

**„НАЙ-ВАЖНИТЕ ДВИГАТЕЛИ НА РАЗВИТИЕТО НА ЕДНА СТРАНА“ –
РОЛЯТА НА ОКРЪЖНИТЕ СЪВЕТИ КАТО ИНСТИТУЦИЯ
В СЕВЕРОИЗТОЧНА БЪЛГАРИЯ (ДО 1912 Г.)**

Петър ДОБРЕВ

Abstract: *It is a widely shared opinion that local governments had limited power in the new Balkan states at the end of the 19th and the beginning of the 20th century. While this was also true for Bulgaria, this paper tries to show that holding positions in the local government and especially in the District councils proved to be very beneficial for big landowners in Northeastern Bulgaria prior to the Balkan Wars. The District councils provided powerful leverage to shape local policies in areas such as agriculture and infrastructure and also helped its members form influential political networks. While Bulgarian government policy focused mainly on industry in that period, local institutions, under the tutelage of the big landowners, served as a channel through which to divert some state funds towards agriculture, especially in areas like Dobrudja where large estates predominated.*

Key words: *District councils, local government, local institutions, capitalist agriculture, Dobrudja, Varna, capital accumulation, political networks, merchant networks, Bulgaria*

JEL: N94

Сред изследователите има що-годе постигнат консенсус, че местното самоуправление в България в периода след Освобождението макар и подсигурано от конституцията, се осъществява трудно на практика. Постоянни са стремежите на младата държава да централизира управлението, а и самите местни управници често затъват в дългове и скандали поради неопитност, некомпетентност или познатата ни корупция.

Още наблюдатели като Емил Лавеле отбелязват, че новите балкански държави, сред които и България, залагат повече на френския централистичен модел, вместо да ползват собствения си опит в местното самоуправление от османско време (Daskalov, 2005, p. 61). До подобни изводи стигат и съвременни учени като сърбина Мирослав Свирчевич, който в специално изследване съпоставя местното самоуправление в Сърбия и България за периода 1878-1914 г.

(Svirčević, 2009). Имайки предвид тези наблюдения, в настоящия текст разглеждам под лупа дейността на Варненския окръжен съвет в периода до войните в опит да видя как ограничената власт, която локалните институции са имали, е повлияла на местното стопанство. Дори да е ясно, че корупция има, е интересно да видим кой точно се облагодетелства от нея по пряк или индиректен начин. Наистина всичко ли се диктува от центъра или има съществени локални особености?

През 1878 г. Временното руско управление обособява като административна единица Варненски окръг, съставна част на Варненска губерния, и създава избран орган – Окръжен управителен съвет. През 1882 г. вече има български закон за Окръжните съвети. В разглеждания от мен период в състава на Варненски окръг влизат Варненска, Провадийска, Добричка, Балчишка и Куртбунарска околии¹.

Според закона от 1882 г. Окръжният съвет е избран институт, който заседава два пъти годишно, а мандатът му е шест годишен. Негов постоянен орган е Окръжната постоянна комисия, която работи ежедневно и изпълнява решенията на съвета. Съветът има 15 члена, като председателя се назначава от княза. Окръжните съвети са замислени като коректив на общинската власт, в която има много по-голямо текучество и политически борби. По тази причина на окръжните власти се оставят дългосрочни задачи като строеж и поддържане на пътищата, водоснабдяване и направа на чешми, строеж на обществени сгради; селско стопанство-подобряване породата на домашните животни, внедряване на нови сортове селскостопански култури; училищно дело; грижи за индустрията; грижа за санитарното състояние на окръга; данъчно облагане². Идеята е те да бъдат "истински хозяи на окръжието"³.

До 1887 г. Окръжните съвети избират съдебните заседатели за углавните отделения в окръжните съдилища, съгласно със закона за съдоустройството. Членовете на комисията нямат заплата, а получават по 10 франка на ден, когато имат заседание⁴. Така макар да не носи преки финансови ползи, работата в Окръжния съвет дава сериозни връзки и влияние.

През 1887 г. с нов закон мандатът на Окръжните съвети става три-годишен, а председателят се избира на вътрешно гласуване между избраните членове. Ролята на съветите се повишава, тъй като те получават самостоятелни бюджете

¹ Държавен архив – Варна, Ф.717К.

