

# **СТЕПЕНТА НА ЧАСТНОСТ/ПУБЛИЧНОСТ И ВЛИЯНИЕТО Й ВЪРХУ КАЧЕСТВОТО НА СРЕДАТА: ВИНОВНА ЛИ Е ПРИВАТИЗАЦИЯТА ЗА ВЛОШАВАНЕТО НА СРЕДАТА В БЪЛГАРСКИТЕ КУРОРТИ?**

**проф. д-р арх. Александър Д. Слаев**

## **Резюме**

След първоначалното остро отричане на планирането и ентузиазма за въвеждане на частна собственост и пазарни отношения след разпада на социализма, от първото десетилетие на новия век планирането отново беше поставено на почит в българското общество, поне що се отнася до градското развитие. През това десетилетие България преживя мощен строителен бум особено в курортите и рекреационните зони, което доведе до бързо влошаване на средата в тези урбанистични структури. В обществото, както между редовите граждани така и между урбанистите бързо се наложи убеждението, че главната причина за това влошаване се дължи на частната строителна инициатива и стихийното пазарно развитие. Но ако сравним развитието на трите най-големи български курорта - Слънчев бряг, Златни пясъци и Албена – ще установим, че приватизацията и развитието в пазарните условия са довели до твърде различни резултати. Тази статия има за цел да проучи защо приватизацията и частната собственост могат да доведат до толкова различно развитие. Статията проучва сложния институционален характер на собствеността и предлага обяснение на проблемите, свързани с установяването на оптималното ниво на частност/публичност.

# **THE DEGREE OF PRIVATENESS/PUBLICNESS AND ITS IMPACT ON THE QUALITY OF THE ENVIRONMENT: IS PRIVATIZATION TO BLAME FOR THE DETERIORATION OF THE ENVIRONMENT IN BULGARIAN RESORTS?**

**Prof. Aleksandyr D. Slaev, PhD**

## **Abstract**

After the initial rejection of planning and the enthusiasm for the introduction of private property and market relations after the collapse of socialism, from the first decade of the new century planning was re-appreciated in Bulgarian society, at least in the field of urban development. During this decade, Bulgaria experienced a powerful boom of construction, especially in the tourism sector – the resorts and areas for recreation. However, this led to a rapid deterioration of the environment in these areas. The prevailing public attitudes quickly changed and both regular citizens and professionals – urban planners – were deeply convinced that the environmental deterioration was due to private development initiative and spontaneous market processes. But if we compare the development of the three largest Bulgarian resorts - Sunny Beach, Golden Sands and Albena - we will find that privatization and market-driven development have led to quite different results in these resorts. This article aims to explore why privatization and private property can lead to such different developments. The article examines the complex institutional nature of ownership and explains the problems associated with establishing the optimal level of privateness/publicness.

## Увод

В следствие на приватизирането на основната част от държавната собственост през периода от началото на 90те години на XX век частните интереси започнаха да доминират градското и териториалното развитие в България. Политическите и икономическите промени дадоха тласък на частната инициатива и развитието на градската среда се ускори. Но въпреки кризата на прехода още преди края на века големите градове в България преживяха строителен бум (Nikolov, 2016; Slaev & Nedović-Budić, 2017; Slaev et al., 2018). Не след дълго – още в началото на новия век последва и втори строителен бум, чието развитие в курортите беше взриво-образно. Важен фактор за тези процеси кризата, която преживя урбанистичното планиране в страните от Източна Европа. Отказът от централно планиране стимулира спонтанни процеси на развитие, инициирани от многобройните децентрализирани субекти (Cozzolino, 2017, 2018) и задвижени от пазарните сили. Първите нови хотели бяха посрещнати с ентузиазъм, но само след пет-шест години разочарованието завладя обществото. Изключителните темпове на строителство промениха популярните курорти до неузнаваемост, потъналата в зеленина паркова среда беше преобразена дотолкова, че се превърна в гъсто застроена градска среда с много бетон и малко дървета и зелени площи (Илиева, 2020). Тези бурни процеси създадоха заплахата за устойчивото развитие във всички държави от региона (Петров, 2015; Maričić & Petrić, 2008; Zeković et al, 2015; Krunić et al., 2014).

Скоро след първото десетилетие на прехода обществените нагласи се промениха и устройственото планиране отново беше оценено от обществото (Георгиева, 2014, 2015; Илиева, 2014; Иванов, 2018; Ковачев, 2019а, 2019б.). Нормативната уредба в градското и пространственото развитие започна да се променя (Nikolov, 2013; Nozharova & Nikolov 2018, 2019). За да обезпечат реализирането на своите нужди и предпочитания, гражданите започнаха все по-често да заявяват правото си на участие в градското развитие (Kovachev et al., 2018; Kovachev et al., 2019; Slaev et al., 2019), и да отстояват интересите си и опазването на природното и културното наследство (Илиева, 2014; Вачева & Илиева, 2018).

Урбанистите виждат своята роля преди всичко в защита на публичния интерес (Moroni, 2004; Илиева, 2020). Затова те обикновено считат, че частната собственост причинява влошаването на урбанизираната среда. Урбанистите, както и повечето граждани са убедени, че презастрояването, загубата на открити и зелени пространства са резултат от типичния за частната собственост и пазара стремеж към бърза печалба. Трябва обаче да подчертаем същественото разминаване между икономическата теория и преобладаващата оценка от страна на урбанистите и другите специалисти по планиране. Първо, отношението към централното планиране в градоустройството се оказва диаметрално противоположно на позицията на експертите-икономисти, които единодушно признават слабостите на централното планиране в областта на икономиката (Слаев & Илиева, 2020). Второ, също така диаметрално противоположни са оценките на ползите от частната собственост и пазара в тези две области (икономиката и градоустройството). Същевременно някои български урбанисти отчитат коренно различния резултат от приватизацията на земята в курортите Слънчев бряг, Златни пясъци и Албена. Логичен въпрос е „Защо частната собственост функционира по твърде различен начин в тези три курорта?“ Урбанистите предлагат един отговор, който на пръв поглед изглежда логичен, но се оказва непълен. Правилният и пълен отговор в случая е от фундаментално значение за теорията и практиката на планиране.

