи са присъединени, в идеални части, съответстващи на действителната пазарна цена на техните земи, ако не бяха застроени или присъединени, към действителната пазарна цена на целия обект към деня на влизането на този закон в сила.” (ДВ, бр. 107 от 1997 г.);
- право “на част от акциите или дяловете на търговските дружества, в дълготрайните активи на които са включени тези земи, съответстваща на стойността на идеалните им части...” (пак там), установена по горепосочения начин;
- право “на компенсаторни записи на стойност, равна на стойността на идеалните им части” (пак там), установена по горепосочения начин;
- право на отделяне и реално връщане на земята или на част от нея, когато тя може да се обособи като самостоятелен парцел, както и реално възстановяване на собствеността върху самостоятелни обекти;
- право на обезщетяване по реда на ал. 2 придобиват всички български граждани (техните правоприемници), със стойността на чието недвижимо и движимо имущество (без земеделските земи) е погасен държавен дълг съгласно Спогодбата за уреждане на висящите финансови въпроси и развитие на икономическото сътрудничество между Народна република България и Кралство Гърция;

- “право на получаване на жилищни компенсаторни записи (ако изберат този начин на обезщетяване) имат собствениците на отчуждени жилища, на незастроени или застроени парцели в границите на регулационните планове на населените места, собствеността върху които не е и не може да бъде възстановена. Притежателите на жилищни компенсаторни записи имат всички права по чл. 4 от ЗОСОИ”. (пак там);

ЗОСОИ предвижда бившите собственици, чиито земи са станали публична държавна (общинска) собственост преди 25.02.1992 г. или да придобити добросъвестно преди същата дата от трети лица да се обезщетяват само с компенсаторни книжа.

Законът предоставя на притежателите на компенсаторни записи пределно общите права да ги използват за участие във всички видове приватизационни сделки, както и да придобиват чрез тях акции от вече приватизирани предприятия (пак там).

За периода от приемането си до днес ЗОСОИ претърпява общо седем редакции, част от които са свързани с оптимизация на административните процедури по прилагането му, а друга – със съществени промени в приложението на компенсаторните записи и механизма на обезщетяване, засягащи интересите както на първоначалните, така и на последващите им притежатели.

В първите изменения и допълнения на ЗОСОИ ясно личи стремежът на законодателя за разширяване на приложното поле на компенсаторните книжа. Така например в следващото изменение и допълнение на ЗОСОИ (обн. в ДВ, бр. 9 от 2000 г.) на притежателите на компенсаторни записи се предоставя възможността да ги трансформират в инвестиционни бонове. Освен това се предвижда плащания с КЗ и ЖКЗ да могат да се извършват и при: приватизация на държавни предприятия, придобиване на земеделска земя по чл. 35 от ЗСПЗЗ, закупуване на държавни имоти и/или вещни права или вещи по Закона за държавната собственост, при продажба на обекти или на обособени части от обекти на незавършено строителство и др. (пак там).

Успоредно с привидното увеличение на възможностите за оползотворяване на компенсаторните книжа от страна на техните първоначални собственици, законодателят предвижда далеч по-лесно реализуеми и непропорционално по-големи имуществени облаги за определен кръг последващи държатели на такива книжа. В това изменение и допълнение на ЗОСОИ за първи път се допуска при приватизацията на държавни предприятия (с изключение на тези, за които не се допуска плащане с непарични средства) фирмите да могат да заплащат с компенсаторни книжа до 50 % от цената на сделката, а в случаите на разсрочено плащане по чл. 31 или по чл. 25 ал. 3 от ЗППДОБП (това касае работническо-мениджерските дружества), остатъкът от покупната цена по сключената сделка може да бъде изплатен изцяло с компенсаторни книжа до 31.12.2001 г. (ДВ, бр. 99 от 2000 г.).

