

**КОНСТИТУЦИОННА ЗАКРИЛА И ТЕРИТОРИАЛНИ ДЕФОРМАЦИИ:
ДЕФИЦИТИ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА
ПЕРИУРБАНИЗАЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ**

доц. д-р арх. Стефан Аспарухов,

Университет по архитектура, строителство и геодезия – София

Резюме: Настоящата статия изследва институционалните и нормативни дефицити, възпрепятстващи превенцията на периурбанизацията около големите икономически центрове в България. Анализът разкрива съществуването на дълбок парадокс между конституционния статус за закрила на земеделската земя като национално богатство и реалната практика, водеща до значителни териториални деформации. Авторът аргументира тезата, че действащата нормативна уредба, заложена в Закона за устройство на територията (ЗУТ) и Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ), не функционира като превантивен инструмент за устойчиво пространствено планиране, а като административно-фискален регистратор на стихийни инвестиционни инициативи. Изследването доказва, че липсата на синхрон между стратегическите документи и порочната практика на „spot зонирането“ води до необратима загуба на поземлен ресурс и инфраструктурни дисбаланси. Предлага се концептуална промяна в законодателството, която да изведе администрацията от ролята на пасивен регистратор и да възстанови функциите ѝ на проактивен регулатор на процесите по устройствено планиране, гарантиращ устойчиво развитие на средата.

Ключови думи: периурбанизация, градски спрол, устройство на територията, земеделски земи

**CONSTITUTIONAL PROTECTION AND TERRITORIAL DEFORMATIONS:
DEFICIENCIES IN POLICIES FOR MANAGING
PERI-URBANIZATION IN BULGARIA**

Assoc. Prof. arch. Stefan Asparuhov, PhD,

University of Architecture, Civil Engineering and Geodesy - Sofia

Abstract: This article examines the institutional and regulatory deficiencies hindering the prevention of peri-urbanization around major economic centers in Bulgaria. The analysis

reveals a profound paradox between the constitutional status of agricultural land as a national wealth and the actual practice, which leads to significant territorial deformations. The author argues that the current regulatory framework, embedded in the Spatial Development Act and the Agricultural Land Protection Act, fails to function as a preventive tool for sustainable spatial planning, acting instead as an administrative and fiscal registrar of spontaneous investment initiatives. The research demonstrates that the lack of synchronization between strategic documents and the flawed practice of "spot zoning" results in an irreversible loss of land resources and infrastructural imbalances. A conceptual legislative shift is proposed to move administrations away from their role as mere registrars, restoring their function as proactive regulators of spatial planning processes that guarantee sustainable environmental development.

Keywords: peri-urbanization, urban sprawl, spatial planning, agricultural land

1. Увод

Разрастването на градовете чрез хаотично трансформиране на земеделските земи в тяхната периферия е урбанистичен феномен с най-висока степен на комплексност, който остава нерешен на европейско, национално и местно равнище. В съвременната теория и практика този процес, известен като „градски спрол“ (urban sprawl) или „периурбанизация“, е разпознат като едно от най-трудните за овладяване предизвикателства, генериращо тежки пространствени, екологични и социално-икономически дисбаланси.

В България през последните три десетилетия процесът на децентрализация в управлението и преминаването към пазарна икономика обусловиха силно изявени политики на пренасяне на отговорностите в устройственото планиране към общинските администрации. Резултатът от тази абдикация на държавата от същинското регионално планиране е най-видим в контактните зони – там, където природната среда посреща агресивния инвестиционен натиск. В периферията на икономически активните български градове (София, Пловдив, Варна, Бургас) се наблюдава акумулиране на значителни териториални неравенства и стихийна интервенция, задоволяваща предимно частния интерес за сметка на обществения (Аспарухов, 2020).

Основна жертва на този урбанистичен хаос е един от най-ценните за прехраната на бъдещите поколения ресурси – земеделската земя. Трансформацията на тези територии за неземеделски нужди (индустриални, жилищни, логистични или курортни) отдавна е загубила характера на планиран градоустройствен процес. Вместо това, тя се е превърнала в инструмент за поддържане на пазарната спекула в бизнеса с недвижими

имоти. Липсата на публичен източник, даващ единна информация за изменението на дяловете на поземлените ресурси, както и фактът, че балансът на земята не се използва като основа за планиране на територията (Ярловска, 2018), създават удобна среда за публична дезинформация относно истинските мащаби на процесите.

В сърцевината на проблема стои разминаването между конституционния статус за закрила на земята и реалните териториални деформации. От една страна, чл. 21 от Конституцията на Република България прокламира, че земята е основно национално богатство, което се ползва с особената закрила на държавата и обществото. Тази постановка е пренесена като своеобразна „мантра“ и в чл. 2 от Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ), според който промяната на предназначението им се допуска само „по изключение при доказана нужда“. От друга страна, емпиричната реалност доказва точно обратното – изключението се е превърнало в масова практика, а законите функционират не като превантивен инструмент за защита на ресурса, а като процедурен конвейер, който легитимира стихийната деформация на територията под натиска на инвестиционните намерения.