² Пак там.

³ Общинска автономия, кн. 1, 1927, с. 15.

⁴ Закон за окръжните съвети, Държавен вестник, 118, 14 октомври 1882.

ти⁵. Това обаче ги хвърля в често необмислени харчове и окръжията натрупват сериозни дългове. През 1899 г. министърът на вътрешните работи Васил Радославов заявява: „Понастоящем действителните приходи на окръжията не надминават 2,500,000 лева, от които 4/5 произлизат изключително от връхнини върху преките данъци. От тая сума 1,100,000 лева отиват за заплати на постоянните комисии и служащите в тях и 900,000 лв. за изплащане на дългове, а само 500,000 лв. остават за производителни работи“⁶.

Задлъжнялостта става причина през същата 1899 г. законът да се измени в един доста реакционен дух – окръжният съвет избира двама членове на постоянната комисия при окръжния управител, а председателят е самият окръжен управител. Постоянните комисии се превръщат в просто отделение към окръжните управления, като това положение се премахва със закон от 1907 г., който остава в сила 19 години – до началото на 1926 г. През 1933 г. с все по-засилващия се авторитаризъм и централизация в страната, институцията на окръжните съвети е закрыта.

През 1906 г. д-р Иван Златарев пише за окръжните съвети в списанието на Българското икономическо дружество: „Окръжните съвети са най-важните двигатели на развитието на една страна, те са в миниатур местни народни събрания; от тях зависи подобрието на съобщенията, подигането общото стопанство, създаването на дружества и корпорации, имаюци за задача развитие богатството на страната; те са същевременно и школа за политическо възпитание на народа, те са първоначалното училище на българския гражданин, гдето той участва в ръководене съдбините на населението в окръга и се приготвя за поемане по-висок мандат – взимане участие в народното законодателство“ (Zlatarov, 1906, p. 13).

Пожеланието да са „най-важните двигатели за развитието на страната“ до голяма степен не се сбъдва. През 1929 г. списание „Общинска автономия“ пише, че „по българско обикновение, и тоя прекрасен институт бе превърнат в арена за унищожителната партизанщина на местните партийни величия“⁷.

Според друга по-ранна статия на списанието средствата на окръзите са били най-безмилостно праросвани; стотици хиляди лева са били раздавани под разни форми, като помощи на близки и далечни роднини на окръжни съветници и на техни партизани. Бюджетите на съветите биват наричани „агитационен

⁵ Закон за окръжните съвети, Държавен вестник, 145, 22 декември 1887.

⁶ Общинска автономия, кн. 7, 1929, с. 440.

⁷ Общинска автономия, кн. 7, 1929, с. 436.

фонд“, тъй като със средствата на окръга са се правели благодеяния на този или онзи партизанин и се е създавала изборна клиентела⁸.

Доколко тези наблюдения са валидни за Варненския окръжен съвет? В разгледания от мен период той също търпи обвинения за прехосани средства, като през 1891 г. окръжният управител Иван Драсов говори за липса от касата в размер на близо 15 хиляди лева. Председателят на Постоянната комисия Янко Урумов се оправдава с късно вписване в счетоводните книги на суми, постъпили от данъци. Впоследствие обяснява, че е продал къщата си, за да покрие дълговете на касата: „Прав, крив, платих парите. Прежалих мило и драго, разорих се материално“. Отделно има и пари, които член секретарят Странджев е „загубил“ – 360 лв.⁹.

Прави впечатление, че в Окръжния съвет влизат редица едри земевладелци като х. Васил Холевич, Никола Холевич, Петър Калинков и Желяз Велков. Съветът дава лостове в области от пряк интерес и компетенции именно на такива хора като инфраструктурата и развитието на селското стопанство. Същевременно Окръжните съвет дава възможност на чифликчиите да разширят политическата си мрежа и на национално ниво – например, като председател на съвета, именно х. Васил Холевич води варненската делегация на Първото земеделческо-индустриално изложение в Пловдив през 1892 г. Любопитно е да се отбележи, че Варненският окръг се рекламира предимно със селскостопанска продукция, включително маково семе за производство на опиум (Dryanovski, 2015, p. 153).

