

Гражданско обединение

Устойчиво ползване на пасища, мери и ливади

Методика за устойчиво управление на общинските пасища, мери и ливади



Гражданско обединение
„Устойчиво ползване
на пасища, мери и ливади“

Май, 2013 г.

С ФИНАНСОВАТА ПОДДРЕПА НА
ПРОГРАМАТА ЗА МАЛКИ ПРОЕКТИ НА ГЛОБАЛНИЯ ЕКОЛОГИЧЕН ФОНД



Съдържание

Въведение	3
Обща част	4
Част 1. Управление на общинските мери и пасища	5
Част 2. Мониторинг.....	12
Заключение	13

Въведение

Мерите и пасищата за общо ползване са историческа характеристика на земеделието в България, базираща се на правото на населението от дадено населено място да ги ползва за паша и изхранване на добитъка. Понастоящем се наблюдават две основни тенденции при ползването на тези поземлени ресурси, които водят до пряка загуба на биоразнообразието: отдалечените и планинските общински пасища са изоставени, докато тези, около населените места в чести случаи се преизпасват или се преобразуват в неземеделски земи или ниви.

Целенасоченото прилагане на политиката за развитие на селските райони води до увеличаване и усложняване на нормативната уредба и мерките за подкрепа, като обикновено се пренебрегват въпросите, свързани с правото на общо ползване на мерите и пасищата. Приспособяването на мерките и нормативните разпоредби законодателството към **„правото на общо ползване“** често пъти води до допълнителен натиск върху предоставяните от тях обществени блага. Ето защо, отчитайки новата рамка в политиките за развитие на земеделието и опазването на биоразнообразието, е много важно да се намери правилното решение за осигуряване на подходящи мерки за подкрепа на тяхното устойчиво управление.

Методиката е разработена като насоки към общинските власти и цели да подпомогне устойчивото управление на общинските мери и пасища в рамките на проект „Създаване на условия за устойчиво ползване на тревните местообитания в България,” финансиран по Програмата за малки проекти на Глобалния екологичен фонд. Препоръките в нея са изготвени като резултат от прегледа на съществуващите добри и лоши практики в България и Европа.

ВАЖНО: Насоките в настоящата методика са примерни. Всяка община следва да извърши анализ на състоянието на пасищата, мерите и ливадите, които управлява и да приеме подход, който в максимална степен да отговаря на съществуващата ситуация на местно ниво!

Практиката показва, че използването на унифициран подход, несъобразен с местните условия, не би могло да доведе до устойчиво ползване на пасищата и мерите!

Целта на методиката е да даде **единен подход** за устойчиво стопанисване на тревните местообитания и опазване на биологичното разнообразие в пасищата и мерите - общинска собственост.

Обща част

Пасищата и мерите от **държавния поземлен фонд** (ДПФ) са **частна собственост** на държавата, с изключение на случаите по чл. 10 от Закона за защитетите територии (ЗЗТ). Те могат да се предоставят за управление на общини по административна процедура.

Пасищата и мерите от **общински поземлен фонд** (ОПФ) са **публична собственост** на общината.

Земите от общинския поземлен фонд с начин на трайно ползване „ливади“ не представляват публична собственост, но те имат качеството на постоянни пасища и са предмет на подпомагане по схемите и мерките за плащане на площ.

Мерите и пасищата, включени в остатъчния поземлен фонд, се считат за общинска собственост и са част от ОПФ *(на основание чл. 2, ал. 1, т. 2 от Закона за общинската собственост - ЗОС във връзка с чл. 19, ал. 1 от Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (ЗСПЗЗ))*, тъй като са предоставени в собственост на общината със закон.

Общинският съвет определя правилата за ползването на мерите и пасища на територията на общината (общинските и предоставените за управление на общината държавни мери и пасища), включително размера и местоположението на мерите и пасищата **за общо и за индивидуално ползване** в зависимост от броя и вида на отглежданите пасищни животни на територията на съответното землище и възможността от численото натоварване на животни на единица площ.

Общото ползване е традиционна практика на жителите от населеното място с дребни земеделски стопанства за пасищно животновъдство върху обществените мери и пасища, включително чрез образуване на едно или повече колективни стада. Възможност за **индивидуално ползване** на мери и пасища е предоставено на по-големите стопанства.