Настоящата статия издига тезата, че действащата нормативна уредба, регламентирана чрез Закона за устройство на територията (ЗУТ) и Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ), страда от фундаментална неадекватност спрямо съвременните предизвикателства на периферната урбанизация. Вместо да налагат устойчиви модели за развитие, тези закони толерират процедурния дуализъм и порочната практика на „spot зонирането“ (работа на парче). Целта на изследването е да направи критичен анализ на дефицитите на превенцията в законодателната рамка и фискалните механизми, доказвайки тяхната ирационалност. Очакваните резултати следва да насочат вниманието към необходимостта от концептуална реформа, която да изведе администрацията от позицията на обикновен регистратор и да възстанови ролята ѝ на регулатор, гарантиращ устойчиво развитие и благоприятни условия за живеене, труд и отдих (ЗУТ, чл. 1).

2. Социално-икономически детерминанти и парадоксът на „експанзията при свиване“

Разбирането на процесите в градската периферия изисква анализ на земята в три нейни основни проявления: като недвижимо имущество, като стока и като обект на инвестиционна дейност (Делиева, 2007). В съвременната българска практика земята с променено предназначение най-често придобива характеристиките на стока с изкуствено

повишена стойност, генерирана не от нейните производствени качества, а от предвижданията на устройствените планове. Този процес обаче рядко е съпроводен от устойчиво обезпечаване с транспортна и инженерна инфраструктура, което компрометира ефикасното ползване на съседните земеделски масиви и превръща територията в поле за пазарна спекула (Аспарухов, 2020).

Процесите на периурбанизация в България протичат на фона на специфичен социално-икономически контекст, белязан от засилващи се икономически неравенства. Индексът на Джини, по който страната ни заема първата позиция в ЕС (39,5 пункта към 2023 г.), е индикатор за дълбока социална сегрегация, която се обективира и в пространството (World Bank, 2023). Тези неравенства стимулират вътрешна миграция към големите градове-ядра, създавайки „омагьосан кръг“: инвестиционният интерес се концентрира в периферията на икономически стабилните центрове (София, Пловдив, Варна, Бургас), докато изоставащите региони потъват в демографска и икономическа депресия.

Тук се проявява един от най-големите парадокси на съвременното ни развитие – феноменът на „свиващите се градове“ (shrinking cities). Дефиниран като урбанизирана територия с трайно намаляващо население и признаци на структурна криза (Wiechmann, 2006), този модел е приложим за по-голямата част от българските градове. Въпреки демографския срив и наличието на излишна инфраструктура и амортизиран сграден фонд в компактният град, урбанистичната практика продължава да фаворизира експанзията. Вместо ревитализация и регенерация на съществуващите производствени зони (brownfields), се стимулира усвояването на нови територии „на зелена поляна“ (greenfields). Изследванията потвърждават, че дори в малките населени места в България е наличен значителен потенциал за ревитализация на индустриални сгради, който остава неоползотворен поради липсата на целенасочени политики и устройствени стимули (Христов и Савчева, 2020).

Тази ирационална териториална експанзия се подхранва от няколко критични фактора:

- Икономическа спекула. Промяната на предназначението на земеделски земи се възприема като по-бърз и евтин механизъм за придобиване на активи в сравнение със сложните процедури по реструктуриране на стари индустриални или складови зони;

- Инфраструктурен дефицит. Инвеститорите често разчитат на бъдещи публични инвестиции за довеждаща инфраструктура, вместо да поемат тежестта за рехабилитация на съществуваща такава в градската тъкан;
- Информационен вакуум. Липсата на единни, публично достъпни регистри за земеделските земи с променено предназначение и непълните данни в кадастралните регистри създават среда на несигурност, която облагодетелства *ad-hoc* решенията за сметка на стратегическото планиране.

Анализът на функционалните урбанизирани ареали в България (Богданов и др., 2016) показва, че именно в периферията на градовете с най-висок икономически потенциал се акумулират най-тежките пространствени конфликти. Липсата на адекватни данни за земеползването в тези ареали е симптом за абдикацията на институциите от реалния мониторинг на процесите. В резултат на това, „урбанизирането“ на земеделските земи се превръща в стихийна интервенция, която не само унищожава невъзобновим природен ресурс, но и задълбочава териториалните неравенства, превръщайки просперитета в периферията в пряко следствие от деградацията на компактния град (Йовчева, 2012).