Х. Васил Холевич, неколнократен депутат и собственик на големи чифлици в каварненските села Дураналар и Делнебекъой, става председател на Варненския окръжен съвет още през 1880 г., като многократно заема същия пост до 1907 г. Това е доста значително политическо дълголетие, при положение, че в същия период на местно ниво се изреждат кметове и окръжни управители от всевъзможни партии¹⁰.

През 1891 г., при поредното си избиране за председател, х. Васил Холевич държи кратка реч, в която настоява за „съгласие при решаването на въпросите, на съгласие разумно и чисто от всякакви частни и партизански сметки и намерения, без които решенията всякога биват дребнави и недоносчета“¹¹. През съ-

⁸ Общинска автономия, кн. 1, 1927, с.16.

⁹ Протоколи на Варненския окръжен съвет, 2-23 септември 1891, с. 4.

¹⁰ Още за Холевич виж в: Dobrev, 2016.

¹¹ Протоколи на Варненския окръжен съвет, 2-23 септември 1891, с. 6.

щата година в Окръжния съвет са и други двама едри земевладелци – Петър Калинков¹² и Желяз Велков.

При това положение не е чудно, че за земеделието в областта се полагат специални грижи въпреки желанието за липса на „партизански сметки“. Така например въпреки изразените мнение на някои членове на Окръжния съвет през 1891 г., че опитите за откриване на артезиански кладенци в Добруджа ще излизат много скъпо, а и няма подходящи хора, които да правят проучванията, х. Васил Холевич налага противоположната теза. Той смята, че работата не трябва да се отказва, защото „почти половината от окръжието страда от безводие“ и предлага да се предвиди 2-3 хиляди лева от бюджета, „сума съвсем нищожна сравнително с ползата в случай на сполука“. Предложението му е прието, въпреки че други членове като влиятелния търговец и бивш кмет Велико Христов са против¹³.

По предложение на Холевич и Калинков, окръжният съвет започва процедури по откриване на образцовия разсадник, където да се налагат нови сортове и култури и да се демонстрира интензивно земеделие. По предложение на Калинков разсадникът се открива в Добруджа, защото „там е най-разпространено земеделието“. Според него откриването му в Новоселска околия е немислимо, „понеже тази околия е гориста и затънтена, земеделието ѝ е слабо, следователно и голяма полза не може да се очаква от разсадника, ако се открие в нея“¹⁴. В крайна сметка разсадникът се прави в земите на манастира „Св. Константин и Елена“ край Варна, които допреди това са били собственост на гръцката община. Разсадникът заема 1 300 дка и включва лозя, градини, паркове, свинарница, кокошкарница, краварница и конюшна, библиотека, а впоследствие и туристическа част¹⁵.

Отново двамата чифликчии Холевич и Калинков лобират за направата на пътя Балчик-Добрич, като в крайна сметка се прави фонд специално за поправката му. Изчаква се фондът да достигне до 100 хиляди лева, за да се направи пътят изцяло, а не на парче¹⁶. Трасирането на междуселските пътища започва едва през 1891 г. като сред първите предвидени е Дуранкулак-Балчик (през села-

¹² Калинков има чифлици също в Дуранлар, както и в Емирлер (дн. Калина), и в Гаргалък (дн. Вранино). Представители на рода имат сериозна политическа кариера (Atanasov, 2004).

¹³ Протоколи на Варненския окръжен съвет, 2-23 септември 1891, с. 25.

¹⁴ Пак там, с. 39.

¹⁵ Отчет за дейността на Варненската окръжна постоянна комисия през времето от 1-й септември 1905 до 1-й септември 1906 година, с. 4.

¹⁶ Протоколи на Варненския окръжен съвет, 2-23 септември 1891, с. 65.

та Калъкчий, Сар-Мусса, Делнебейкьой и Гаргалък), който очевидно освен всичко друго ще улесни и връзката на чифлиците на Холевич с пристанище Балчик¹⁷. Впоследствие през 1901 г. Никола Холевич лобира за поправка на пътя Варна-Голяма Франга, защото той е начинът на чифликчийските села от Балчишка околия да се свързват с Варна¹⁸.