Главният въпрос на това изследване в по-конкретен смисъл е „Дали частната собственост и свързаното с нея действие на пазара са полезни в развитието на българските курорти?“ а в по-общ смисъл е „Дали частната или общата/публичната собственост трябва да има приоритет в урбанистичното развитие?“ Настоящото изследване изхожда от позицията, че твърде малко ресурси са предмет на чисто частна, т.е., индивидуална собственост, а чисто публична (перфектно обща) собственост означава липса на собственост и така в реалният свят преобладават права на собственост с различни нива на частност/публичност. Тезата на изследването е, че в пространственото развитие въобще и конкретно в развитието на българските курорти за всяка урбанистична дейност има съответстващи (оптимални) нива на частност/публичност, което се определя от

баланса между ползите и вредите от частните и общите елементи и аспекти на правата на собственост. Проблемът е, че реализирането на структури със съответстващи нива на частност/публичност зависи от необходимите са тяхната реализация усилия, финансови и различни други разходи (транзакционни разходи, Coase, 1937, 1960); това реализиране много често се оказва твърде трудно, скъпо и изискващо високо развитие на ниво на по-горно институционално ниво.

### **Теоретичен анализ**

Тезата на настоящата статия се гради върху ново разбиране за същността на правата на собственост (Slaev, 2016a). Понастоящем в обществото преобладават редица опростени представи. Правата на собственост се разбират като отношение на даден субект към предмет, стока или ресурс. Освен това правата се разбират като пълни, в смисъл, че собственикът на правата разполага със стоката/ресурса изцяло. Частната собственост се възприема като абсолютна власт върху даден ресурс. Този тип права се разбират преди всичко като източник на ползи, които обогатяват собственика или собствениците и ощетяват всички останали.

Всъщност, сред правистите има широко прието разбиране, че правата на собственост са отношения между хората, а не отношение между човек и стока/ресурс (Honore, 1961). Популярно е и схващането, че, за да имат правата на собственост юридическа сила, те трябва да са приети от обществото. Добре известно е, че никой няма право да използва този ресурс във вреда на друг. Собствеността е съгласие да се използва даден ресурс само за определени цели и по определен начин, за който има обществено съгласие.

Друга популярна заблуда е разбирането, че съществуват само два или три „прости“ или „чисти“ вида права на собственост – частни (индивидуални), публични (обща за всички) и колективни (обща за група от хора).

#### **Частни и общи права на собственост**

Най-разпространените класификации на правата на собственост разглеждат два или три вида права. Преди всичко се различават частни и общи права на собственост, а, когато се класифицират, се идентифицира и трети вид – колективни.

Колективните се дефинират още като групови, комунални, клубни (Buchanan, 1965; Demsetz, 1967; Alchian and Demsetz, 1973, Ostrom, 1990).

Първите теории класифициращи правата на собственост са възникнали още в древността – Платон и Аристотел. Теория през 20ти век, която предлага мощна, макар и индиректна подкрепа на двуполусния модел на собствеността, е тази на Самюелсън (Samuelson, 1954). Теорията на Самюелсън не третира директно правата на собственост, а класифицира два вида стоки според начина на тяхната консумация – частни стоки, които се консумират индивидуално, и публични стоки, които не могат да се консумират индивидуално, а само колективно. Под „колективно“ Самюелсън има предвид възможност за консумиране от всички хора без изключение. Така „Чистата теория за публичните разходи“ е основа да се диференцира между „чисто“ частни и „чисто“ общи права на собственост.

Теорията на Бюканън (Buchanan, 1965) разглежда третия вид стоки/ресурси – тези, които са между „чисто“ частните и „чисто“ публичните.

#### Право на собственост и право на планиране

Правата на собственост се състоят от различни права. Хонорé (Honore, 1961) разглежда 11 вида права и атрибути на собствеността. Най-често се разграничават три вида права: право на ползване, право на достъп и право на управление. Всички други права могат да се разглеждат като съставени от тези три права. Например правото на получаване на доход. Хората най-напред оценяват правата на ползване, защото да се използва даден ресурс е главната причина, поради която хората искат да го притежават. Но, за да може да използва ресурса пълноценно, човек трябва да може да го управлява, защото ако друг управлява ресурса, собственикът може да не получи от ресурса нужните му/й ползи. Управителят на ресурса може да намали ползите за собственика заради злоумисъл или заради некомпетентност или просто грешна преценка. Всъщност, този който управлява ресурса, може да определи кой колко и как да го използва. Освен това управлението може да се диференцира по важност – например стратегическо и оперативно управление. Поради важната функция на управлението много учени приемат, че собствеността се равнява на правото на най-висшата форма на

управление, която се обозначава като (върховен, висш) контрол върху ресурса. Правото на собственост включва още и задължението да се осигурят необходимите разходи за възпроизводството на ресурса, както и да се поеме пълна отговорност за резултатите от неговото използване (Honoré, 1961; Slaev 2016b; Slaev & Daskalova, 2020).

При частната собственост един и същ субект (индивид или колективна структура) притежава всички права и задължения, а при колективната собственост тези права и задължения са разпределени между съсобствениците.

Правото на планиране също е компонент на право на управление и контрол. Връзката между планирането и управлението е очевидна, когато оценим, че управлението се състои в изработване и прилагане на планове. Урбанистите и останалите планиращи специалисти обикновено недооценяват връзката между правото на собственост и правото на планиране. Казано с прости думи, няма смисъл от план, който не е разработен от собственика или от специалист от името на собственика и ако накрая този план не е приет от собственика.