3. Нормативен дуализъм и дефицити на устройственото планиране

Действащата нормативна рамка в България се характеризира с парадоксално смесване на материите на териториалното устройство (регионално планиране) и селищното устройство. В Закона за устройство на територията и подзаконовите актове за неговото прилагане липсва ясно и задълбочено отношение към преустройството на териториите за труд, като планирането на производствените и обслужващите зони често се осъществява по директни аналози с жилищните структури, което е методологически погрешно (Сентова, 2001). Този дефицит се задълбочава от липсата на синхрон между ЗУТ и редица специални закони, сред които водещо място заема Законът за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ).

3.1. Императивният характер на подробните планове и административната тромавост

В действащия ЗУТ се налага императивен подход, при който строителството се разрешава само въз основа на влязъл в сила подробен устройствен план (ПУП) и след промяна на предназначението на земята (ЗУТ, чл. 12, ал. 2). Този механизъм страда от прекомерна детайлност, която изисква фиксиране на обемно-пространствени параметри

в твърде ранен етап, често далеч преди реалната инвестиционна готовност. Резултатът е тромавост на процедурите, която не само забавя инвестиционния процес, но и системно тласка предприемачите към усвояване на периферни територии, където административните и техническите ограничения са по-лесно преодолими в сравнение със сложната градска тъкан.

Фундаментален дефицит на настоящата уредба е липсата на нормативно и фискално разграничение между инвестициите в амортизирани територии в рамките на града (*brownfields*) и тези в незастроени земеделски масиви (*greenfields*). В момента законът третира по идентичен начин ревитализацията на остаряла индустриална зона в строителните граници на населеното място и трансформацията на плодородна земя в периферията. Нещо повече – поради натрупаните вещноправни и екологични тежести в градските зони, за инвеститора е административно по-лесно и икономически по-изгодно да премине през процедурата по ЗОЗЗ върху „чист“ терен, отколкото да навигира в сложните процеси по регенерация на съществуващ сграден фонд.

Липсата на диференцирана политика в този смисъл поставя проектите за градско обновяване в състояние на системна неконкурентоспособност спрямо проектите за периферните земеделски масиви. Докато нормативната уредба продължава да игнорира специфичните трудности и по-високите първоначални разходи при ревитализацията на градската среда, тя на практика работи в подкрепа на периурбанизационните процеси.

3.2. Феноменът на „реверсивното планиране“ и „spot зонирането“

Един от най-сериозните дефицити на превенцията в териториалното планиране в България е реверсивното подчинение на Общите устройствени планове (ОУП) спрямо вече одобрени ПУП за индивидуални имоти в земеделски територии. Поради постоянното отлагане на крайните срокове за одобряване на ОУП на общините, се наложи практиката на „планиране на парче“. При нея инвестиционният избор налага изработването на ПУП в земеделски земи, след което предвижданията на ОУП механично се съобразяват с тези вече случили се трансформации.

Този подход, известен в теорията като „spot зониране“ (*spot zoning*), е фундаментално погрешен, тъй като:

- Ерозира общественото доверие, възприемайки се като обслужване на частни интереси;
- Нарушава общата градоустройствена логика, създавайки *острови между преотредени имоти* без визия за инфраструктурна обезпеченост;

- Блокира възможността за справедливо прилагане на „първа регулация“ по реда на чл. 16 от ЗУТ, което би осигурило терени за публична инфраструктура, озеленяване и обществено обслужване още в зародиша на урбанистичния процес (Аспарухов, 2020).

3.3. Институционална несъгласуваност и информационен дефицит

Общата правна рамка, регулираща инвестиционните инициативи в извънурбанизираните територии, включва над 150 нормативни акта, а с общинските наредби – много повече, които понякога са несъгласувани или си противоречат. Липсата на единна правна рамка и координация между ведомствата (министерства и техните структури, общини и експлоатационни дружества) затруднява устойчивостта на инвестициите и стимулира хаотичното разрастване.

Проблемът се задълбочава от динамичните, но често механични промени в системата за стратегическо и пространствено планиране. До март 2020 г. йерархичната структура на документите включваше национални стратегии и концепции (НСРР/НКРР), регионални планове и схеми на ниво райони (РПЗЗ/РСРР) и области (ОСР/РСРР), както и общински планове (ОПРО/КПРО). С реформата в Закона за регионалното развитие след 2020 г. тези документи бяха обединени с цел интеграция: на национално ниво бе въведена Националната концепция за регионално и пространствено развитие (НКРР), на районно ниво – Интегрирани териториални стратегии за развитие (ИТСР) на ниво 2, а на общинско – Планове за интегрирано развитие на общините (ПИРО) (Ковачев и Енчев, 2024).