Х. Васил Холевич пренася и в Окръжния съвет борбата си за горите в района, като в крайна сметка съветът отправя официално писмо до министъра на финансите и до варненския Окръжен управител, в което казва, че „горите са необходими за земеделеца както солта за хляба – за горлив, строителен и за разни други земеделчески дреболии дървен материал“. Според съвета основен виновник за лошото състояние на горите в окръга е Варненската горска инспекция, която „без да си спомня, че земеделческото население у нас е основата на капитала и че колкото трябва да се пазят горите, не по-малко трябва да се пазят и почитат и нуждите на туй население, нужди, които имат за основа съществуването на земеделчието, следователно – на средствата за нашето економическо съществуване“¹⁹.

По решение на Окръжния съвет Постоянната комисия купува 7 жътварки, 3 косилки и 16 веячки, които са изпратени на земеделските каси, за да се ползват от населението²⁰. През 1893 г. се доставят и безплатни семена за засяване на рапица, също така лятна пшеница, ечемик, люцерна, лен, сусам. В Балчишка околия семена получават четирима души, сред които са х. Гено Холевич – 30 кг. рапица, 50 кг. пшеница, 50 кг. ечемик, 30 кг. люцерна и Петър Калинков в същото съотношение. В Провадийско семена получава и Желяз Велков. Семената са платени от Министерството на финансите²¹. Подобни доставки на безплатни семена има на няколко пъти в разглеждания от мен период, като сред облагодетелстваните винаги са едрите земеделци – от една страна те имат най-добри условия за отглеждане на различни култури, но очевидно имат и нужните лостове, с които да се възползват от държавното финансиране.

Що се касае до рапицата, за нейните производители следват нови облекчения през 1896 г. Идеята да се облекчи превозването на рапицата от държавните железници идва от Желяз Велков, „крупен земеделец от с. Балдъръ-кьой, Про-

¹⁷ Отчет за дейността на Варненската окръжна постоянна комисия през времето от 1-й септември 1890 до 1-й септември 1891 година, с. 7.

¹⁸ Протоколи на Варненския окръжен съвет, 10 септември - 2 октомври 1901, с. 91.

¹⁹ Протоколи на Варненския окръжен съвет, 2-23 септември 1891, с. 141.

²⁰ Изложение за състоянието на Варненското окръжие, 1888-1889, с. 50.

²¹ Отчет за дейността на Варненската окръжна постоянна комисия през времето от 1-й септември 1892 до 1-й септември 1893, с. 35.

вадийска околия²². Той се оплаква, че на русенската гара са таксували рапицата му като маслодайно растение, а в Провадия като житно. Единственият пазар за продажба в по-голямо количество се намирал в Русе и за това Велков „прибрал“ от дребните производители и отишъл да я продава в Русе. Ситуацията му е отежнена от това, че 600 дка от рапицата му е опустошена от вредители. Постоянната комисия прави постъпки да не се таксува рапицата като маслодайно и вече превозът да става с 25% намаление. Освен това на Велков се връща сумата от 739 лв., взета от Русенската гара²².

През 1891 г. Окръжният съвет прокарва и идеята да се намали десятъкът на боба и сеното чрез молба до правителството, като Холевич заявява, че тогавашната ситуация „спъва, вместо да дава потик на земеделието“²³.

Прави впечатление също, че по-големите самостоятелни стопански начинания на съвета като окръжна сиренарница или железарска работилница за поправка на земеделски машини отново са свързани с интересите на едрите земеделци. Специално сиренарницата е направена по предложение на Холевич в Каварна, в близост до чифлиците му.

През 1895 г. сиренарницата е затворена, тъй като мястото се доказва като неподходящо, а някои от машините остават за известен период в чифлика именно на Холевич.

През 1893 г. отново по предложение на Холевич се взимат мерки за унищожаване на скакалците. По предложение на същия се заставя всеки стопанин на окръга да посади в двора си по 10 дръвчета, ако няма такива, и се прави една окръжна пепиниера за доставка на фиданки за стопаните. Отбелязва се, че мярката се отнася главно за Добруджанската част от окръжието, където няма никакви гори. Искане се и голите пространства да бъдат засявани от общините с фиданки. За място на пепиниерата се мислят правителствените бахчи край скелята в Каварна. Покрай това се създава специален фонд в общините „Фонд за посрещане нуждите по време на епидемия, епизоотия и за изстребление вредителни насекоми по земледелието, лозарството и горите“ като всички градски и селски общини в окръга трябва да предвидят 1% от приходите в бюджетите си за него²⁴.