Частно планиране, колективно планиране и пазар

Освен че недооценяват връзката между собствеността и планирането, урбанистите и останалите планиращи специалисти недооценяват още и разликата между частно планиране, колективно планиране. По думите на Аристотел, човек е политическо/обществено животно. Всяка човешка дейност по един или друг начин се изпълнява заедно с други хора като използва ресурси произведени съвместно от различни индивиди и затова дейностите на хората трябва да се координират. Координацията става именно чрез правата на собственост. В зависимост от това дали правата върху ресурсите, използвани в дадена дейност, са частни или общи/колективни, възможни са следните варианти на координиране (Slaev, 2016a):

- Когато всички права на собственост върху всички ресурси, използвани в дадена дейност, се притежават частно (индивидуално) от един собственик, дейността се организира посредством частно планиране.

- Когато правата на собственост върху дадени ресурси, използвани в дадена дейност, се притежават частно (индивидуално) от различни собственици, дейността се координира децентрализирано посредством пазарния механизъм.

- Когато правата на собственост върху различните ресурси, използвани в дадена дейност, се притежават съвместно от различни собственици, дейността се координира централизирано посредством колективно (централно) планиране.

В обобщение, в пазарното общество ресурсите, които се притежават индивидуално/частно се управляват посредством пазарния механизъм и частно планиране, а ресурсите, които се притежават съвместно от различни собственици, се управляват посредством централно планиране. И трите форми на управление имат място в пазарното общество.

Комплексни права на собственост и степен на общност (публичност)/частност

Собствеността е институция– тя е система от приети от обществото правила относно правата на индивидите, групите и общностите да ползват и да управляват ресурсите, използвани във всяка човешка дейност. По определение, институцията е система от обществени правила (North, 1990; Hodgson, 2006). Няма съмнение, че правата на собственост са системи от обществени правила и, следователно, са институции.

Но относно институциите между учените и изследователите има консенсус, че те са комплексни (сложни) обществени структури (North, 1990). Когато разглеждаме правата на собственост като институции, се натъкваме на съществено несъответствие: въпреки широко приетото мнение, че правата на собственост са институции, правата на собственост се разглеждат като прости структури – частни, публични или колективни. Всъщност, възприемането на правата на собственост като прости структури се гради на разбирането за „чисто“ частните и „чисто“ публичните права за собственост, които съответстват на представите на Самюелсън. В теорията на Бюканън правата на собственост са сложни структури от частни и общи/колективни елементи и аспекти.



Сириаси-Уонтръп и Бишъп (Ciriacy-Wantrup & Bishop, 1975) доказват, че „чисто“ публични права на собственост не могат да съществуват, защото такива права са „не-собственост“ или по-точно, липса на собственост. Правата на собственост са системи от правила и не биха могли да съществуват, ако не е определено точно кои са тези, които се подчиняват на правилата. Щом има правила, собствеността не може да е „отворена за всички“, защото членовете на системата от правила трябва да поемат и носят отговорност. В реалния живот права на собственост, които принадлежат на „всички“ не могат да съществуват, защото те задължително имат негативни компоненти. За да съществуват правата на собственост, трябва да е ясно дефинирано кои конкретно хора са носители на правата и имат съответните задължения. Общите права на собственост могат да съществуват, само ако принадлежат на стриктно определена група от хора, които носят съответните задължения. Но когато „кръгът от собствениците“ е определен, тогава всички, които са извън този кръг са изключени, а щом има изключени, тази собственост е частна. Следователно, общите права на собственост могат да съществуват, само ако са частни на определена група или общност от хора. Колективните/общите/груповите права на собственост са едновременно колективни за всички членове на групата или общността, но са частни за съюза на съсобствениците. За да се подчертае този двойствен характер на колективната/груповата собственост в тази статия тази форма на собственост се нарича „частно-обща“. Двуслойната структура на правата на собственост (частна на най-високото ниво и колективна на по-ниското) става многослойна, когато отчетем, че всеки член на колективната система сам по себе си може да е колективен субект и така да внесе ново ниво на структурата. Сложната многослойна структура е типична характеристика на институциите (Slaev 2017, 2020).

Дори публичната собственост е частно обща – т.е. има частна компонента: публичната собственост е частно-обща на нивото на националната правова система и националния пазар. Тя е колективна за всички граждани на държавата и затова не може да се търгува между тях, но е частна за нацията, защото изключва всички чужденци. Тази сложна структура на реалните права на институционална

## **Емпирично проучване – Развитие на Златни пясъци, Слънчев бряг и Албена**

Целта на емпиричното изследване е да бъде установено дали и доколко насоките на теоретичния анализ, направен в предходната секция, важат в практиката на развитие на българския туризъм и конкретно трите курорта.

Развитието и на трите курорта започва след средата на 1950те години. Златни пясъци започва да се строи през 1956 г. Първият построен хотел е „Оазис“. Изграждането на Слънчев бряг започва 1958 г., а първият хотел в курорта – „Калина“ – посреща туристи още през 1959 г. Албена е последният от трите курорта – неговото строителство започва през 1966 г. Комплексът е открит официално на 24 август 1969 г.

Разбира се, в условията на социалистическо стопанство и трите курорта се строят от държавата върху земя притежавана от държавата. При планирането на курортите най-важното съображение е да се осигурят подходящи условия за морски туризъм и отдих, и, тъй като земята е държавна собственост, съображенията за икономично използване на този ресурс са от второстепенно значение, тоест те не са водещи. Така курортите са планирани сред изобилни открити и озеленени пространства. През следващите две десетилетия курортите се разрастват с различен темп. Курортът Златни пясъци се разраства сравнително по-малко поради характера на терена, а Слънчев бряг благодарение на равнинния терен има добри възможности да се разраства и тези възможности са използвани в максимална степен. Територията на Албена е разширена през 1988 (т.е. преди смяната на системата), като към курорта е включен и горски парк. Още от 1970те трите рекреационни образувания вече са утвърдени като най-добрите български курорти, но разрастването до края на 1980те е относително ограничено – към онзи момент Слънчев бряг разполага със 108 хотела с над 27,000 легла, Златни пясъци – със 70 хотела с около 15,000 и Албена с 33 хотела с около 14,000 легла. Или общо 211 хотела с 56,000 легла (НСИ, 2007).