В последната по-значима редакция на ЗОСОИ за първи път се отграничават първоначалните собственици на компенсаторни книжа от последващите им притежатели: “Първоначални собственици (притежатели) на компенсаторни записи, жилищни компенсаторни записи и временни удостоверения по чл. 6 ал. 8 са лицата, на чието име те са издадени, или техните наследници по права или съребрена линия до втора степен” (ДВ, бр. 25 от 2001 г.). Едновременно с това е направен нов плах опит да се предложат известни инвестиционни възможности на техните притежатели,

с което да се предотврати масовата им разпродажба на безценица, да се повишат покупните им цени и да се стимулира собственото участие на техните собственици в процеса на приватизация. В тази връзка на техните притежатели се предоставя възможността да участвуват лично или чрез създадени само от тях граждански или търговски дружества в централизираните търгове по глава 8 от ЗППДОБП и ал. 34 от преходните и заключителни разпоредби на същия закон, както и при приватизирането на миноритарно държавно участие в приватизирани вече предприятия.

Далеч по-действени, независещи от волята на упълномощените да прилагат закона длъжностни лица и привилегироващи всички фирми, които дължат (или им предстои да заплатят) на държавата суми по приватизационните си сделки, са измененията и допълненията в тази последна редакция на ЗОСОИ : с компенсаторни книжа фирмите-купувачи ще имат право да заплащат до 90 % от покупната цена по всички приватизационни сделки с държавно имущество от влизането на този закон в сила до 31.12.2001 г. С такива книжа освен това могат да бъдат изплащани всички дължими лихви по задълженията на юридическите лица към държавата по Закона за уреждане на необслужваните кредити (ЗУНК), а мажоритарните собственици на приватизирани предприятия се сдобиват с правото да платят част от покупната цена на обособена част от въпросното предприятие с компенсаторни книжа.

Общите характеристики на ЗОСОИ и неговите изменения и допълнения, приети в периода 1997 – 2001 г. ни позволяват да направим следните по-важни изводи относно реституционното законодателство и неговото правоприложение през разглеждания период:

- Явявайки се правно следствие на приетите през 1991 и 1992 г. реституционни закони, ЗОСОИ въплъщава в себе си принципа за “тотална реституция” на цялата одържавена по време на държавния социализъм собственост у нас: “Възстановява се собствеността и върху всички движими и недвижими имущества, отнети без законово основание или отчуждени не по установения законен ред от държавата, от общините и от народните съвети в периода от 09.09.1944 г. до 1989 г.” (ДВ, бр. 45 от 1998 г.). Следователно чрез неговото приемане формално приключва реституционното законодателство в страната. Опирайки се на общите принципи на възстановяване на собствеността, залегнали в основата на реституционните закони, приети през 1991 и 1992 г. законът “Лучников” формално-юридически успява да изпълни своите основни функции – отмяна на всички нормативни актове, чрез които са били отнемани без законово основание имоти и имущества, от една страна и осигуряване на частична спрямо стойността на одържавеното имущество компенсация на бившите собственици. Ако изключим частта от ЗОСОИ, която касае възстановяване правото на собственост в реални граници, в останалата част от закона законодателят е бил обективно значително затруднен в следването на въпросните принципи. Изправяйки се пред дилемите, породени от втората реституционна хипотеза (т.е. отчуждената собственост е употребена, повредена, престанала е да съществува, била е преустроена или променена по начин, който не позволява нейното връщане на собственика и в първоначалния и вид, превърната в публична собственост или придобита добросъвестно от трето лице), той е дал приоритет при обезщетението на активи с нисък пазарен потенциал. При това в своя първоначален вид ЗОСОИ предоставя

право на избор на правоимащите относно начина, по който те ще бъдат обезщетени (норма, която практически не се приложи от упълномощените по закона лица) и в същото време постановява компенсацията задължително да се извършва с КЗ и ЖКЗ единствено в случаите, когато имотът се явява публична собственост или е придобит добросъвестно от трети лица при спазване на законовия ред (законова разпоредба, която отново не се изпълни, в резултат на което огромна част от правоимащите бяха принудени да приемат като обезщетение такива книжа). Вместо да форсират процеса на приватизация чрез обезщетение с акции на търговски дружества държавните органи масово възприеха практиката да обезщетяват правоимащите само с компенсаторни книжа;

