

Димитър Симеонов/Dimitar Simeonov

## ФАКТОРИ, ОСОБЕНОСТИ И ПРОБЛЕМИ НА ТЕРИТОРИАЛНОТО УСТРОЙСТВО НА НАСЕЛЕНИТЕ МЕСТА В БЪЛГАРИЯ

### *Factors, Characteristics, and Problems of the Territorial Organization of the Settlements in Bulgaria*

*The territorial organization is a multi-aspect complex activity realized in a particular environment. The latter is both a connection and a boundary between society and nature. This interaction, which is an element of geography's research focus, provokes further study. The aim of this paper is to make a modern theoretical analysis of the factors, characteristics, and problems of the territorial organization of the settlements in Bulgaria.*

Трансформацията на социално-икономическите отношения в условията на преходна икономика в България намериха своето отражение върху териториалното устройство на населените места в страната.

Едни от най-важните фактори за тази трансформация се явяват:

- преход от монополно държавно влияние върху икономическите ресурси и недвижимост към разнообразни форми на собственост;
- резкият спад на обемите на бюджетно финансиране на инвестиционните процеси и преход към доминиране на частните инвестиции като основен източник на капитал за икономическото развитие (в строителството, търговията, промишлеността и др.);
- преход от пряко държавно административно управление на икономиката към пазарни стопански отношения (държавата практически загуби един от основните си инструменти за провеждане на регионалната политика – директния контрол върху основните икономически дейности);
- изграждането на нови организационно-икономически форми за въздействие върху развитието на населените места и отделните територии, съчетаващи частната инициатива с централната и местна подкрепа и нормативното регулиране.



Устройството на територията е многоаспектна комплексна дейност осъществяваща се в определена среда, която е едновременно връзка и граница между обществото и природата. Именно това взаимодействие, което е елемент от обекта на географската наука провокира интереса за подобен род изследвания. Съвременният теоретичен анализ на факторите, особеностите и проблемите на териториалното устройство на населените места в страната са цел на настоящето проучване.

Динамичните промени в териториалното устройство на населените места създават условия и поводи за формулирането на различни правила. Самият процес е продължителен и непрекъснат, като основната трудност е установяване на система от административно-законодателни мерки. По същество устройството на територията е насочено към жизнената среда и цели да обхване всички елементи от съществуването на човека в обществото, обединени в три групи: живот, труд и отдих.

Развитието на територията налага идентифициране на въздействащите фактори и условия, както и оценка на очакваното им конкретно проявление. Примерният обхват на едно проучване на факторите и условията би следвало да включва:

- природни ограничители и стимулатори на пространственото развитие: географско положение, релефът със своите компоненти, климатичните условия, водните ресурси, защитените територии, курортно-туристическите ресурси, екологичната обстановка;

- антропогенни ограничители и стимулатори на пространственото развитие: структура на селищната мрежа и наличието на системни връзки между елементите ѝ, транспортната достъпност на териториите и инфраструктурната им осигуреност, наличието на територии с обекти на културно-историческото наследство;

- демографски характеристики: брой и динамика на населението, структури, заетост, безработица и др.;

- перспективи за икономическо развитие на национално, областно и общинско равнище: темпове на растеж, структурни промени, доходи;

- външни фактори: макроикономическа обстановка, устройствени мероприятия от регионално и/или национално значение.

При паралелния анализ в съвременните условия на природо-географските фактори (по-конкретно на особеностите на релефа, климата и водите) и на пазарните принципи (за свободното движение на хора, стоки и услуги) се оказва, че са основата за планирането на транспортната инфраструктура, например. Свързвайки съществуващите производствени комплекси, транспортът осигурява тяхната специализация. В тази посока планирането на инфраструктурата (на централно, регионално и местно ниво) зависи в голяма степен и от адаптивността на икономическото развитие към специфичните природни условия. Отчитането на природните условия и ресурси (природно-ресурсния потенциал) в дадения случай встъпва в ролята си на икономически фактор, на естествена основа за общественото производство (Петров, 2006). Характеристиката на природните фактори и условия има целенасочено



въздействие върху териториалното устройство чрез оптималното използване на природно-ресурсния потенциал.