Въпреки заявления стремеж към консолидация, отпадането на стратегиите и схемите на областно ниво създаде критичен вакуум в планирането на мащабни агломерационни ареали. Този дефицит е особено осезаем за териториите на София (столица) и София-област, където липсата на междинно, областно равнище на пространствено координиране блокира възможността за единно управление на периферните процеси. Тази институционална празнота, съчетана с липсата на специализирани устройствени планове за земеделските територии, води до ситуация, в която земеделските земи в крайградската периферия се трансформират стихийно, без да се отчита с необходимата тежест техния бонитетен бал или значението им за екологичния баланс на региона.

4. Фискални механизми – симулация на рестрикции

Един от най-сериозните дефекти в управлението на територията се открива в икономическата рамка на процесите по промяна на предназначението. Определянето на държавните такси по чл. 30 от ЗОЗЗ е тема, която често остава неразбрана не само за обществото, но и за професионалистите, тъй като зад техническата формула се крие дълбока градоустройствена ирационалност. Анализът на приходната част на бюджета на Министерството на земеделието и (МЗХ) показва значителна финансова зависимост на институцията от таксите за промяна на предназначението, което поставя под въпрос обективното прилагане на чл. 2 от ЗОЗЗ, прокламиращ земята за основно национално богатство (Аспарухов, 2020).

4.1. Методологически пороци на Тарифата

Размерът на таксите се определя според *Тарифата за таксите, които се заплащат при промяна на предназначението на земеделските земи* (Тарифата, чл. 30, ал. 1 ЗОЗЗ) по формула, включваща средния бонитетен бал (СББ), коефициент за площ (Кплощ), коефициент за категория на населеното място (Кк) и коефициент за поливност (Кпол). Детайлният преглед на тези компоненти разкрива, че фискалният механизъм не функционира като рестрикция, а като „фискална симулация“, която на практика поощрява разрастването на градовете върху плодородни земи.

Основен парадокс се наблюдава при коефициента за категория на населеното място (Кк). Тъй като той е най-висок за големите градове (напр. София, Пловдив, Варна, Бургас), таксата за промяна на предназначението в техните землища е значително по-висока, отколкото в землищата на съседните по-малки общини. Това създава директен икономически стимул за инвеститорите да търсят терени в „периферията на периферията“, където земята е по-плодородна, но таксата за нейното унищожаване е пренебрежимо малка.

4.2. Емпирични доказателства за фискалната ирационалност

Критичният преглед на фискалната рамка изисква отчитане на последната актуализация на *Тарифата* от 2025 г. Анализът на тези изменения обаче разкрива, че те имат предимно козметичен характер и не адресират фундаменталните дефекти на методиката. Макар коефициентите за площ на земята да са повишени с 20%, а за големи имоти (над 10 дка) да е въведена диференциация по категории, тези промени дори не догонват инфлацията за 13 годишния период.

Особено тревожно е извеждането на енергийните обекти в отделна група с редуциран коефициент за площ. Този ход легитимира безскрупулното превземане на

ценни земеделски земи от фотоволтаични централи и е пряко следствие от противоконституционните опити за внедряване на агрофотоволтаични паркове като обекти, които могат да се изграждат без промяна на предназначението на земята (Решение №3 на КС от 23.04.2025г.). Особено показателен в тази насока е фактът, че ако промяната на предназначението на плодородна земя бъде заявена за изграждане на фотоволтаичен парк, таксата се редуцира десетократно спрямо други производствени функции, което превръща държавата в пряк съучастник в унищожаването на почвения ресурс.

За онагледяване на фискалната несъстоятелност и нейното въздействие върху периурбанизационните процеси, следва да се уточни, че докато в други свои трудове авторът е изследвал подобни казуси при действието на *Тарифата* от 2012 г. (Аспарухов, 2020), в настоящата публикация се привеждат в доказателство два аналогични казуса, пречупени през призмата на актуализираните текстове от 2025 г.:

- **Казус 1: Инвестиционно намерение при еднакви характеристики на земята и различна локация**

Обект на анализ е промяна на предназначението за производствен обект върху имот от 9,99 дка (неполивна земя, III категория).

В първия случай имотът е в землището на Столична община (район Кремиковци) – територия с нарушени характеристики, но документално водена като плодородна. Тук таксата възлиза на около 24 000 €. Във втория случай, за идентичен имот в близост – в землището на с. Григорево (общ. Елин Пелин), таксата е значително по-ниска – под 12 000 €.

Ако във втория случай (с. Григорево) инвестиционното намерение бе за фотоволтаичен парк, таксата би се редуцирала драстично – до едва 900 €. Това е категорично потвърждение за наличието на политики, които не само стимулират спрота, но и фаворизират определени сектори за сметка на конституционната защита на земята.