След промяната на политическата система в края на 1989 и началото на 1990 г. започва бърза трансформация на формата на собственост във всички сектори на икономиката – в някои сектори промените са по-бавни, но в туризма приватизацията започва още през 1991 г. поради изключителната атрактивност на сектора. Тези процеси отнемат около десетилетие като в Албена те се развиват най-бързо. Една специфична форма на приватизация пред това десетилетие са работническо-мениджърските дружества (РМД), чиято цел е да дадат възможност на работещите в бившите социалистически предприятия приоритетно да ги изкупят. Процесите на приватизация в редица случаи (може да се каже - *неизбежно*) се развиват през злоупотреби в полза на сенчести групировки и задкулисни интереси. В Албена работническо-мениджърското дружество (доминирано от директорския екип от социалистическия период) се организира успешно и успява да изкупи целия курорт. Последният държавен дял е изкупен от дружеството през 1997.

Накратко, от началото на 1990те собствеността в трите курорта (както и в останалите курортни територии в България) се развива чрез приватизация на хотелите, построени през социализма и прилежащите им парцели, и чрез строителство на нови хотели в нови частни парцели между съществуващите и на ново-урбанизирани терени. Така се оформят три начина на развитие, които определят различни по мащаб урбанистични форми. Тъй като мащабът на собствеността е важен за настоящото изследване, необходимо е да уточним тези три вида като за критерий ще бъде използван размера на парцелите. Първо, при приватизацията мащабът на парцелите се запазва в установения си вид, тъй като хотелите се приватизират заедно с прилежащите им парцели, които най-често са с площ около 0.7-2 ха. Второ, на много места, където между хотелите са останали свободни пространства, се оформят и приватизират и застрояват нови парцели. Размерите на тези парцели са сходни на съществуващите или по-малки от тях (но без големи разлики), и най-често са между 0.5 и 1.5 ха. Трето, много скоро след началото на приватизацията започва и разрастване на курортните комплекси на нови частни територии. Парцелите, които се оформят на тези нови територии са

значително по-малки – най-често те са от 0.1 до 0.8 ха. В трите курорта съотношението между тези три типа развитие и съответните видове парцели е различно. Общото е, че бившите държавни хотели в трите курорта (както и във всички български курорти) вече са частна собственост заедно със своите парцели, но с една съществена разлика – в Албена всички хотели са собственост на Албена АД, докато в Слънчев бряг и Златни пясъци хотелите са разпродадени на голям брой частни лица и фирми. Същата разлика между трите курорта се наблюдава и по отношение на оформянето на нови парцели и строителството на нови хотели между тези от времето на социализма – тези тенденции са ясно отчетливи в Слънчев бряг и Златни пясъци, където са построени голям брой хотели между тези от края на 1980те, но в Албена има само три такива. Най-впечатляваща е разликата при хотелите и комплексите на нови територии: в Албена също са само четири, докато в Златни пясъци има много такива в периферните зони, а в Слънчев бряг този тип застрояване developments дотолкова се е разраснало, че днес заема повече от половината територия на курорта. Общо към момента в трите курорта има около 420 хотела и апартаментни сгради с около 125,000 легла<sup>1</sup>.

## Дискусия

Качеството на средата и ролята на частната и общата собствеността

Важна начална констатация, от която тръгва емпиричното изследване, е че в края на социалистическия период условията в трите курорта се отличават с високо качество на средата, докато днес средата в Златни пясъци и особено в Слънчев бряг е влошена съществено, а в Албена качеството е останало все така високо. За да оценим значението на формата на собственост с управлението на качеството на средата, най-напред отчитаме, че така както при социализма собствеността и в трите курорта е била държавна, така днес преобладаващата собственост и в трите

---

<sup>1</sup> Според данните от НСИ (2020) през 2019 хотелите в Албена са 35 с 16631 легла, в Слънчев бряг са 180 хотела с 64050 легла, а в Златни пясъци – 112 хотела с 43177 легла. Според <http://gap-tours.com/ALBENA.html> Албена разполага с над 14,900 легла в 43 хотела, а според <http://www.uhsb.net/sunnybeachmap.html> в Слънчев бряг има 163 хотела и 93 апартаментни сгради.

случая е частна, тъй като земята и сградите днес принадлежат на частни – т.е. недържавни – субекти. След като и в трите курорта собствеността се е променила от публична към частна, но в два от курортите средата се е влошила, докато в третия продължава да е същата, връзката между формата на собственост и контролът върху качеството на средата остава неясна.

Собствеността е главният фактор за определяне на това дали развитието ще бъде управлявано от частно планиране, колективно планиране или от пазара. Собствеността върху всички ресурси през социализма е държавна и държавната собственост се счита за основа за публично (колективно) планиране, но, както беше подчертано, дори държавната/публичната собственост е частно-обща – обща за гражданите, но частната за държавата/нацията, тъй като изключва всички други националности от кръга на съсобствениците. Нещо повече, държавата е управлявала държавните ресурси като частен собственик – т.е. собственик, който не се нуждае от съгласието на други съсобственици, за да взема решенията относно управлението на своите ресурси. Да направим следното сравнение: и през социализма, и днес националните ресурси са публична собственост и държавата ги управлява от името на националните граждани. Но в социалистическото общество се е считало, че всички граждани имат еднакви интереси и държавата е била единственият представител на единния публичен интерес на нацията. Днес интересите на гражданите са разнородни и често противоречиви. Интересите на еколозите са диаметрално противоположни от интересите на частните собственици и предприемачите. За да може днес държавата да планира в интерес на обществото, първо различните обществени групи трябва да постигнат съгласие като съсобственици. Когато, в условията на социализма, държавата не се съобразява с никого, тя планира като частен собственик и упражнява частно планиране, но когато, за да планира, държавата трябва да се съобрази с различни групи съсобственици – това вече е форма на колективно планиране.