Териториалното устройство се подчинява на определени принципи, които обхващат всичките му аспекти: принцип на демократизма, на комплексността, на непротиворечивостта между държавните, общинските, личните интереси, на съчетаване на отрасловите и териториалните интереси, на балансираността (основа на регионалното развитие).

Териториалното устройство е важен инструментариум за упражняване на властта във вертикална посока, т.е. към реализация на управленските програми и концепции. От друга страна, чрез създаването на предпоставки за хармонизиране на териториалното с икономическото райониране, може да се постигне в значителна степен изпълнението на конкретна ефективна регионална политика. Териториалните особености на населените места в голяма степен рефлектират и успоредно контрастират върху съществуващите стопански проблеми.

Като комплексна дейност териториалното устройство обхваща развитието на цялото общество и има разнообразни характеристики, обединени в три направления:

1) Икономическо – дава представа и характеризира икономическите условия при които се развива тази дейност, отразява икономическите аспекти на собствеността;

2) Политическо – показва каква е националната и местна политика в областта на териториалното устройство;

3) Юридическо – изяснява нормативната регламентация. Тук са уредени правните проблеми на собствеността, правомощията на системата от държавни органи, правомощията по планиране, строителство и контрол.

Реалното стартиране на съвременната регионална политика започва през 1999 г. (с приемането на първия закон за регионално развитие). Един от основните аспекти, който се откроява, е съществуването на значителни диспропорции между отделните части на страната в резултат от протичащите неблагоприятни демографски процеси. Последвалите множество публикации, доклади и програми върху тази проблематика разшириха кръга на изследване. Критичният поглед и задълбочената констатация на експертите е, че е отделено твърде малко внимание на промените и особеностите на населението по населени места, съответно не се разглеждат изключително тревожните тенденции в измененията на функциите и териториалното устройство на селищната мрежа в България. Според Димов (2007), този сегмент от общите проблеми на развитието и пространствената организация на социално-икономическия живот на страната е изключително важен за осъществяване на прехода към устойчиво и балансирано развитие на територията. Определянето на йерархичността и функциите на отделните селища е един от базовите вектори, на който трябва да се основава провежданата регионална политика и устройство на територията.



Устройството на територията, освен дейност по използване, опазване и застрояване на поземлени имоти, включва и нейната (на територията) функционална и структурна организация, както и инфраструктурно осигуряване. За европейското планиране на населените места територията не е механичен сбор от поземлени имоти, а единна и неделима основа, създадена от природата и формирана и наследена от историята, върху която се образуват и преобразуват във времето различни по вид и големина поземлени имоти. Целта е да се осъществява функционирането на индивидуалните и колективни жизнедейности и да се отговаря на постоянно изменящите се потребности на развитието им. В този смисъл и териториалноустройственото планиране (по отношение на по-големите части от националната територия) и градоустройственото планиране (по отношение на населените места и селищните образувания) са основният инструмент, с помощта на който местните власти улесняват и канализират предприемаческите инициативи и инвестиционните намерения на собствениците. Дълготрайността на устройствения процес, множеството участници и високата степен на обвързаност на отделните операции изискват цялостна управленска политика.

Основен движещ сегмент на териториалното устройство по места се явява местното самоуправление. Общината представлява единство на функционално обединени населени места и междуселищни територии, обособена социално-демографска система. Всяка община разполага със собствена политика по устройството на територията, съобразена с конкретните ѝ характеристики и проблеми. В редица икономикогеографски публикации се акцентира, че на общинско равнище пространствените различия рязко нарастват. Статистическите данни показват, че само в 21 общини (от общо 264) населението се увеличава в периода 2003–2008 г. Осем от тези общини са черноморски (Аврен, Аксаково, Бяла, Варна, Несебър, Поморие, Приморско и Созопол). Към Бургаска област с положителен прираст са още общините Камено, Руен и Карнобат, а към Варненска област – Девня и Суворово. Югозападът е представен от Столична община, Челопеч (Софийска област), Кочериново, Гърмен (Благоевградска област) и Ковачевци (област Перник). Локални острови на положително демографско развитие според данните от НСИ са общините Свищов (област Велико Търново), Стамболово (Хасковска област) и Пловдив. Очертаната неблагоприятна демографска картина създава реална бариера за постигане на устойчив икономически растеж и задълбочава диспропорциите в териториален аспект. Паралелно е необходимо да се проследи състоянието на селищната мрежа на страната, при която е факт „точковата концентрация” на население, фондове и активности в малко на брой големи и средно големи градове и обезлюдяване на част от националната ни територия. Доказателство са данните за постоянното закриване на села в планинските и граничните райони. Само през 2007 г. са заличени 11 села поради липса на население. Намалява броят на населените места у нас – от 5903 през 1956 г., 5373 през 1980 г., 5340 през 1996 г. до 5322 през 2007 г. Смущаваща е тенденцията за увеличаване на броя на населените места с население