- **Казус 2: Инвестиционно намерение при сходни характеристики и различна локация**

Този казус разкрива пълния провал на Тарифата като регулаторен инструмент. Сравняват се два обекта. Обект А е за склад с площ на земята малко над прага от 10 дка (10,01 дка), в землището на Столична община (Кремиковци), III категория земя. Таксата възлиза на около 30 000 €. Обект Б е за обект на хранително-вкусовата промишленост в землището

на с. Григорево (общ. Елин Пелин), V категория земя. Таксата е едва 1000 €.

Разликата от близо 28 пъти (над 2700%) в полза на обекта в по-широката периферия, е категорично доказателство за неизправността на *Тарифата* по отношение на нейното въздействие върху периурбанизационните процеси. Държавата на практика „продава“ правото на унищожаване на земеделски ресурс в крайградската територия на символични цени, докато налага тежки финансови бариери за обекти в близост до вече урбанизирани и инфраструктурно обезпечени зони.

4.3. Икономическата логика на инвеститора срещу обществения интерес

При така структурираните такси, за предприемача е икономически по-изгодно да закупи и трансформира земеделска земя без инфраструктура, отколкото да инвестира в градска регенерация. Ниските разходи за промяна на предназначението в периферията компенсират първоначалните инвестиции за сондажи, локални пречиствателни съоръжения и кабелни трасета. В дългосрочен план обаче, тежестта за поддръжката и интегрирането на тези хаотични структури пада върху местните общности и публичните бюджети.

Липсата на координация между държавните институции позволява допускането на конкурентни терени в непосредствена близост до планираните индустриални зони (напр. около ИЗ „Божурище“ или ИЗ „Девети километър“ в Бургас). Това води до пренасочване на капитали извън зоните, в които държавата вече е вложила публичен ресурс за инфраструктура, легитимирайки стихийното раздробяване на земеделските масиви.

5. Емпирично изследване и пространствени модели на трансформация

За целите на изследването в периода 2016–2019 г. бе проведено емпирично-урбанистично проучване на над 30 крайградски територии, разположени в землищата на шест от големите български градове. Изборът на 25 конкретни обекта за детайлен анализ е базиран на критерии като отдалеченост от строителните граници, конфигурация на имотите и близост до транспортна инфраструктура (Аспарухов, 2020). Резултатите разкриват дълбока ерозия на плановата дисциплина и налагането на порочни пространствени практики.

5.1. Парадоксът на „реверсивното планиране“

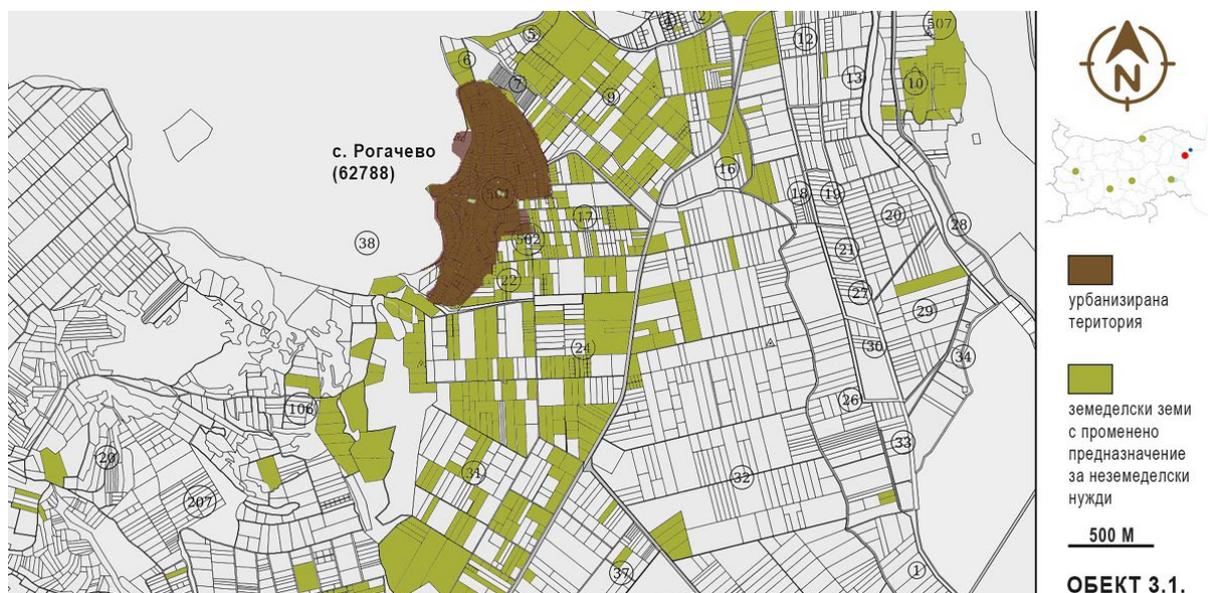
Един от най-значимите изводи от изследването е установяването на т.нар. „реверсивен подход на планиране – от ПУП към ОУП“. В класическата урбанистична

логика инвестиционният избор следва да се съобразява с предвижданията на Общия устройствен план, което е предвидено и в Закона (чл. 103, ал. 4 ЗУТ). В българската практика обаче се наблюдава обратната зависимост: стихийната промяна на предназначението на индивидуални имоти чрез подробни планове (ПУП) принуждава по-късно разработваните ОУП механично да „санкционират“ и легитимират вече случилите се трансформации. Този подход превръща стратегическото планиране в заложник на частната инициатива и пазарната спекула.