Договорите за наем и аренда се сключват от общината с лица, които отглеждат пасищни животни за срок от 5 години (или по-кратък – по искане на арендаторите или на наемателите), а когато не са необходими за техните нужди – с лица, които поемат задължение да ги поддържат в добро земеделско и екологично състояние.

Поддържането на мерите и пасищата в добро земеделско и екологично състояние за общо и за индивидуално ползване е съответно **за сметка на общината и за сметка на ползвателите**.

ВАЖНО: Не се допуска преотдаване за ползване на мерите и пасищата – чл. 37л от ЗСПЗЗ. **Забраната за преотдаване на трети лица важи и за общинските мери и пасища на основание чл. 37п, ал. 2 от ЗСПЗЗ.**

Част 1. Управление на общинските мери и пасища

Задължения на общината

ВАЖНО: Посочените дати в процедурата за отдаване на пасищата и мерите са примерни и следва да бъдат съобразени с местните условия.

Препоръчва се:

1. Ежегодно до **1 октомври** общината организира подготовката на подробен анализ на наличните за отдаване общински мери и пасища. Анализът следва да включва:

- какъв вид са наличните пасища според класификацията им (*Наредба от 10.03.2010 г. за условията за допустимост за подпомагане на земеделските парцели по схеми за плащане на площ и за общите и регионални критерии за постоянни пасища*): **слабопродуктивни** (от от 8-а, 9-а или 10-а категория), **продуктивни** (от 1-ва до 7-а категория), **ливади** (от 1 до 7-а категория за добив на сено или сенаж) и **мери**;
- състоянието, в което се намират пасищата и мерите;
- слоевете, в които попадат в СИЗП;
- максималната натовареност на животните на дка;
- за кои пасища и мери има забрани, произтичащи от обявяването им за зони от екологичната мрежа Натура 2000 и какви са те;
- какъв е броят на животните за общо и индивидуално ползване за съответното населено място.

2. Ежегодно, в срок до **1 ноември** на текущата година общината предоставя на кметовете и кметските наместници списък с данни за имотите (от анализа в т. 1), определени за ползване като мери и пасища, както мери и пасища по чл. 19 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи /ЗСПЗЗ/, изготвен от ОБС „Земеделие“.

3. Кметовете и кметските наместници по населени места, съвместно с участъковите ветеринарни лекари в срок до **15 ноември** на текущата година изготвят и заверяват списък на **всички стопани**, отглеждащи пасищни животни на територията на населеното място. Списъкът се заверява с подпис и печат от кмета или кметския наместник на населеното място и участъковия ветеринарен лекар и се представя в общината до **30 ноември на текущата година**.

4. На територията на всяко населено място се създава **работна група** в състав: **кмет, ветеринарен лекар /обсъждащ ветеринарния участък/, стопаните, отглеждащи пасищни животни и/или представител на техните сдружения,**

ползвателите на земеделски земи, граничещи с прокарите и пасищата. В случаите, когато тези собственици са голям брой, същите излъчват упълномощени свои представители, записани в заявлението за участие в работата на работната група. Участниците в работната група са нечетен брой, като поименно съставът се определя със заповед на кмета на общината.

5. Работната група **разглежда** постъпилите заявления от кандидатите за ползване на общински мери и пасища и пропорционално на броя на животните на всеки стопанин и капацитета на пасището извършва **разпределение** на наличните мери и пасища, съгласно предоставения от общината списък с данни за имотите. Групата определя и местоположението на прокарите на територията на съответното землище, които следва да се спазват от всички ползватели на пасищата при отвеждане на животните на паша и водопой. Групата определя и оставащите незаявени или недостигащите пасища, мери и ливади, за да се предоставят или търсят от съседни кметства-землища.

5.1. Работната група заседава при наличие на обикновено мнозинство. Всички решения се вземат с обикновено мнозинство от присъстващите. Заседанията на работната група са публични и информация за провеждането на заседанията се оповестява на публично място в сградата на общината, в кметствата и на страницата на общината в интернет. На базата на заключенията на работната група, Общинският съвет взема решение за начина на разпределение на мерите и пасищата за общо и индивидуално ползване.

6. Постъпилите заявления ежегодно се разглеждат на заседание на работната група, свикано от кмета или кметския наместник на населеното място, в срок не по-късно от **30 ноември** на текущата година.