под 1000 жители, които са близо 85% от всички 5 322, и на тези без постоянно население – 127 села, което се отразява изключително неблагоприятно върху жизнеността на селищния потенциал. С помощта на *Приложение 1* (групиране на общините в зависимост от броя на населените им места) нагледно се представя нарушеният баланс в селищното устройство на страната, като могат да се потърсят корелационни връзки с данните за броя на населението в отделните селища. От особено значение за устройството на територията е съобразяването със спецификата на съответната община или област. В това отношение общините и областите у нас се отличават с голямо разнообразие – по площ, по брой на населението, според вида на релефа, по степента на урбанизация, по структурата на икономиката, по социалната адаптивност, по ранга и изградеността на инфраструктура и др. Това разнообразие важи дори и за общините на областните центрове. Едни са характеристиките на Пловдивската и Варненската общини, които може да се оценят като чисто градски. Съвсем други са на Кюстендилската и Видинската, в които огромна част от територията е със селски характер и с ярка депопулация, най-силно изявена в приграничната територия.

В „Европейската харта за устройство на територията”, приета в Торемолинос, Испания в далечната 1983 г. от Конференцията на министрите, отговарящи за устройството на територията (CEMAT) се посочва, че: „Устройството на територията представлява важен инструмент за развитието на обществото. Чрез него може да се постигне по-добро организиране на пространството, взаимовръзка между дейностите, защита на околната среда, намаляване на регионалните различия и подобряване на качеството на живота. Необходимо е да се преодолее схващането, че организацията на пространството изцяло се определя от краткосрочните икономически цели, без да се вземат предвид социалните, културните и екологическите аспекти”. Опирайки се на базисните постановки, препотвърдени в Хановер (2000 г.) и общовалидни до днес за 27-те страни членки на ЕС, можем да посочим част от открояващите се проблеми на нашето териториално устройство. Проблемните вектори на териториалното устройство на населените места могат да бъдат схематично представени в следните основни направления:

#### **❖ По отношение на структурата на земеползване и териториално развитие на урбанизираните територии:**

Наблюдава се засилваща се тенденция към усвояване на селскостопански и горски земи за строителство, понякога за сметка на високо категорийна земеделска земя. Трябва да се отчете, че стихийното разрастване на част от градовете и курортните селища, каквото се забелязва на определени места, предопределя за десетилетия напред значителни допълнителни разходи за благоустрояване и функциониране на територията. Рискът от презастрояване и преуплътняване на отделни градски жилищни комплекси по Черноморското крайбрежие и в големите планински курорти е вече реален факт. Както отбелязва Янков (2005), в туризма стихийното строителство под диктата на тесни, частни интереси нарушава органичната и пряка



връзка настанителна база – среда за отдих, чрез качествата на която се осъществява туристическата функция, поставяйки под заплаха устойчивото развитие на туризма. Като илюстративен пример за концентрация на застрояване може да се представи *Приложение 2* – въведени в експлоатация сгради по общини през 2007 г. по данни на НСИ. Както се вижда, само за 127 общини има отчетени данни, като едва в 6 общини броят на новите сгради надхвърля 100.