5.2. Модели на пространствените деформации

Въз основа на анализа на фактичката обстановка, авторът дефинира три основни типа пространствени модели на трансформирани земеделски земи, всеки от които носи специфични рискове за устойчивото развитие:

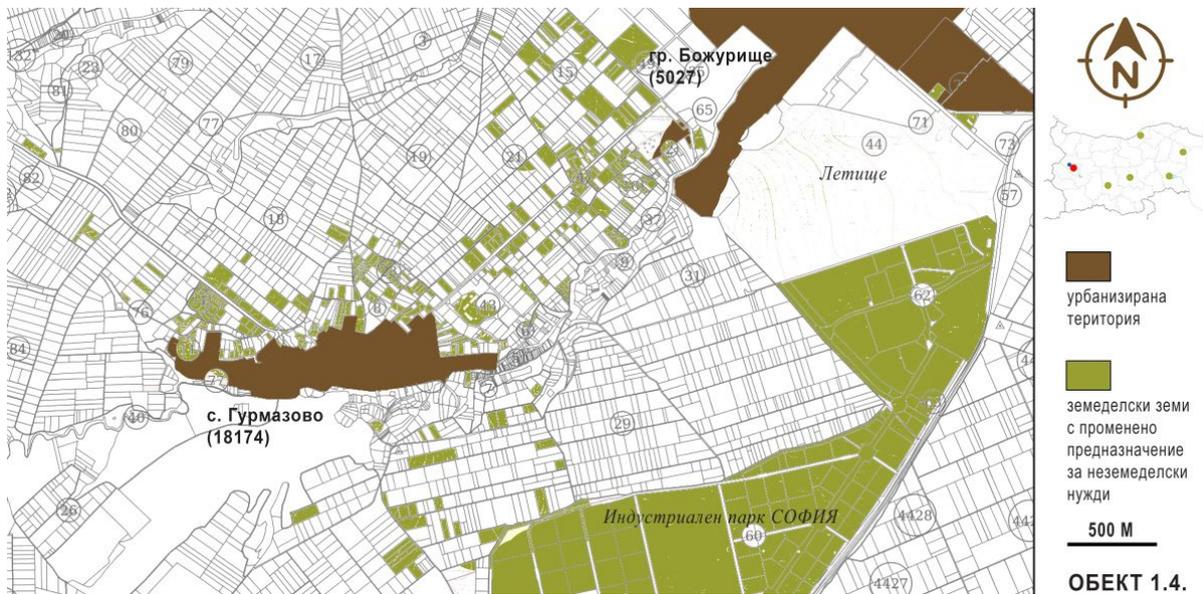
- **Дисперсни модели.** Характеризират се с хаотично разпръснати имоти с променено предназначение, често отдалечени от строителните граници на населеното място. Този модел е типичен за землищата на с. Нови хан (общ. Елин Пелин) и с. Рогачево (общ. Балчик). Основният порок тук е създаването на „острови“ от застрояване сред обработваеми масиви, което прави невъзможно ефективното земеползване на съседните имоти и драстично оскъпява инфраструктурното обезпечаване (Фиг. 1);



Фигура 1. Дисперсен модел. Земеделски земи с променено предназначение за неземеделски нужди, Община Балчик (по данни от КАИС към 2019г.)

- **Компактни модели.** Наблюдават се предимно при големи индустриални образувания (напр. ИЗ „Божурище“, ИЗ „Марица“, ИЗ „София-изток“). Макар да имат по-висок потенциал за устойчивост, те често страдат от

липса на коопериране между собствениците по отношение на публичната инфраструктура. В много случаи компактността е привидна, тъй като имотите запазват своите неблагоприятни за застрояване земеделски граници (издължени ниви), което затруднява композиционното единство (Фиг. 2);



Фигура 2. Компактен и дисперсен модел. Земеделски земи с променено предназначение за неземеделски нужди, Община Божурище (по данни от КАИС към 2019г.)

- **Смесени модели.** Те са най-често срещаното явление и съчетават негативите на предходните два модела. При тях се наблюдава едновременно линейно разрастване по протежение на пътни артерии и дисперсно „проникване“ в дълбочина на земеделските масиви. Типичен пример е периферията на гр. Бургас и гр. Благоевград, където инвестиционният натиск води до пълно сливане на селищни структури (напр. Несебър и Равда) при липса на единна инфраструктурна рамка.