Днес формата на собственост и в трите курорта е частна (в смисъл недържавна), но с една критично важна разлика: в Слънчев бряг има стотици собственици на индивидуални имоти, някои от които са частни лица, а други са

различни видове фирми – еднолични търговци, дружества с ограничена отговорност, акционерни дружества и други, а в Албена собственикът е един - „Албена“ АД. Без съмнение, частните лица и едноличните търговци в Слънчев бряг са субекти с висока степен на частност и ниска степен на общност. Степента на общност на акционерните дружества е значително по-висока, но институционалната структура несъмнено има огромно значение. Затова отношенията между хотелите и техните клиенти, както и между различните хотели, хотелски комплекси, ресторанти и доставчици на различни други услуги се реализират посредством пазарния механизъм, доколкото всеки хотел и неговият парцел са частна собственост на съответния индивид, еднолична фирма или акционерно дружество. Обратно, развитието и използването на общите ресурси (инфраструктура, плаж, микроклиматични условия, акватория и др.) става чрез различни форми на колективно (централно) планиране. Урбанистичните планове на Слънчев бряг и Златни пясъци са резултат на именно такова планиране.

Трудно е да се каже колко точно е висока или ниска степента на частност и общност на дадено акционерно дружество и конкретно на „Албена“ АД, защото зависи от неговата институционална структура. Но, без съмнение, едно акционерно дружество е субект с висока степен на публичност поне що се отнася до броя на съсобствениците – в „Албена“ АД например участват десетки (над 40) физически лица, както и търговски дружества, като всяко от тези дружества на свой ред също е колективен субект. Но въпреки своята колективна институционална същност, „Албена“ АД е едноличен собственик на земята и останалите ресурси на територията на курорта. Затова, подобно на държавата от периода на социализма, „Албена“ АД управлява своите ресурси посредством частно планиране.

В крайна сметка, относно формата на собственост и типа на планирането можем да заключим, че на нивото на курорта начинът на планиране в Слънчев бряг и Златни пясъци е колективен, защото всеки план трябва да получи одобрението на собствениците на парцели, хотели и други имоти, доколкото те са представени в членовете на местния общински съвет или чрез други форми на демократично управление. В Албена типът планиране е частен, защото акционерното дружество,

като едноличен собственик на курорта, еднолично приема и прилага плановете. Така сравнението между Слънчев бряг, Златни пясъци и Албена предполага, че частните субекти могат да упражняват както колективни, така и частни права на собственост в зависимост от конкретната институционална организация на обществените дейности. Затова не можем да виним нито частната, нито общата/колективната собственост за проблемите в пространственото развитие само заради нейната (предимно) частна или (предимно) колективна същност.

Ролята на собствеността и значението на мащаба на ресурса

Когато отчитаме, че според преобладаващото мнение в българското общество и позицията на професионалистите и експертите, качеството на средата в Слънчев бряг е лошо, а в Албена добро, за да бъдем конкретни и обективни в своите оценки трябва да уточним за какви качества на средата става дума и каква е връзката на собствеността?

Средата в градовете и в курортите се състои от различни елементи – сгради, свободни пространства, инфраструктура, озеленяване и др. Качеството на средата се определя от наличието на тези елементи и тяхното съчетаване. Свободните и зелените пространства са изключително важни за средата за отдих, туризъм и рекреация. Тези два вида пространства са свързани. Най-важната разлика между Слънчев бряг, Златни пясъци и Албена се отнася именно до свободните и зелените пространства. Тази статия разглежда основно зелените пространства тъй като те могат да бъдат считани за най-важния вид свободни (незастроени) пространства.

Курортната среда изисква значително повече зелени пространства отколкото градската. В Албена зелените и свободни пространства са изобилни и затова Албена има характер на курорт от висока класа. В Слънчев бряг откритите и зелени пространства са значително по-малко и затова средата прилича на градска.

Така връзката между качеството на средата и собствеността изглежда очевидна – тя се определя от контрола върху средата. В Слънчев бряг и Златни пясъци поради наличието на стотици частни имоти с относително малка площ, отделният собственик (индивид, еднолична фирма или дружество) не може да влияе на качеството на средата. В Албена единственият собственик пряко определя

качеството на средата. Следователно, проблемът е в мащаба на собствеността. Характерът на дейностите изисква съответен мащабът на поземлените ресурси и този мащаб на свой ред изисква съответен мащаб на собствеността и адекватна степен на частност/публичност. Но както беше подчертано в теоретичното изследване – степента на частност/публичност се определя от оптималния брой съсобственици и, преди всичко, от институционалната организация на обществените дейности.