В **едноседмичен срок** след заседанието на работната група се изготвя списъка с разпределение на пасищата – за общо и индивидуално ползване, както и списък на отдадените мери и пасища в предходните години с актуализирана информация, както и списък с общинските пасища, мери и ливади, които са в недостиг или излишък за съответното землище .

7. Ред за разпределяне на пасищата:

ВАЖНО: В предложената методика не е разписано провеждането на тръжна процедура за индивидуално ползване на пасищата и мерите, тъй като експертите по проекта не считат, че тази практика и по-специално начинът, по който тя се прилага, води до устойчиво ползване на общинските пасища и мери.

Към момента в действащия **Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление** няма формални основания за изключване на изискването за провеждане на тръжна процедура при разпределението на ползването на мерите и пасищата **за индивидуално ползване**. Съгласно чл. 54, ал. 1 от този закон, общо събрание на населението се провежда за решаване на въпроси от местно значение, компетентността за чието решаване по целесъобразност е

предоставена на съответния общински съвет или кмет. Изискването за провеждане на тръжна процедура при разпределение на индивидуалното ползване на мерите и пасищата е нормативно установено и е посочено в следващия абзац. По отношение на **общото ползване** на мерите и пасищата тази демократична форма е приложима.

7.1. Най-напред Работната група разпределя мерите за общо ползване и едва след това – за индивидуално ползване.

7.2. Работната група разпределя пасищата и мерите за индивидуално ползване по следния ред:

- на местните жители с постоянен адрес, които отглеждат животните си пасищно;
- на местните жители с временна адресна регистрация, които отглеждат животните си пасищно;
- на местните жители с постоянен адрес, които отглеждат животните си оборно;
- на местните жители с временна адресна регистрация, които отглеждат животните си оборно;
- на местни земеделски стопани с постоянен адрес, които не отглеждат животни, но поемат ангажимента да поддържат пасищата и ливадите в добро земеделско и екологично състояние;
- на местни земеделски стопани с временна адресна регистрация, които не отглеждат животни, но поемат ангажимента да поддържат пасищата и ливадите в добро земеделско и екологично състояние.

7.3. При излишък на пасища, мери и ливади в землището комисията предлага на кмета на общината предоставянето им на ползватели от съседни землища, а при недостиг в разпределението - по възможност да се включат пасища, мери и ливади от съседни землища.

7.4. Когато за едно пасище, мера или ливада е подадено заявление от повече от един стопанин, то на всички кандидати за съответното пасище се отправя покана за провеждане на търг с явно наддаване, като за печеливш участник се обявява кандидатът, предложил най-високата цена на декар.

7.5. Явното наддаване се извършва в присъствието на комисия, назначена със заповед на кмета на община. Комисията съставя констативен протокол от явното наддаване.

8. В срок до **31 декември** ежегодно, кметът или кметският заместник на населеното място представя в общината протокол от работата на работната група и:

- Списък на всички стопани, отглеждащи пасищни животни на територията на населеното място;

- Списък, изготвен от работните групи по населени места с предложените за разпределение мери и пасища от общинския поземлен фонд – за общо и индивидуално ползване.
- Списък на излишните пасища, мери и ливади, които могат да се предоставят за ползване на стопани от съседни землища, или списък на стопаните, за които е наличен недостиг в даденото землище.

9. В срок до **31 януари ежегодно** Общинският съвет взема окончателно решение за одобряване или отхвърляне на предложенията на работните групи, създадени по населени места за годишното разпределение за общо и индивидуално ползване.

При отхвърляне на предложение на работна група на населеното място, същото се връща в съответното кметство за преработване в едноседмичен срок и след направените корекции повторно се внася на следващото заседание на Общинския съвет. Решението на ОБС подлежи на обжалване пред съответния административен съд.

10. При подадено заявление за **общо** ползване на пасищата кметът на общината издава служебна бележка, в която е определено местоположението и големината на ползваните пасища. В общината се води регистър на издадените служебни бележки за одобрените заявления за общо ползване на пасищата, мерите и ливадите по населени места.

11. След приключаване на разпределянето на пасищата и мерите за индивидуално ползване, ползвателите сключват договор с Общината. Договорът се сключва за срок от 5 – години, а при желание на ползвателя и за по-кратък срок, като всяка година се ревизира натовареността на пасището с животни и броя на животните за съответния договор.