Сега по Закона за административно-териториалното устройство се допуска формирането на т.нар. селищни образувания. Те не са нито градове, нито села, а формирования, в които през определен период от годината има хора, занимаващи се с някаква дейност, но не са постоянно живеещи там. В закона за административно-териториалното устройство на РБългария е посочено, че „територията на селищното образувание се определя от неговите строителни граници. Селищното образувание е разположено на територията на едно или повече населени места и няма самостоятелно землище. Наименованието на селищното образувание се определя с акта за неговото образувание. Селищните образувания са с национално и местно значение. Министерският съвет определя селищните образувания с национално значение”. С решение на МС, на основание на чл. 23 от ЗАТУРБ бяха определени следните селищни образувания с национално значение: Курортен комплекс „Албена“, община Балчик, област Добрич; Курортен комплекс „Златни пясъци“, община Варна, област Варна; Курортен комплекс „Св. св. Константин и Елена“, община Варна, област Варна; Ваканционно селище „Елените“, община Несебър, област Бургас; Курортен комплекс „Слънчев бряг“, община Несебър, област Бургас; Ваканционно селище „Дюни“, община Созопол, област Бургас; Курортен комплекс „Международен младежки център – Приморско“, община Приморско, област Бургас; Курортен комплекс „Пампорово“, община Чепеларе и община Смолян, област Смолян и Курортен комплекс „Боровец“, община Самоков, Софийска област. Появата на т.нар. „нови селища“ след 1990 г. е елемент на разпръснатото застрояване. Разпръснатото застрояване с право се счита за едно от най-големите общи предизвикателства, пред които е изправена Европа днес. В изследване, проведено от европейската агенция по околна среда във всички държави от ЕС, се показва продължаващо бързо пространствено разширяване на населените места – най-вече градовете с около 5%. Наблюденията показват, че нови модели на развитие се появяват в регионите, усвоили най-много средства по регионалните програми, но също процесите протичат около малките градове или в селските райони – по продължението на транспортни коридори, а така също в крайбрежните части.

#### **❖ По отношение на териториалното и теренно осигуряване на стопанските дейности:**

Тук проблемните нива са две. От една страна е необходимо да се създават условия за безвредни производства и обслужваща дейност в жилищните зони, но не стихийно, а регулирано от нормативната уредба. В условията на спад на изграж-



дането на публични обслужващи обекти е важно да се осигурят теренни възможности за развитие на комплексни и специализирани центрове от нов тип. Пример за това са комплексните търговски и обслужващи центрове, необходими в процеса на концентрация на търговската дейност и интегрирането ѝ с други форми на обслужване.

Второто, налага се бързо преструктуриране на вече действащите производствени зони (преимуществено за малки и средни предприятия) и създаването на високотехнологични паркове (като тези в София, Варна, Пловдив и др.).

#### **❖ По отношение на запазване на зелените зони:**

Реституционните инвазии и жилищното строителство ограничиха до известна степен терените с публични озеленени площи. От съществено значение е да се формулират ефективни мерки за опазването им и да се стимулира високата степен на приоритетно озеленяване. Европейската практика на публична обществена защита е все още в началните си етапи в страната.

#### **❖ По отношение на развитието на социалната инфраструктура:**

Задължително е да бъдат съхранени наличните и предвидените, но неусвоени терени за детски градини, училища, здравни заведения и др. дейности, с оглед създаването на съвременни условия за повишаване на жизненото равнище на населението. При това изискването за близост до местоживеенето остава валидно само за големите градове и централните селища. За селските райони следва да се използват съществуващи и/или да се резервират терени в опорни центрове, по възможност радиално отдалечени на около 30 км. При преструктуриране на жилищни комплекси е важно да се запазят и разширят местата за спорт и отдих.

#### **❖ По отношение на определянето на насоките за подобряване на транспортно-комуникационната система:**

При развитието на транспортно-комуникационната система на градовете е целесъобразно да се дава приоритет на системата на масовия обществен транспорт. Усъвършенстването на уличната мрежа в близък и средносрочен план да се опира предимно на съществуващите трасета, като се постига максимална свързаност на мрежата, както и да се запазят възможности за бъдещи по-радикални решения. Специално внимание трябва да се отделя на проблемите на паркирането. В общините, през чиято територия се предвижда да преминат трасета на европейските транспортни коридори, първостепенно е свързването им с регионалната и локална транспортна система.

#### **❖ По отношение на инженерно-техническата инфраструктура:**

Основното е да се отчита предпоставящото и лимитиращото им значение при реконструкцията и интензификацията за урбанизирането на територии, респ. за усвояването на нови, като двете се планират взаимнообвързано. Съществено е усилията да се насочат към преодоляване на изоставането в изграждането на канализацията на усвоените територии спрямо водоснабдяването им, както и към бъдещото им синхронно развитие. Специално внимание би следвало да се обърне



на далекосъобщенията, за да се овладеят възможностите, които ще предложат информационните технологии за усъвършенстване на пространствената организация на трудовите дейности, обитаването и обслужването.