- ЗОСОИ в максимална степен се опитва да уеднакви статута на обезщетените реституенти с този на собствениците с възстановени в реални граници имоти. Законът предоставя на правоимащите три базови схеми за обезщетение: чрез съсобственост върху обектите, в които е било включено или към които е било присъединено одържавеното имущество, чрез акции или дялове на търговски дружества, в дълготрайните активи на което са били включени подлежащите на обезщетение имоти и имущества, и чрез компенсаторни книжа (във всички останали случаи). Навсякъде, където е съществувала възможност законодателят е предвидил обезщетението да се осъществи върху същия имот, притежаван от искателите преди одържавяването му (било като обособяване на самостоятелен парцел, било като реално възстановяване на собствеността върху самостоятелни обекти от съсобствен с държавата (общините) обект, било като съсобственост върху обектите, изградени върху отчуждени земи или под формата на акции и дялове на търговските дружества, в чиито активи са включени, отчуждените имоти и имущества);

- В хода на своето приложение и в резултат на постоянните си изменения и допълнения ЗОСОИ практически свежда процеса на обезщетяване до емитиране на необезпечени от държавата компенсаторни книжа. Всяка нова редакция на закона формално разширява кръга (но не и обема) на активите, които ще служат като средство за оползотворяване на огромната маса книжа – инвестиционни бонове, държавни и общински дялове от предприятия, миноритарни пакети от акции, земеделски земи, гори, парцели, незавършено строителство, градски недвижимости и др., без да обезпечи административно механизма, чрез който ще се извършат сделките и без да отчете обстоятелството, че за продавача по една такава сделка е напълно неизгодно да участва в нея. Неприемането на нарочен списък с подлежащи на приватизация чрез компенсаторни книжа от страна на първоначалните им собственици държавни активи, отговарящи на обема на емитираните книжа, доведе до неизбежната им обезценка;

- Вместо да тръгне по пътя на уеднаквяване на реституционните права на различните категории правоимащи (напр. чрез приравняване статута на ПКБ с този на КЗ и ЖКЗ) и да третира първоначалните им собственици като потенциални инвеститори и бъдещи дребни акционери (а не като физически лица, които трябва да получат някакво обезщетение) ЗОСОИ постепенно еволюира в посока обслужване корпоративните интереси на ограничен кръг приватизатори. От обезщетителни инструменти, посредством които бившите собственици трябваше да участвуват в приватизацията, компенсаторните книжа се превърнаха в най-евтиния ресурс,

използуван за заплащане на покупната цена по широк кръг приватизационни сделки. Всички изменения и допълнения на закона целяха не смяна на модела на компенсация, а фактически разширяваха и увеличаваха правата на вторичните държатели на тези книжа с презумпцията, че по този начин ще се повишат покупните им цени и ще се тушира масовото недоволство. Постепенно ЗОСОИ девалвира от закон за обезщетяване на бившите собственици в средство за опрощаване плащанията по приватизационните сделки. Стигна се дотам, че на точно определени фирми се позволи да заплатят “спечелените” от тях приватизационни сделки почти изцяло с компенсаторни книжа, което е в пълно противоречие с първоначалната философия на закона. Българското реституционно законодателство чрез своя закон за компенсация на бивши собственици на невъзстановими имоти и имущества, за разлика от централноевропейското, не можа да обвърже реституционната си политика с приватизационната. Ефектът от приложението на ЗОСОИ се изчерпва с преразпределението на компенсаторните ресурси от реституентите към приватизаторите и последвалата масова поява на нежизненоспособни РМД. В резултат от този квазипазарен и политически мотивиран механизъм за преразпределение на ресурсите, нито РМД стъпиха на крака (според доклада на подкомисията по следприватизационен контрол от сключените до средата на 2002 г. 4 789 приватизационни сделки, 1435 са с РМД, които притежават около 1/3 от приватизираните активи, като в същото време броят на тези от тях, които не изпълняват следприватизационните си ангажименти, лавинообразно се увеличава (вестник “Стандарт”, бр. 3 415 от 05.07.2002г.)), нито една немалка част от българските граждани успяха да се превърнат в дребни акционери и собственици на недвижимости. Фактически провежданата през този период протекционистична политика към РМД по отношение на безвъзмездното им кредитиране (на това място задължително трябва да припомним, че към средата на 2002 г., са били използвани за плащане по приватизационни сделки компенсаторни книжа на обща стойност над 1,3 млрд. лв, от които 868,440 млн. ПКБ и 437 млн. – КЗ и ЖКЗ) доведе до плачевни икономически резултати.