12. Общината създава регистър на лицата, ползващи общинските мери и пасища. Регистърът съдържа: лицата, ползващи общинските пасища, мери и ливади, данни за ползваните имоти, вид и брой на животните, вписвания за промяна на обстоятелствата на ползвателите, № и дата на договори за ползване, данни за извършени плащания. Регистърът се води от упълномощено със заповед на кмета на общината длъжностно лице от Общинска администрация. За всеки земеделски производител се създава досие, в което се съхранява цялата документация по ползването и плащането на таксите, както и данни за предприетите действия за почистване на имота.

13. Общинските пасища, мери и ливади, които са в лошо състояние могат да се отдават за срок от 5 години за подобряване, като:

- за първата и втората година на ползване - не се заплаща наем;
- за третата година на ползване – се заплаща 50 % от определената начална цена;
- за четвъртата и петата година включително – се заплаща 100 % от определената цена.

За пасищата, мерите и ливадите се определят годишни цели за подобряване за първа, втора и трета години от договора. Дейностите за подобряване по експерна оценка и предписание се посочват в договора за наем.

14. Общината извършва контрол, чрез наблюдение изпълнение на ангажиментите и спазване на изискванията от страна на ползвателите на общински пасища, мери и ливади. Наблюдението стартира с набирането на първичната информацията за анализа за всяко пасище, мера или ливада. Общината организира извършване на проверки на място. Резултатите от проверката на място се използват за контрол и наблюдението на устойчивото ползване на пасищата, мерите и ливадите. За извършването на проверките, както и за първоначалното и последващо наблюдение се съставят формуляри и протоколи. Кметът на общината одобрява необходимите образци на формуляри и констативни протоколи за проверка (контролни листа).

ВАЖНО: Приоритетът на общото ползване трябва да бъде гарантиран, както и приоритетът на животновъдите пред ползватели за поддържане в ДЗЕС!

Индивидуално ползване на мери и пасища от общинския и от държавния поземлен фонд

В съответствие с приоритета на земеползването съгласно съществуващата нормативна уредба след общото ползване възможностите са следните:

- да се проведе търг за наем или аренда за индивидуално ползване за нуждите на животновъдите, чиито ферми са регистрирани на територията на землището и на съседните землища, като за остатъка
- да се проведе търг за наем или аренда за индивидуално ползване с лица за добив на фураж при спазване на условията за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние независимо от това, дали самите те отглеждат пасищни животни.

Търговете се провеждат от общините за индивидуално ползване на общински и на предоставените за управление държавни мери и пасища. Началната тръжна цена е пазарната цена и за двата фонда е определена по § 2г от Допълнителните разпоредби на ЗСПЗЗ. При удостоверение от Областна дирекция „Земеделие“ липса на реални пазарни данни, се прилага определената със заповедта на министъра на земеделието и храните цена. Съгласно Със 6 лв. начална цена за търг Заповед Заповед на МЗХ за ДПФ в ДВ, бр. 32 от 01.04.2013 г. за 2013 началната тръжна цена е 6 лв./дка

Правилата, определящи допустимите участници, и реда за провеждане на търга, са еднакви и за двата фонда.

Задължения на ползвателите

1. Ежегодно, в срок до **15 ноември** собствениците на пасищни животни заявяват писмено желанието си за ползване на пасищата с подаване на заявление до кмета на общината. Заявлението съдържа информация за броя на пасищните животни и за начина на ползване на пасищата – **индивидуално, при условията на общо ползване или чрез сдружение** /като посочва упълномощеното от него лице, което да го представлява пред работната група/. Заедно със заявлението земеделският стопанин представя и:

- документ, удостоверяващ броя и вида на животните – копие от актуална анкета карта, служебна бележка или декларация, заверена от ветеринарен лекар;
- декларация, че е запознат с изискванията за ползване на общинските пасища;
- удостоверение, че няма непогасени финансови задължения към общината, само когато е заявено желание за индивидуално ползване.

2. При ползването на мери и пасища, стопаните следва да спазват:

2.1. Забраните, произтичащи от заповедите за обявяване на зоните от екологичната мрежа Натура 2000, в случаи, че пасищата попадат в такива зони.

2.2. Законоустановените изисквания (ЗУИ), утвърдени със заповед № РД09-114/07.02.2012 г. на министъра на земеделието и храните.