5.3. Териториални и екологични рискове

Емпиричният анализ доказва, че стихийната трансформация „на парче“ генерира кумулативни негативни ефекти, които остават извън обсега на административния контрол:

- **Инфраструктурен колапс:** Липсата на специализирани устройствени планове води до абдикация от изграждането на канализационни мрежи. Водоснабдяването масово се осигурява чрез сондажи, което застрашава подпочвените ресурси;

- Загуба на почвен ресурс: Унищожаването на огромни обеми ценен хумусен слой се извършва без ефективни мерки за неговата рекултивация или повторна употреба;
- Икономическа неефективност: Разпокъсването на земята блокира възможностите за комасация и модерно земеделие, превръщайки оцелелите земеделски имоти в нерентабилни териториални остатъци.

Верифицираните ПУП в извънурбанизирана територия, които не са част от планирани зони и не са инфраструктурно обезпечени, следва да се разглеждат като „планови дефекти“. Тези дефекти не само нарушават екологичния баланс, но и лишават местните общности от ползи, тъй като налозите за обекти извън строителните граници на населените места често са редуцирани, докато разходите за тяхното обслужване остават публичен ангажимент.

6. Насоки за реформа и стабилизиране на територията

Диагнозата на съвременното състояние на крайградските територии в България налага извода, че прогнозата за тяхното бъдещо развитие е негативна, ако не бъде предприета радикална промяна в управленския подход. Продължаващата стихийна интервенция, раздробяваща земеползването, не само пренебрегва обществения интерес, но и ерозира върховенството на закона чрез системно потъпкване на един от четирите основни компонента на демократизма – върховенството на закона (Slaev et al., 2019). Устойчивата реиндустриализация и реурбанизация изискват преосмисляне на политиките в няколко основни направления.

6.1. Приоритизиране на фискалните механизми като регулаторен филтър

Най-ефективният и бърз инструмент за ограничаване на спрота е трансформирането на фискалната политика от средство за попълване на ведомствени бюджети в реална икономическа бариера. Необходимо е спешно актуализиране на Тарифата по чл. 30 от ЗОЗЗ в следните насоки:

- 6.1.1. **Диференциране и увеличаване размера на таксите.** Въвеждане на допълнителни коефициенти, които да отчитат реалната степен на инфраструктурна обезпеченост и отдалеченост от урбанизираните зони. Промяната на предназначението на земи извън планираните за разширение територии трябва да стане икономически неизгодна;

6.1.2. **Премахване на лобистките редукии.** Ревизия на преференциалните такси за енергийни обекти (фотоволтаични паркове) върху плодородни земи, за да се спре безконтролното им превземане за сметка на земеделския ресурс;

6.1.3. **Местни налози.** Значително повишаване на таксите за издаване на разрешения за строеж в територии извън строителните граници. Събраните средства следва да се използват целево за изграждане на публична инфраструктура, вместо тя да остава в тежест на общините.

6.2. Законодателни реформи и премахване на „планирането на парче“

Законодателната власт следва да инициира промени най-малко в ЗУТ, ЗРР, ЗОЗЗ, ЗСПЗЗ и ЗООС, чрез които да възстановят йерархичността на плановете документи:

- **Специализирано устройствено планиране.** Въвеждане на задължителни специализирани устройствени планове за земеделските територии, които ясно да дефинират зони със забрана за застрояване за висококатегорийни земи (например I-IV категория) – със или без наличие на влезли в сила общи планове;
- **Ограничаване на „spot зониранието“.** Задължително прилагане на процедурата по чл. 20а от ЗОЗЗ (разширяване на строителни граници) по инициатива на собствениците, но под стриктен общински контрол, преди допускането на ПУП за единични имоти. Това ще принуди инвеститорите да се кооперират и търсят компактни, а не дисперсни модели на трансформации;
- **Технократски подход.** Прилагане на технократския подход при планирането на извънурбанизираните територии (телеократичен подход) – по аналогия на ЕТУП, за да се минимизира субективният политически натиск при вземането на решения за промяна на предназначението (Слаев, 2019).

Необходимо е политиките за управление да надскочат рамката на пасивното ограничаване и да внедрят съвременни методологии за пространствена и функционална регенерация на вече деформираните крайградски зони. В този контекст, прилагането на принципите за реконструкция на спрота (Тачиева, 2010) би позволило трансформирането на фрагментираните и монофункционални територии в устойчиви, пешеходно достъпни и инфраструктурно ефективни селищни структури.