*Причините за проблема: Защо частната собственост работи по различен начин*

Тезата на настоящото изследване е, че няма чисто частна и чисто публична собственост, а има множество форми на собственост с различни нива на частност/общност. Огромната част от формите на собственост са вътрешно общи, но те всички са външно частни. Не е възможно да се определи форма на собственост, която е универсална и е най-подходяща за всички човешки дейности. Собствеността е институция и коя институция е най-подходяща, зависи от мащаба на използваните за съответната дейност на ресурси. В урбанистичното планиране дейностите най-често се наричат „функции“, а за рекреационните функции, зеленината е от първостепенно значение. Можем да различим три вида зеленина: (i) зеленина в индивидуалните имоти – непосредствено прилежаща на сградите, (ii) улична зеленина, и (iii) паркове. За да се осигури достатъчно зеленина в индивидуалните имоти, те трябва да са достатъчно големи. За да се осигури достатъчно улична зеленина, улицата трябва да е достатъчно широка, но при прилагане на устойчиви форми на мобилност и редуциране на частния автомобилен транспорт, изискванията могат значително да бъдат намалени. За паркови пространства изискванията са много по-високи, особено в курортите. В градовете този тип зеленина обикновено се нарича публична зеленина. Стандартите варират в широки граници – например от 10-15 м<sup>2</sup> до 25-30 м<sup>2</sup> на жител, (по принцип тези стандарти включват и уличната зеленина). Парковата зеленина е изключително важна в курортите и в рекреационните зони показателите трябва да са два или три



пъти по-високи (до 80-100 м<sup>2</sup> на почиващ). Различните видове зеленина са свързани и допълващи се, но не изцяло – недостигът на един вид зеленина може да бъде компенсиран от излишък на друг вид, но само частично. Например, зеленината в имотите може в някаква степен да компенсира недостига в уличната, но, за да компенсира парковата, е необходимо в индивидуалния парцел на даден хотелски комплекс да се осигури площ за самостоятелен парк, като за тази цел парцелът трябва да е с достатъчно големи размери. Но това решение ще осигури нуждите само на конкретния хотелски комплекс – то не решава нуждите от зеленина на останалите хотели и хотелски комплекси в близката зона.

Какво показва в тази връзка проучването на Слънчев бряг, Златни пясъци и Албена?

Структурата и на трите курорта, наследена от периода на социализма, осигурява изобилие от зеленина. Както беше описано в емпиричното проучване, при развитието в новите условия на частна собственост върху земята и пазарни отношения можем да различим три вида хотелски форми според техния мащаб, който очевидно зависи от периода на строителство и местоположението на новите хотели спрямо съществуващите:

- Съществуващи хотели, построени през 1960те и 1970те,
- Новопостроени хотели (след 2000) между хотелите от 1960те и 1970те и
- Новопостроени хотели на нови терени.

В резултат от конкретните процеси в трите курорта има различно съотношение между тези три вида форми – както беше описано във втората секция (Емпирично проучване). И в трите курорта хотелите от 1960те и 1970те са запазени в същия си вид, дори и в тези няколко случая, при които хотелите са съборени и построени наново. От втория вид (новопостроени хотели между хотелите от 1960те и 1970те) в Албена има само три, а в Златни пясъци и слънчев бряг има голям брой такива. От третия вид в Златни пясъци има само в периферията, а в Слънчев бряг ново-застроената територия е по-голяма от тази на курорта през 1980те. Иначе казано – механизмът на развитие в новите условия и най-вече на нови терени е такъв, че собствеността се надробява и разпокъсаната собственост не позволява

изграждането на паркова среда, която е изключително важна за осигуряването на качествени условия за отдих и туризъм. Надребняването е видно в развитието на Златни пясъци и най-вече на Слънчев бряг. То се дължи на появата и застрояването на нови парцели между съществуващите хотели, но преди всичко (и най-вече в Слънчев бряг) на усвояването на нови терени в западна посока и тяхното парцелиране на парцели със значително по-малка средна площ. Така в Слънчев бряг почти цялата ново-застроена територия е оформена в парцели от 0.1 до 0.6 ха, а в Златни пясъци, където ново-застроени са относително малко периферни терени средната площ на новите парцели е от 0.4 до 1.5 ха. Ясно е, че парцели с такива размери не могат да позволят в тях да бъдат устройени паркове с достатъчна територия (например от 1.5 до 2 ха). Остава другата възможност за устройване на обществени паркове, но това означава, че при планирането на нови територии от всички парцели пропорционално да бъдат отчужден значителен дял от тяхната площ. Ако за осигуряването на улици и други минимални публични мероприятия е необходимо дялът на отчуждаването да е най-малко 12-15 %, за парк с достатъчни размери и в достатъчна близост ще са необходимо още минимум 25-30%. Така процентът на отчуждаване в курортните зони би трябвало да достигне 40-45%. Това поражда поне две сериозни пречки. Първо, ще е необходима промяна в законовата рамка, понеже понастоящем максималния процент на отчуждаване съгласно чл. 16 от ЗУТ е 25%. Второ (и това най-вероятно е по-съществената пречка), отчуждаването дори среща съществуващата законова норма сериозно противодействие от страна на собствениците на земя поради техния стремеж да се разделят с възможно най-малка част от земята си. Проблемът е, че в такива случаи отделният собственик се отнася с недоверие към колективното управление и основателно се съмнява доколко коректно и справедливо ще бъдат приложени процедурите по отчуждаване. Дали на всички ще бъде отчуждена еднаква част от имота? И дори ако това бъде спазено, отчуждаването на еднакви по размер парцели от източната или от западната страна на курорта никога не е равносилно. Очевидно, отчуждаването на дял от имотите, който да е по-голям предвидените понастоящем 25%, едва ли е реалистично.

### *Теоретични възможности за развитие:*

Както се вижда, голямата трудност при създаването на среда за рекреационни функции е осигуряването на достатъчно големи паркови пространства. Големите паркови пространства са ресурс, който изисква огромни инвестиции, за да генерира благоприятен ефект в рекреационната среда. Институционалната организация е от критично значение в тази връзка. Ако в дадена територия исторически се е установила едра форма на собственост, тя би улеснила развитието на рекреационна среда с парков характер. Един single крупен собственик, независимо дали е държавата или частен субект лесно и най-важното – без загуби може да приложи план, който да осигурява достатъчно големи паркови площи. Но проблемът е труден за решаване, ако собствеността върху земята е разпределена върху множество собственици. Да разгледаме три основни възможности за осигуряване на поземлен ресурс за изграждането на парк, когато собствеността е разпределена върху множество собственици:

Първа възможност – един собственик изкупува правата на собственост върху земята на останалите собственици. Основната трудност в този случай е, че един собственик трябва да осигури огромни финансови средства.