#### ❖ По отношение на специфичните територии:

Не на последно място съобразно конкретните условия на съответните общини в обхвата на общинските политики по устройство на територията следва да се засилят мерките по отношение на устройствените проблеми на специфични територии – защитени територии, територии с обекти на културно-историческото наследство, крайбрежия и акватории, селищни образувания със специфични функции и др.

В заключение, промяната на съвременната сложна функционално-пространствена организация и структура на селищната и междуселищната територия поставя пред териториалното устройство комплекс от проблеми и нерешени задачи. Големото им разнообразие и взаимна зависимост изискват търсенето на решения на по-високо териториално-организационно равнище (административно и неадминистративно) и задължителното участие на квалифициран научен потенциал. Приоритетен обект на устройство и изграждане остава основната съставна единица на държавната административно-териториална структура – общината. Нейното комплексно развитие, изграждане и функциониране изискват съответстващи ѝ подходи, методи и прогнозен инструментариум за стратегическо планиране и териториално-устройствено проектиране.

## ЛИТЕРАТУРА

**Димов, Н.** Проблеми на самоорганизацията и синергизма в регионалното развитие на България. – В: Българското общество пред присъединяване към Европейския съюз. Съст. и ред. А. Мантарова, М. Захаријева. София, Изд. “Изток-Запад”, 2007.

**Еврев, П., и др.** Развитие на населените места в Република България – състояние, проблеми, възможности. С., НЦТРЖП, 1996.

**Петров, К.** Проблемни аспекти при формиране на регионалната политика на България. – Геополитика, бр. 5, 2007.

**Янков, Р.** Застрояването на черноморското крайбрежие – тенденции и заплахи. – В: Научни съобщения на СУБ – клон Добрич, т. 7, Уеб-базирана версия, 2005.

Население (2003–2008 г.). Издания на НСИ.

Статистически годишници на Р. България. Издания на НСИ, 2003–2008 г.

[http://europa.eu/index\\_bg.htm/20.11.2009/](http://europa.eu/index_bg.htm/20.11.2009/)

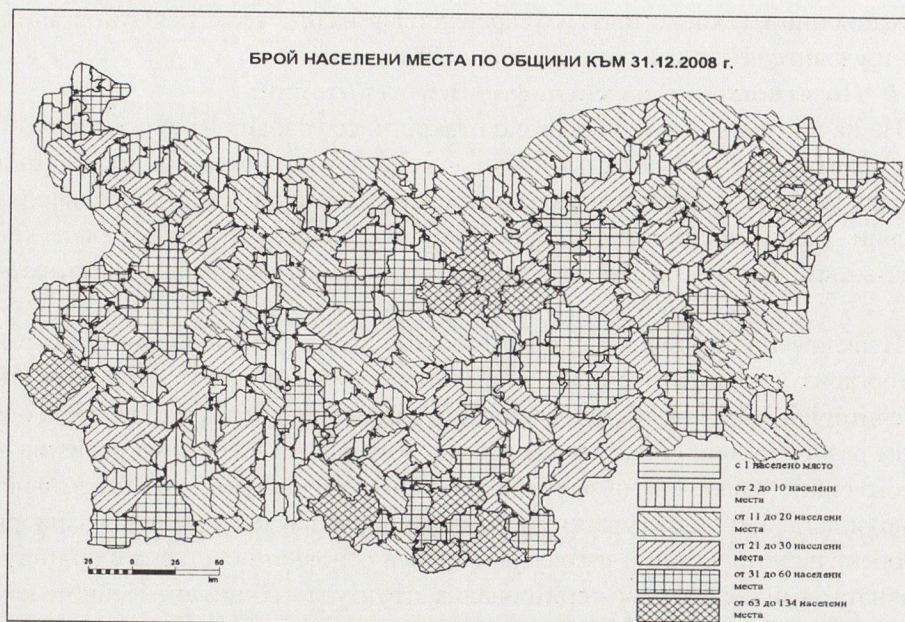
<http://tax.bg/bg/laws/tree/laws/21.11.2009/>

<http://sg.stroitelstvo.info/print/18.11.2009/>

<http://www.stroyexpert.bg./19.11.2009/>



## Приложение 1



## Приложение 2