3. Трети етап на реституционното законодателство (2002–2004 г.)

Високият обществен и имуществен интерес, огромната маса неоползотворени компенсаторни книжа, незащитимостта на собственическите права на реституентите, невъзможността те да получат справедлива компенсация, отсъствието на прозрачност и публичност при търговията с тях и на равнопоставеност между участниците в търговията с книжа, както и отсъствието на институционално гарантирана пазарна регулация при сделките и плащанията с тях са основните мотиви за приеманата на “Закона за сделките с компенсаторни инструменти” (ЗСКИ) (обн. в ДВ. бр. 47 от 2002 г.).

ЗСКИ е изцяло нов закон, който третира реда на издаване, сделките и плащанията с компенсаторни инструменти, без да отменя алтернативите за обезщетяване и начина за изчисляване на стойността на подлежащите на компенсация активи, посочени в ЗОСОИ. Най-голямото негово достойнство се състои в това, че той предефинира мястото на първоначалните притежатели на компенсаторни книжа в процеса на приватизация. Вместо “доставчици” на най-

евтиния приватизационен ресурс на фирмите, спечелили притизационни сделки, предлагачи поради отсъствието на други възможности своите книжа на символични цени, каквато роля практически им беше отредена по ЗОСОИ, сега те се разглеждат като потенциални дребни инвеститори или продавачи на притежаваните от тях компенсаторни инструменти на фондовата борса в условията на прозрачност и равнопоставеност с останалите участници в процеса. Заедно с това ЗСКИ уеднаквява режима, при който се сключват сделките и се извършват плащанията по отношение на всички видове компенсаторни инструменти, приравнявайки статута на ПКБ с този на КЗ и ЖКЗ. От текстовете на закона ясно личи законодателната воля за замяна на тромата процедура на администриране на сделките и плащанията с пазарна регулация, подчиняваща се изключително на търсенето и предлагането. Така например, ЗСКИ предвижда откриването и воденето на сметките, регистрацията на сделките и плащанията с компенсаторни инструменти и воденето на паричните сметки и извършването на необходимите плащания във връзка с тях да се извършва единствено от Централния депозитар.

Съществени различия в сравнение със ЗОСОИ се наблюдават по отношение на самият способ на извършване на сделките и плащанията с компенсаторни инструменти: “Продажба на компенсаторни инструменти се извършва само на регулиран пазар на ценни книжа при условията и по реда на Закона за публично предлагане на ценни книжа” (пак там). ЗСКИ предвижда създаване на единна централизирана информационна система, обслужваща регистрацията на сделките и плащанията чрез използване на опита и възможностите на утвърдили се вече институции като Централния депозитар и фондовата борса. Промени се наблюдават и по отношение на правния институт на компенсаторните инструменти - за разлика от ЗОСОИ, където те не се дефинират като ценни книжа, според ЗСКИ те имат статута на безлични и поименни компенсаторни инструменти, търгувани на отделен сегмент на фондовата борса при условията и по реда на ЗППЦК.¹¹