Окръжните съвети редовно снабдяват местните библиотеки с различни книги и списания, които могат да служат на земеделците. Така през 1895 г. например съветът задължава кметствата в окръга да се абонират за списание „Вете-

²² Протоколи на Варненския окръжен съвет, 2-23 септември 1896, с. 170.

²³ Протоколи на Варненския окръжен съвет, 2-23 септември 1891, с. 53.

²⁴ Протоколи на Варненския окръжен съвет, 1-25 септември 1893, с. 134.

ринарна сбирка“, както и на книгата „Най-големите неприятели на земледелието“, превод на Варненския окръжен земеделски надзирател Бързаков²⁵.

Съветите служат и за разпределение на важни постове в земеделските каси, като тук отново можем да срещнем имената на едри чифликчии. През 1895 г. например Ат. Ючормански е избран за член на съвета при Балчишката земеделска каса, а Петър Калинков за касиер, през 1900 г. член на съвета на същата каса е Никола Холевич, а през 1903 г. – Георги Калинков.

Разбира се, властта на чифликчиите в съвета не е абсолютна. През септември 1900 г., малко след известните Дуранкулашки бунтове, Окръжният управител Иван Димитров открива сесията на Окръжния съвет с остра критика към подбудителите, един от които, Никола Холевич е по това време член на съвета²⁶. Димитров тогава казва, че „шепа крайни елементи, не партизани, а предатели на отечеството, са посегнали на един от най-светите принципи на съществуването на една държава – почитанието законите“.

Впоследствие той директно критикува и стопанската дейност на едрите земеделци, която смята за недостатъчно модернизирани: „И у тях както и у дребните землевладелци съществува българската несъобразителност или нехайство[....] Не е закона злото, то е нямание интелигентност да се приспособи на закона и да вземе нужните мерки съобразно с предписанието му, което не е простено за богатия земеделец особено“²⁷. В хода на работата на съвета от същата година се обсъжда да се заведе дело срещу х. Васил Холевич за невърнатите центрофуга и масломийката от Образцовата сиренарница, но до такова в крайна сметка не се стига, тъй като той ги връща.

В следващите години нещата се успокояват и съветът отново взема решения в обичайното проземеделско русло. През 1901 г. например няколко богати чифликчийски села, се отцепват от Каварненска община и стават самостоятелна, с център с. Гаргалък, Балчишка околия по предложението на П. Калинков, преди време също председател на Окръжния съвет. Идеята на Калинков е селата да имат собствен бюджет, вместо да се съобразяват със специфично градските нужди на и без това отдалечената Каварна²⁸.

През 1903 г. е гласуван бюджет за конкурс по земеделие, има и конкурс за земеделски машини. Създава се фонд за борба с филоксерата, както и за напечатване на наставления по земеделие и неговите отрасли за населението в окръ-

²⁵ Протоколи на Варненския окръжен съвет, 1-28 септември 1895, с. 2.

²⁶ Никола Холевич също е депутат и е сред основателите на земеделското движение в България.

²⁷ Протоколи на Варненския окръжен съвет, 2 септември - 2 октомври 1900, с. 5.

²⁸ Протоколи на Варненския окръжен съвет, 10 септември - 2 октомври 1901, с. 48.

га. През същата година е гласуван кредит за низше практическо земеделско училище в Добричка околия, както и за практическо винарско училище към образцовото стопанство на манастира „Св. Константин“²⁹.

Тези няколко примера са доста красноречиви за важната локална власт, която Окръжният съвет може да даде. Разбира се, той не се произнася само по въпроси пряко или косвено свързани със земеделието, като големите чифликчи също застъпват и нестопански каузи. Х. Васил Холевич например лобира за подпомагане на селските училища: „Селските училища са от голяма важност и необходимост и трябва да се размисли за тяхното повдигане в економическо отношение и за разпространението им“³⁰. В този смисъл съветът изисква от кръчмите да плащат годишно 100 лв., а селата да обработват по 100 уврата земя в полза на училищата³⁰. В друг случай по предложение на Холевич се създава стипендия по стопанско ръководие (кроене и шиене) във Варна, Балчик, Добрич и Провадия „предвид нуждата, която се усеща у нас от изучаване женския пол на занятие“³¹. Никола Холевич пък лобира за изграждане на нова българска църква в Балчик, както и за болница в града³².