6.3. Административна прозрачност и дигитализация

Липсата на информация е основен съюзник на спекулата. Предлага се създаването на:

- **Публичен регистър на трансформираните земи.** Единна база данни към АГКК и МЗХ, организирана по землища и категории, която да позволява реален мониторинг на загубата на земеделски ресурс;
- **Общодостъпна ГИС система.** Интегриране на всички планирани и реализирани обекти на националната инфраструктура и инвестиции с придобит клас по ЗНИ, за да се осигури координация между ведомствата и да се избегне дублирането на конкурентни терени (Аспарухов, 2020).

6.4. Образователна и квалификационна реформа

Дългосрочното стабилизиране на територията зависи от компетентността на проектантите. Необходимо е включването на задължителни дисциплини в учебните планове по „Архитектура“, „Урбанизъм“ и „Геодезия“, засягащи вещното право, икономиката на жизнения цикъл и екологосъобразното планиране. Браншовите организации следва да преминат към реална оценка на своите членове при издаването на проектантска правоспособност в областта на устройственото планиране, използвайки правото си на саморегулация, включително санкциониране на професионално нецелесъобразни устройствени решения.

7. Заключение

Продължаващото стихийно и хаотично раздробяване на земеделските земи в България, без синхронизирано управление на защитения по Конституция ресурс, е териториално-устройствена интервенция, която води до необратими деформации на националния поземлен ресурс. Липсата на превантивни политики превръща конституционната закрила на земята в декларативен акт без практическо покритие. В условията на демографска криза и феномена на „свиващите се градове“, стимулирането на периферна експанзия за сметка на градската ревитализация е икономически и социално ирационално.

Настоящото изследване показва чрез емпиричен анализ на фискалните механизми, че държавната политика в лицето на Тарифата по чл. 30 от ЗОЗЗ парадоксално поощрява унищожаването на земеделски земи в периферията на градовете и не стимулира инвестициите в близост до изградена инфраструктура. Тази „фискална симулация“ на рестрикция е един от основните двигатели на териториалния хаос.

Устойчивостта в развитието не е случайно събитие – тя се планира. Превенцията на периурбанизацията изисква незабавна законодателна намеса, насочена към превръщането на администрацията от пасивен регистратор на частни интереси в активен регулатор на процесите по устройствено планиране. Само чрез радикална реформа на фискалните инструменти и въвеждането на специализирани планови филтри може да бъде защитен националният поземлен ресурс за бъдещите поколения.

Използвана литература

Аспарухов, С. (2020). Съвременни проявления на индустриалната архитектура в земеделски територии (Монография). София: УАСГ.

Богданов, Б., Й. Калчев, В. Ангелова, И. Гавазки (2016). Градове и техните функционални урбанизирани ареали в Република България 2010 - 2016. София: НСИ. [Онлайн]. Достъпно на: https://www.nsi.bg/file/16613/URBAN_BG.pdf

Делиева, А. (2007). За земеустройството. Геодезия, картография, земеустройство (СГЗБ – ФНТС), бр. 5–6.

Йовчева, М. (2012). Реалността на „Свиващите се градове“. Международна юбилейна научно-приложна конференция УАСГ’2012.

Ковачев, А., Н. Енчев (2024). Нормативни документи в териториално-устройственото и градоустройственото планиране в България - история и съвремие. e-Journal VFU, бр. 22, с. 413-445.

Сентова, Е. (2001). Аспекти на устойчивото развитие при пространственото планиране и управление на производствените територии. бр. 3, с. 53–61.

Слаев, А. (2019). Общественото участие в планирането на устойчива урбанистична среда и градска мобилност. Конференция CIVITAS - ECCENTRIC, ВСУ „Черноризец Храбър“. Online:

https://www.csdcs.org/images/stories/02.projects/25.eccentric/3rd_conference/3.public_participation.pdf

Тачиева, Г. (2010). Ръководство за реконструкция на спрота. Варна: Издателски център ВСУ „Черноризец Храбър“.

Христов, И., П. Савчева (2020). Потенциал за ревитализация на индустриални сгради в малки населени места в България. Годишник на УАСГ: София, том 53, бр. 3, с. 571-582.

Ярловска, Н. (2018). Балансът на земята - основен инструмент в териториалното устройство. XXVIII Международен симпозиум „Съвременните технологии, обучението и професионалната практика в геодезията и свързаните с нея области“, София.

Slaev, A., A. Kovachev, Nozharova B., Daskalova D., Nikolov P., Petrov P. (2019). Overcoming the failures of citizen participation: The relevance of the liberal approach in planning. *Plan. Theory*, vol. 18, no. 4, pp. 448–469.

Wiechmann, T. (2006). Coping with city shrinkage and demographic change - Lessons from around the globe, in *Types of shrinking cities – Introductory Notes on a Global Issue*.

World Bank (2023). Available:

<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=EU&year=2023>, посетен на 26.02.2026г.