За третият, последен етап от българското реституционно законодателство е характерен стремежа за коригиране на очевидните слабости, откриващи се както в нормативната база, така и в правоприложението на ЗОСОИ посредством превръщането на процеса на обезщетяване в елемент от приватизационната политика. Предвижда се удовлетворяването на реституционните претенции да се осъществи от утвърдени финансови институции и въз основа на пазарните принципи, които да регулират поведението и осигурят равнопоставеността на конкуриращите се помежду си потенциални инвеститори. Отменят се ненужно сложните административни процедури, уеднаквява се статута на притежателите на различните видове книжа, възстановява се първоначалната идея на законодателя посредством тези инструменти не някой друг, а техните първоначални собственици да могат да участвуват в приватизацията и др. По този начин след приемането на ЗСКИ се създават реални възможности за формиране в масов мащаб на един липсващ сегмент от българския икономически ландшафт – този на дребния акционер. Измененията и

¹¹ След старта в началото на месец септември 2002 г. на търговията с компенсаторни инструменти, на фондовата борса се обособиха три такива сегмента: компенсаторни записи; жилищно-компенсаторни записи и поименни компенсационни бонове, всички те с цени, движещи се в интервала 19-25 % от номиналната им стойност.

допълненията на ЗППЦК от своя страна осигуряват законова защита на правата на дребните акционери, мотивират притежателите на компенсаторни инструменти да ги инвестират, а не да ги разпродават, укрепвайки по законодателен път тяхната заинтересованост от удържането на този им статут.

4. Обща характеристика на градското реституционно законодателство¹²

Българското реституционно законодателство би могло да се пречисли към това на страни като бившата ГДР, Чехия, Естония, Словения, Латвия, Словакия и др. източноевропейски страни (Appel, 1995; 22-40; Eizenstat, 1997; 50-52; Kozminski, 1997; 95-106; Pogany, 1997, etc), за които беше характерно приемането на радикални реституционни закони, основаващи се на принципа: възстановяване правото на собственост върху имуществата, навсякъде, където тези имущества съществуват във вида и в размерите, в които те са били отчуждени на техните предишни законни собственици, и даване на известна компенсация във всички случаи, в които тези отчуждени имущества не съществуват в първоначалния си вид и не могат да бъдат възстановени като такива на законният им собственик.

В резултат на следването на този принцип нашето законодателство се ориентира изключително в посока на осигуряване на справедливо обезщетение на бившите собственици, като презумпцията на законодателя беше, че истински справедливата реституция е само и единствено натуралната реституция. Логична последица от реализацията на този законодателен приоритет беше отсъствието до средата на 2002 г. на каквато и да било координация между процесите на реституция и приватизация. Вместо да превърнат процеса на реституция в елемент на цялостната политика на раздържавяване, държавните власти предпочетоха стриктното приложение на формално-юридическата формула, независимо от коренно променените се условия и неизбежните промени настъпили в подлежащите на реституция активи. Фактически целият процес на реституция се затвори в рамките на държавната администрация и съдебната система. Във всяка своя фаза реституцията се сведе до правен казус, а не до процес, който може да ускори раздържавяването и създаде необходимите условия за формирането на средни слоеве в българското общество. Вярваше се, че по силата на някакъв чудотворен механизъм реституцията ще се впише в цялостния процес на раздържавяване: “Тази част от населението, на която се възстанови правото на собственост върху отделните видове земи и обекти, има възможност за самостоятелна творческа инициатива. Това ще създаде пред тези граждани и една голяма отговорност. Те биха могли да напуснат държавната работа и като частни собственици, частни производители да станат независими хора от икономическа гледна точка, а това означава свободни хора в демократична държава” (Джеров, 1994; 7). Не бе извършена никаква диференциация на обектите, които подлежах на натурална реституция на такива, които имат нестопанско предназначение и такива, които се явяват част от функциониращи стопански структури, при което за вторите да се предвиди ефективен механизъм за акциониране като форма на обезщетение, а не просто да се възстанови правото на собственост върху стопански постройки. Това

¹² Вж. по-подробно (Видев, С. 2004. “Същност на градския реституционен процес”, Академично издателство на Аграрния университет, Пловдив).

засегна интересите на немалък брой предприятия, които се лишиха от необходимите им за стопанска дейност сгради и терени от една страна, и превърна новите собственици в поставени извън пазара обикновени владетели на недвижимости.