От бюджетите на Варненската окръжна постоянна комисия личи, че най-големите разходи са за правене и поддържане на пътища, мостове, кладенци, чешми и вече на второ място са разноските за земеделие и скотовъдство. От бюджета за 1906 г. например 3 200 лв. са отделени за доброкачествени семена за раздаване даром на земеделците в окръга. Отделно има бюджет за доставяне овощарски инструменти и облагородени овощни дръвчета за раздаване на отличилите се по овощарство лица. Дават се също пари за поддържане практически курсове по земеделие и отраслите му, за купуване разни книги и списания по земеделие и скотовъдство, за конкурс по коневъдство. Урежда се поддържането на околийски ветеринарни аптеки, както и на ветеринарни лазарети в Добрич и Провадия, Балчик и Варна³³.

Подобни политики до голяма степен потвърждават наблюденията и на д-р Златаров за окръжните съвети в страната, който през 1906 г. пише, че „работено е само в една посока: подигането на земеделието и скотовъдството, когато втората част от възложената тям длъжност – подигане на търговията и промишлеността е била забравена“. Той дава пример със Софийският Окръжен съвет, който за 25 години е изразходвал 2 млн. лв. за подобрене на земеделието и ското-

²⁹ Протоколи на Варненския окръжен съвет, 10 септември - 9 октомври 1903, с. 85.

³⁰ Протоколи на Варненския окръжен съвет, 2-23 септември 1891, с. 67.

³¹ Протоколи на Варненския окръжен съвет, 1-25 септември 1893, с. 154.

³² Протоколи на Варненския окръжен съвет, 10 септември - 2 октомври 1901, с. 43.

³³ Бюджет на Варненската окръжна постоянна комисия за 1906-1907 г.

вѣдството в района, а за търговия и промишленост – 11 196 лв. и то благодарение на застъпничеството на Търговската камара (Zlatarov, 1906, p. 14).

Тези данни отново посочват, че местната власт и специално окръжните съвети са силен инструмент за подкрепа на земеделието в страната, което ги прави привлекателно място за местните едри земеделци. Известно е, че в икономическото си развитие България решава спора „индустрия или земеделие“ в полза на индустрията (Daskalov, 2005, pp. 313-316). За земеделците поне до Първата световна война остават подобни местни структури, които, както посочих обаче, далеч не са лишени от властови ресурс. Погледът върху тях дава една различна идея за сложността на стопанската политика на страната в периода, която не е ограничава само до решенията в София.

REFERENCES:

- Atanasov, A 2004, *The Kalinkovs from Bulgarian Seaside Dobrudja (1747-2004)*, Matador, Dobrich. (in Bulgarian)
- Daskalov, R 2005, *Bulgarian society. 1878-1939*, vol 1, Gutenberg, Sofia. (in Bulgarian)
- Dobrev, P 2016, ‘The Holevich Family and the Town of Kotel – from Proto-industrialization towards Capitalist Agriculture’, *Proceedings of Centre for Economic History Research*, vol. 1, pp. 308-327, Varna. (in Bulgarian)
- Dryanovki, B 2015, *History of Varna. 1878-1944*, vol. 3, Slavena, Varna. (in Bulgarian)
- Svirčević, M 2009, *Local government in Serbia and Bulgaria (1878-1914)*, Glasnik, Belgrade. (in Serbian)
- Zlatarov, I 1906, ‘The economic activity of our District and Municipal councils’, *Spisanie na balgarskoto ikonomichesko druzhestvo*, vol. 10, no. 1, pp. 12-29. (in Bulgarian)

Correspondence address:

Petar Dobrev, Assistant Professor
Sofia University, Department of History
15 Tzar Osvoboditel Blvd.
1504 Sofia
Tel.: (+ 359) 887875682
E-mail: peterzad@gmail.com