Втора възможност – собствениците на земя в зоната се обединяват в акционерно дружество. Основната трудност е в създаването на (спонтанна) организация, в която всеки собственик да участва по собствено желание – убеден в ефективността и справедливостта на такова решение.<sup>4</sup>

Трета възможност – чрез прилагане на подходящи стандарти и нормативи за отчуждаване, както беше посочено, ще изискват значителен дял на отчуждаване от всеки имот при прилагане на първа регулация. Трудностите при този подход вече бяха описани. Да се прилага дял на отчуждаване в порядъка на 35-40%, за да може да се осигури достатъчна площ за оформяне на паркова среда в рекреационните зони очевидно е изключително трудно за реализиране.

Както се вижда, всеки от тези три варианта има своите трудности, свързани са с разходи, които могат да бъдат оценени икономически. Дали ще се реализира даден вариант зависи от това дали приходите от неговата реализация са по-големи

от свързаните с нея разходи (Coase, 1960). Свързаните разходи зависят от съществуващите в обществото институции. В зависимост от институционалната рамка даден вариант ще е по-възможен за реализиране (ще е свързан с по-ниски разходи) от другите варианти. Ако например в обществото има изградени предприемачески традиции и структури, както и добре развит пазар на поземлената собственост, първият вариант ще бъде най-вероятен. В друг случай, ако местното население има традиции в развитието на туризма и цени високо ресурсите, които осигуряват туристически услуги, местните собственици най-вероятно няма да желаят да продадат земите си, а ще основат дружество, за да могат лично да развиват туристическия бизнес – това означава реализиране на втория вариант. Третият вариант би имал предимства, ако има добре развита система от правила, стандарти и норми за управление на пространственото развитие. Такава система от правила и норми се нуждае от продължително усъвършенстване във времето, защото, за да бъде ефективна, правилата трябва да осигуряват справедлив и ефективен баланс между интересите на местните жители и пазарните участници. Като вземем предвид все още краткия срок на развитие на българската система от закони и наредби след политическите и икономическите промени в началото на 1990те, не е чудно, че тази система все още не може да предложи такъв справедлив и ефективен баланс и затова третият вариант до момента в България не е дал положителни резултати.

### **Изводи**

Основният въпрос на това изследване беше дали частната собственост и свързаното с нея действие на пазара са толкова вредни за пространственото развитие, както повечето урбанисти и други планиращи експерти считат. Дали частната собственост и пазара или публичната (колективната) собственост и централното планиране са по-доброто решение за устойчивото, ефективно в дългосрочен план и екологически целесъобразно използване на ресурсите? Отговорът, който статията дава, представлява теза, развита в няколко последователни пункта: най-напред, да говорим за (чисто) частна и (чисто) обща/публична собственост е погрешно. Различните форми на собственост се

различават по своето ниво на частност/публичност, но всички форми на собственост между двете крайности са вътрешно колективни/общни, а външно са частни. Все пак можем да говорим за оптимално ниво на частност/общност при дадена, специфична дейност, но дори в този случай оптималното ниво на частност зависи от един решаващ фактор – институционалната рамка и институционалната структура на обществото, които включват законовата система и административната организация, традициите и натрупания опит.

Описаните в последната секция (Дискусия) три примерни решения са добра илюстрация на значението, което теорията на Коус отдава на институционалната рамка на икономическото развитие и на институциите въобще. Примерите демонстрират как в зависимост от институционалната рамка оптималното решение на даден икономически проблем може да бъде както с високо ниво на частност, така и с високо ниво на публичност.

## **Източници**

### **References:**

**Alchian, A.A., Demsetz, H.** (1973) The Property Rights Paradigm. *The Journal of Economic History* 33(1): 16-27.

**Buchanan, J.M.** (1965) An Economic Theory of Clubs. *Economica* 32: 1-14.

**Ciriacy-Wantrup S and Bishop RC** (1975) ‘Common Property’ as a Concept in Natural Resource Policy. *Natural Resources Journal* 15: 713–727.

**Coase RH** (1937) The Nature of the Firm, *Economica, New Series*, 4: 386-405.

**Coase RH** (1960) The problem of social cost. *Journal of Law and Economics* 3: 1-44.

**Cozzolino, S.** (2017) The city as action. The dialectic between rules and spontaneity. Milan: Polytechnic University of Milan.

**Cozzolino, S.** (2018) Reconsidering Urban Spontaneity and Flexibility after Jane Jacobs: How do they work under different kinds of planning conditions?. *Cosmos+ Taxis*, 5(3), 12.

**Demsetz, H.** (1967) Towards a theory of property rights. *The American Economic Review* 57: 347-359.

**Hodgson, G.** (2006) What Are Institutions. *Journal of Economic Issues* XL(1): 1-25.

**Honoré, A.M.** (1961) Ownership. In A. G. Guest (Ed.), *Oxford essays in jurisprudence*, 107–147. Oxford University Press.

**Kovachev, A., Slaev, A.D., Nozharova, B., Nikolov, P., Petrov, P.,** (2018), „Can public participation contribute to sustainable mobility? – the experience of Bulgarian cities“, in Bolay, J.K., Maricic, T., and Zekovic, S (eds),“Support in Urban Development Process” , EPFL & IAUS, Lausanne, Belgarde.

**Kovachev, A., Nikolov, P., Topchiev, H., Nozharova, B.** (2019) Can planning guide the urban market processes towards sustainable urban development?, *E-journal VFU* 12, ISSN 1313-7514, <https://ejournal.vfu.bg/bg/architecture.html>.