Най-големи са слабостите в българския реституционен модел в сферата на компенсационното законодателство (ЗСОСИ). Вместо обезщетението да се извърши изключително чрез инвестиционни бонове при условията на масовата приватизация (схема, която беше приложена в Чехия още в средата на 90-те години, чрез създаването на специален реституционен фонд) при условията на обезпеченост с приватизационен ресурс, то компенсацията се сведе до емитиране на огромна по стойност маса компенсаторни книжа срещу които не стояха никакви подлежащи на приватизация чрез тях държавни активи. Първоначалните собственици на тези книжа бяха по закон и административен път дискриминирани да участвуват в приватизацията, а техните книжа бяха използвани като средство за оздравяване на нежизнеспособните РМД и при покупката на държавни предприятия, за които не би трябвало да се допуска плащане с непарични средства. Компенсацията с акции на търговски дружества беше масово препятствувана, а ЦМП не само “пропусна” да форсира масовата приватизация в периода 1999 – 2002 г., но дори редуцира обема и стойността на предлаганите за приватизация дялове от държавни предприятия.

ЗСКИ и Закона на изменение и допълнение на ЗППЦК, макар и с голямо закъснение (повече от половината емитирани компенсаторни записи и бонове са вече използвани) се стремят да оптимизират компенсационната политика, изхождайки от схващането, че тази политика не свършва с издаването на обезщетителен документ на съответният искател, а предполага изработването на обмислена държавна стратегия за пазарната интеграция на обезщетените собственици. С тяхното приемане става възможно инвестиционното приложение на компенсаторните инструменти, т.е. възможността те да бъдат трансформирани в акции на борсата от страна на техните първоначални собственици, и укрепването на статута на “оцелелите” дребни акционери.

Социално-икономическите последици от приетите реституционни закони и водената реституционна политика се сведоха до появата на значителен брой собственици на разнородни реституционни активи, повечето от които са изключени от стопанския оборот. Реституционните ресурси в рамките на така сложилите се правен режим като цяло не можаха да се превърнат в производствени фактори – те или останаха в битието си на недвижими имоти и не се трансформираха в дълготрайни активи, а в качеството си на обезщетителни книжа не намериха своето инвестиционно приложение. В социално-икономически план беше пропусната възможността за преминаване и трайно установяване на реституентите към бизнес-сектора като дребни акционери и собственици на малки фирми.

Стриктното придържане на законодателната и изпълнителната власт към формално-юридическото схващане за справедлива реституция единствено като законосъобразен акт, ведно с пазарната недостатъчност на обезщетителните схеми, доведе единствено до преразпределение на общественото богатство от държавата (общините) към правоимащите, преразпределение, което продуцира най-вече имуществени неравенства и само по изключение – пазарно-ориентирани стопански форми. В много голяма степен беше пропусната възможността за превръщане на реституционния процес в интегрална част от една пазарно-ориентирана политика на

раздържавяване, там, където това беше възможно и особено по отношение на процеса на компенсация, в рамките на който съществуваха условия за регламентиране на стопанската активност и пазарна регулация на следреституционното поведение с много по-висока социална и икономическа ефективност.