ВАЖНО: При противоречие се прилагат разпоредите по 2.1.!

3. Ползвателите на общинските мери и пасища не могат да преотдават наетите за ползване общински мери и пасища и при всяка настъпила промяна в обстоятелствата следва своевременно да уведомяват общинските служители.

4. Ползвателите на общинските мери и пасища спазват следната численост на селскостопанските животни, допускани на паша в общинските мери и пасища, съобразно класификацията им в Наредба № 5 от 2010 г.:

4.1. В продуктивни пасища:

- за животни от рода на едрия рогат добитък (ЕРД) на възраст повече от 24 м., крави с бозаещи телета, млечни крави и биволици – не по-малко от 10 дка на животно;
- за животни ЕРД на възраст до 24 месеца – не по-малко от 6 дка на животно;
- за овце, кози, кочове и пръчове – не по-малко от 4 дка на животно;
- за еднокопитни – не по-малко от 11 дка на животно.

4.2. В слабопродуктивни пасища:

- за глава едър рогат добитък – не по-малко от 12 дка;
- за овца и коза – не по-малко от 4 дка;
- за еднокопитни – не по-малко от 13 дка на животно.

4.3. В мери:

- за глава едър рогат добитък – не по-малко от 12 дка;
- за овца и коза – не по-малко от 6 дка;
- за еднокопитни – не по-малко от 13 дка на животно.

**ВАЖНО: Гъстотата на животните на дка зависи от състоянието на всяко пасище
Необходимо е състоянието на пасища да се наблюдава и оценява ежегодно!**

Част 2. Мониторинг/наблюдение

1. Целогодишно общината извършва наблюдение за изпълнение на ангажиментите и спазване на изискванията от страна на ползвателите на общински пасища и мери:

- спазва ли се числеността на животните на единица площ с цел предотвратяване на недоизпасването или преизпасването на пасищата;
- подобрява ли се тревостоя, вследствие на ползването на пасищата;
- опазват ли се редките видове растения и животни;
- има ли промяна в слоевете в СИЗП, засягащи общинските пасища;
- променя ли се броя на животните за съответните населени места;
- налице ли е загуба на пасищата, вследствие на разораването им, изоставяне или липса на поддръжка.

ВАЖНО: Вследствие на извършеното наблюдение, информацията по част 1 от настоящата методика се актуализира.

2. Процедура по изпълнение на наблюдението

2.1. Наблюдението стартира с набирането на първичната информация за анализа по част 1 от настоящата методика за всяко пасище, мера или ливада. На база на тази информация се проследява изпълнението на ангажиментите на ползвателите и се констатира подобрене или не на състоянието на пасищата, мерите и ливадите.

2.2. Общината организира извършване на проверки на място, констатациите на които оказват влияние на наблюдението на пасищата, мерите и ливадите.

2.3. За извършването на проверките, както и за първоначалното и последващо наблюдение, кмета на общината одобрява необходимите образци на формуляри и протоколи за проверка (контролни листа).

3. Индикатори за наблюдение:

3.1. спазени забрани от заповедите за обявяване на зоните от Натура 2000 поне на 50 % от пасищата, мерите и ливадите, попадащи в обхвата на мрежата;

3.2. 80 % от пасищата, мерите и ливадите са в добро земеделско и екологично състояние;

3.3. в 100% от пасищата, мерите и ливадите са спазени изискванията за минимална гъстота на животинските единици на хектар от 0.15 ЖЕ/ха или е извършена 1 коситба;

3.4. % наети общински пасища, мери и ливади на територията на общината; в т.ч. държавни – общински.

3.5. % на отдадени за ползване пасища, мери, ливади на животновъди; в т.ч. държавни – общински и за общо и за индивидуални;

3.6. % на отдадени за ползване пасища, мери и ливади на стопани, заявили желание да ги поддържат в добро земеделско и екологично състояние - в т.ч. държавни – общински.

Заключение

Макар и наложил се по икономически съображения, подходът за умереност при експлоатация на пасищата чрез общо ползване, пренесен през вековете, в различните си форми съдържа доказан ефективен модел за запазването на природните ресурси за бъдещите поколения, в съответствие с концепцията за устойчивото развитие. Именно това сходство го прави особено ценен инструмент за постигането и на екологичните цели за защита на биоразнообразието и ландшафта.