**Krunić, N., Maksin, M., Milijić, S., Bakić, O., Đurđević, J.** (2014) Population dynamics and land cover changes of urban areas. *Spatium* 31: 22-29.

**Maričić, T., Petrić, J.** (2008) Physical expansion and sub-regional disparities in the growing metropolitan region of Belgrade. *Ethnologia Balkanica*, No 12, pp. 245-265.

**Moroni S** (2004) Towards a reconstruction of the public interest criterion. *Planning Theory* 3(2): 151-171.

**Nikolov, P.,** (2013) „A survey of Bulgarian (national) planning and regulation acts and documents concerning urban sprawl“, Proceedings from the 2<sup>nd</sup> International Scientific Conference „RESPAG“, 22-25.05.2013, pp.495-???; Belgrade, Serbia.

**Nikolov, P.,** (2016), Population and urban growth in the outskirts of Sofia, Belgrade and Rome during the 1990 - 2011 period: Urban growth or sprawl?, in „Forms of Urban Growth in Southeast Europe: Transitioning towards Urban Resilience and Sustainability – Volume 1“, Chapter: 4.4, Publisher: Varna Free University, pp.249-276;

**North, D.C.** (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge ; New York, Cambridge University Press.

**Nozharova, B., Nikolov P.** (2018) “The policy framework and the active mobility in Bulgaria”, Proceedings, (Editor Petar Mitcovic), 2nd International Conference on Urban Planning – ICUP 2018, pp. 53-60, Nis, Serbia.

**Nozharova, B., Nikolov, P.** (2019) “Existing policy framework to support the active mobility in Bulgaria. Strategies and regulations in Varna “, Facta Universitatis, Series: Architecture and Civil Engineering Vol. 17, No 3, Special Issue; ISSN 2406-0860 (Online)

**Ostrom. E.** 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* New York: Cambridge University Press.

**Samuelson, P.A.** (1954) The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36: 387-389.

**Slaev, A.D.** (2016a) Types of planning and property rights. *Planning Theory* 15(1): 23-41.

**Slaev, A.D.** (2016b) Property rights and methods of nomocratic planning. *Planning Theory* 15(3): 274-293.

**Slaev, A.D.** (2017) Coasean versus Pigovian solutions to the Problem of Social Cost: The Role of Common Entitlements. *The International Journal of the Commons*, 11(2): 950-968.

**Slaev, A.D.** (2020) Complex private-common property rights in institutional and planning theories. *Planning Theory* 19(2) 193–213, DOI: 10.1177/1473095219874832.

**Slaev, A.D., and Nedović-Budić, Z.** (2017) The Challenges of Implementing Sustainable Development: The Case of Sofia’s Master Plan. *Sustainability* 9(1):15

**Slaev, A.D., Nedović-Budić, Z., Krunić, N., Petrić, J., Daskalova, D.** (2018) Suburbanization and sprawl in post-socialist Belgrade and Sofia. *European Planning Studies*, 26(7): 1389-1412, DOI: 10.1080/09654313.2018.1465530.

**Slaev, A.D., Kovachev, A., Nozharova, B., Daskalova, D., Nikolov, P., Petrov, P.** (2019) Overcoming the failures of citizen participation: The relevance of the liberal approach in planning. *Planning Theory* 18(4) 448-469. DOI: 10.1177/1473095219848472

**Slaev, A.D., Daskalova, D.** (2020) Complex property rights and Coasean bargaining in natural resource management. *Journal of Environmental Policy & Planning*. DOI: 10.1080/1523908X.2020.1768833

**Zeković, S., Vujošević, M., Maričić T.** (2015) Spatial regularization, planning instruments and urban land market in a post-socialist society: the case of Belgrade, *Habitat International*, No 48, pp. 65-78.

**Вачева Кр., Илиева Ж.** (2018) Доклад "Опазването на недвижимите културни ценности в образователната ни практика", Научна конференция „Оригиналът в паметника на културата - 40 години по-късно“, Дружество „Архитектурно наследство“ при САБ и БНК на ИКОМОС, София

**Георгиева, С.** (2014) Съвременни урбанистични аспекти на локализацията на детски заведения в България. Пета научно-приложна конференция „Пространствено планиране: проблеми и перспективи“, май 2014 г.

**Георгиева, С.** (2015) Детски заведения и жизнена среда – интеграционни процеси. Шеста научно-приложна конференция „Пространствено планиране: проблеми и перспективи“, май, 2015г.

**Илиева Ж.** (2014) За да има бъдеще българското културно-историческо наследство. Сборник “Бъдещето на българското културно историческо наследство през погледа на младия учен”. Издателство “За буквите”, София.

**Илиева, Ж.** (2020) *Архитектурното наследство на Одесос-Варна VI в. пр. Хр. - VII в. сл. Хр.*, ИК "Геа принт", електронно издание, ISBN 978-619-184-038-0.

**Иванов, В.** (2018) Социална инфраструктура. Издателство на УАСГ, София.

**Ковачев, А.** (2019а) *Градоустройство, Част 2: Функционални зони*. София: Изд. Авангард Прима.

**Ковачев, А.** (2019б) *Градоустройство, Част 3: Планове и проектни материали*. София: Изд. Авангард Прима.

**НСИ** (Национален статистически институт, 2007) Туризм 2006. София: НСИ.



**НСИ** (Национален статистически институт, 2020)

<https://www.nsi.bg/bg/content/1983/%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%BD%D0%B8-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%B8>

**Петров, П.**, (2015), „Приложения на принципите на устойчива архитектура в условия на реконструкция и модернизация на съществуващи панелни жилищни сгради“. Сборник с доклади от XV Международна научна конференция, ВСУ “Любен Каравелов“ (липсва инфо), 2015, България.

**Слаев, А.Д., Илиева, Ж.** (2020) Значението на финансовите инструменти за градското и регионалното планиране. *E-journal VFU* 13: 1-35.