Литература

1. Атанасова, С. 2000. Правна защита на собствениците по реституция. *Собственост и право*, бр. 12; 14-23.
2. Вестник "Стандарт", бр. 3 415 от 2002 г.
3. Видев, С. 2004. "Същност на градския реституционен процес", Академично издателство на Аграрния университет, Пловдив.
4. Горбанов, Л. 1993. "По някои въпроси на реституционните закони". *Търговско право*, бр. 1; 24-32.
5. Джеров, А. 1994. *Реституцията – правни проблеми*. Издателство "Аскони-издат", София.
6. Закон за амнистия и връщане на отнети имущества (обн. ДВ, бр. 1 от 1991 г., изм. бр. 62 от 1997 г., доп. бр. 9 от 2000 г.).
7. Закон за възстановяване собствеността върху някои магазини, работилници, скла-дове и ателиета (обн. ДВ, бр. 105 от 1991 г.).
8. Закон за възстановяване собствеността върху някои отчуждени имоти по Закона за териториално и селищно устройство, Закона за плановото изграждане на населените места, Закона за благоустройство на населените места, Закона за държавните имоти и Закона за собствеността (обн. ДВ, бр. 15 от 1992 г., доп. бр. 107 от 1997 г., доп. бр. 96 от 1999 г.).
9. Закон за възстановяване собствеността върху одържавени недвижими имоти (обн. ДВ, бр. 15 от 1992 г., изм. и доп. бр. 28 от 1992 г., изм. бр. 20, 40, 66, 87 и 94 от 1995 г., бр. 51, 61 и 87 от 1996 г., изм. и доп. бр. 107 от 1997 г., доп. бр. 45 от 1998 г., изм. бр. 9 от 2000 г.).
10. Закон за обезщетяване на собственици на одържавени имоти (обн. ДВ, бр. 107 от 1997 г., изм. бр. 30 от 1998 г., изм. и доп. бр. 45 и 88 от 1998 г., изм. бр. 135 от 1998 г., изм. и доп. бр. 12 от 1999 г., бр. 9 от 2000 г., попр. бр. 10 от 2000 г., изм. и доп. бр. 99 от 2000 г., бр. 25 от 2001 г.).
11. Закон за собствеността и ползуването на земеделските земи (обн. ДВ, бр. 17 от 1991 г., попр. бр. 20 от 1991 г., изм. и доп. бр. 74 от 1991 г., изм. бр. 18, 28, 46 и 105 от 1992 г., изм. и доп. бр. 48, 64 и 83 от 1993 г., бр. 80 от 1994 г., изм. и доп. бр. 45 от 1995 г., изм. бр. 57 и 59 от 1995 г., изм. бр. 79, 103 и 104 от 1996 г., бр. 15 от 1997 г., доп. бр. 62 от 1997 г., изм. и доп. бр. 87, 98 и 123 от 1997 г., доп. бр. 124 от 1997 г., изм. бр. 36 и 59 от 1998 г., изм. и доп. бр. 88 от 1998 г., изм. бр. 133 от 1998 г., изм. и доп. бр. 68 от 1999 г., изм. бр. 34 от 2000 г., изм. и доп. бр. 106 от 2000 г.).
12. Закон за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд (обн. ДВ, бр. 110 от 1997 г., изм. бр. 33 и 59 от 1998 г., изм. и доп. бр. 133 от 1998 г., бр. 49 от 1999 г.).
13. Закон за публично предлагане на ценни книжа (обн. ДВ, бр. 114 от 1999 г., изм. бр. 63 и 92 от 2000 г.).

14. Закон за изменение и допълнение на Закона за публично предлагане на ценни книжа (обн. ДВ, бр. 61 от 2002 г.).
15. Закон за сделки с компенсаторни инструменти (обн. ДВ, бр. 47 от 2002 г.).
16. Кралев, С. 1992. "Предговор" в: *Реституционни закони.*, Издателство на БАН, София; 3-6.
17. Наредба за условията и реда за работа на Централния регистър на компенсаторните инструменти (обн. ДВ, бр. 71 от 2002 г.).
18. Наредба за дейността на Централния депозитар по регистриране на издаването, сделките и по извършване на плащанията с компенсаторни инструменти (обн. ДВ, бр. 71 от 2002 г.).
19. Постановление № 60 на МС (обн. ДВ, бр.35 от 1992 г., изм. бр. 82 от 1996 г.).
20. Appel, H. 1995. "Justice and the Reformation of Property Rights in the Czech republic". in: *East European Politics and Society* 9/1; 22-40.
21. Eizenstad, S. 1997. "Restitution of Communal and private Property in Central and Eastern Europe". in *Eastern European Constitutional Review* 2/3; 50-52.
22. Kozminski, A. 1997. "Restitution of private Property: Reprivatization in Central and Eastern Europe". in: *Communist and Postcommunist Studies*, № 30; 95-106.
23. Pogany, I. 1997. *Righting Wrongs in Eastern Europe*. Manchester University Press, Manchester/New York.