

**НОРМАТИВНИ ДОКУМЕНТИ В ТЕРИТОРИАЛНО-УСТРОЙСТВЕНОТО И  
ГРАДОУСТРОЙСТВЕНОТО ПЛАНИРАНЕ  
В БЪЛГАРИЯ – ИСТОРИЯ И СЪВРЕМИЕ**

**Чл.-кор. на БАН, проф. д.а.н. арх. АТАНАС КОВАЧЕВ,**  
Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“, Варна, Ръководител катедра  
„Архитектура и урбанистика“

**урбанист НИКОЛАЙ ЕНЧЕВ,**  
Университет по архитектура, строителство и геодезия, София,  
докторант в катедра „Градоустройство“

**Резюме:** България се нарежда сред страните с развита нормативна система в областта на териториалното устройство, градоустройството и архитектурата. Нормативната уредба в градоустройството има динамичен характер и определя количествените изисквания за задоволяване на различните потребности на населението от видове обекти и дейности. Очакваният резултат от настоящата статия е формулирането на предложение за нов нормативен регламент на териториалното устройство, който по-вярно да отразява реалността за необходимата промяна на към по-ефективно териториално-устройствено планиране. Във връзка с това е направен системен анализ и са изведени изводи, които обосновават предпоставки и тенденции за възможните последващи промени в законодателния нормативен регламент на териториалното устройство. Статия е предпоставка за придизивкване на дебат сред колегията от архитекти, урбанисти и законотворци.

**Ключови думи:** *нормативни документи, регионално развитие, регионално планиране, пространствено планиране, устройствено планиране*

**Научна област:** *Териториално устройство, Градоустройство*

**REGULATORY DOCUMENTS IN TERRITORIAL AND URBAN PLANNING  
IN BULGARIA – HISTORY AND CONTEMPORARY**

**Corresponding Member of BAS, Prof. D.Sc. arch. ATANAS KOVACHEV,**  
Varna Free University "Chernorizets Hrabar", Varna,  
Head of the Department "Architecture and Urban Studies"

**NIKOLAI ENCHEV,**  
University of Architecture, Construction and Geodesy, Sofia,  
PhD student in the Department of Urban Planning

**Abstract:** Bulgaria ranks among the countries with a developed regulatory system in the field of territorial planning, town planning and architecture. The regulatory framework in urban planning has a dynamic nature and determines the quantitative requirements for meeting the various needs of the

population by types of objects and activities. The expected result of this article is the formulation of a proposal for a new normative regulation of the territorial organization, which more accurately reflects the reality of the necessary change to more effective territorial-organizational planning. In connection with this, a systematic analysis has been made and conclusions have been drawn that substantiate the prerequisites and trends for the possible subsequent changes in the legislative normative regulation of the territorial organization. An article is a prerequisite for provoking a debate among the collegium of architects, urban planners and legislators.

**Keywords:** *regulatory documents, regional development, regional planning, spatial planning, structural planning*

## **1. РАЗВИТИЕ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА ЗА ТЕРИТОРИАЛНО УСТРОЙСТВО И ГРАДОУСТРОЙСТВО В БЪЛГАРИЯ. ИСТОРИЧЕСКИ ПРЕГЛЕД.**

Развитието на нормативната уредба за градоустройство в България е разгледано в хронологичен ред и обхваща един период от повече от 140 години – от Освобождението до наши дни. Акцентирано е на нормативните документи с пряко отношение към устройственото планиране и проектиране.

През 1880 г. Областното събрание на Източна Румелия приема **Закон за кадастъра на земите**. Това е първи опит да се създаде “поземлена книга”. Този закон е променян и допълван два пъти - през 1908 г. и 1910 г.

Първият български благоустройствен правилник се нарича **Правила за строене на частни здания в градовете** и е създаден през 1881 г.

Въпреки, че последните години на XIX век и първите десетилетия на XX век са време на съдбоносни събития за България и за българския народ, които в известна степен отклоняват вниманието от проблемите на застрояването и в частност на земята, през този период се приемат и действат редица важни закони, правилници и наредби.

**Законът за благоустройство на населените места в Царство България** е приет през 1882 г. (изм. и доп. през 1889 г., 1901 г., 1905 г., 1907 г. 1911 г.) и остава в сила до 1914 г., т.е. законът действа повече от три десетилетия.

Заслужава внимание фактът, че през първите десетилетия на XX век се приемат и действат и специални нормативни документи, разглеждащи устройствените и строителните проблеми на столицата.

**Строително-полицейският Правилник за сградите в столицата** е в сила повече от 10 години (от 16.02.1924 г. до 25.06.1934 г.). След него през 1934 г. влиза в сила **Наредба - Закон за застрояване на столицата** ( ДВ, бр. 65 от 1934 г.), който остава в сила до 13.05.1941 г.

От 13. 05. 1941 г. до 22. 08. 1949 г. е действал **Закон за благоустройство на населените места**. В него се разглеждат основни проблеми в разработването на различни градоустройствени планове (улично-регулационни, дворищно-регулационни, нивелетни и други планове), както и

строителни правила и норми, отнасящи се за застрояване в строителните граници на населените места. В чл. 304 от този Закон се посочва, че той важи и за Столичната голяма община.

През 1949 г. е публикуван **Закон за планово изграждане на населените места (ЗПИНМ)** ( ДВ, бр. 227 от 1949 г., изменян и допълван много пъти). В него за първи път се третира проблемите, свързани със застрояването на имоти и терени, намиращи се извън регулационните граници на населените места. Този закон остава в сила до 01.06.1973 г. **Правилникът за прилагане на Закона за планово изграждане на населените места (ПЗПИНМ)** е приет през 1949 г. (ДВ, бр. 227 от 1949 г., изменян и допълван много пъти) и остава в сила до 01.08.1973 г.

През този период действат и **Строителни правила и норми за изграждане на населените места (СПИНМ)** (Известие, бр. 75 от 1959 г., изменяни много пъти), които остават в сила до 10.09.1977 г.

От 1970 г. действат **Правила и нормативи за планиране на населените места** (ДВ.бр. 21 и бр. 22 от 1970, изменян и допълван много пъти).

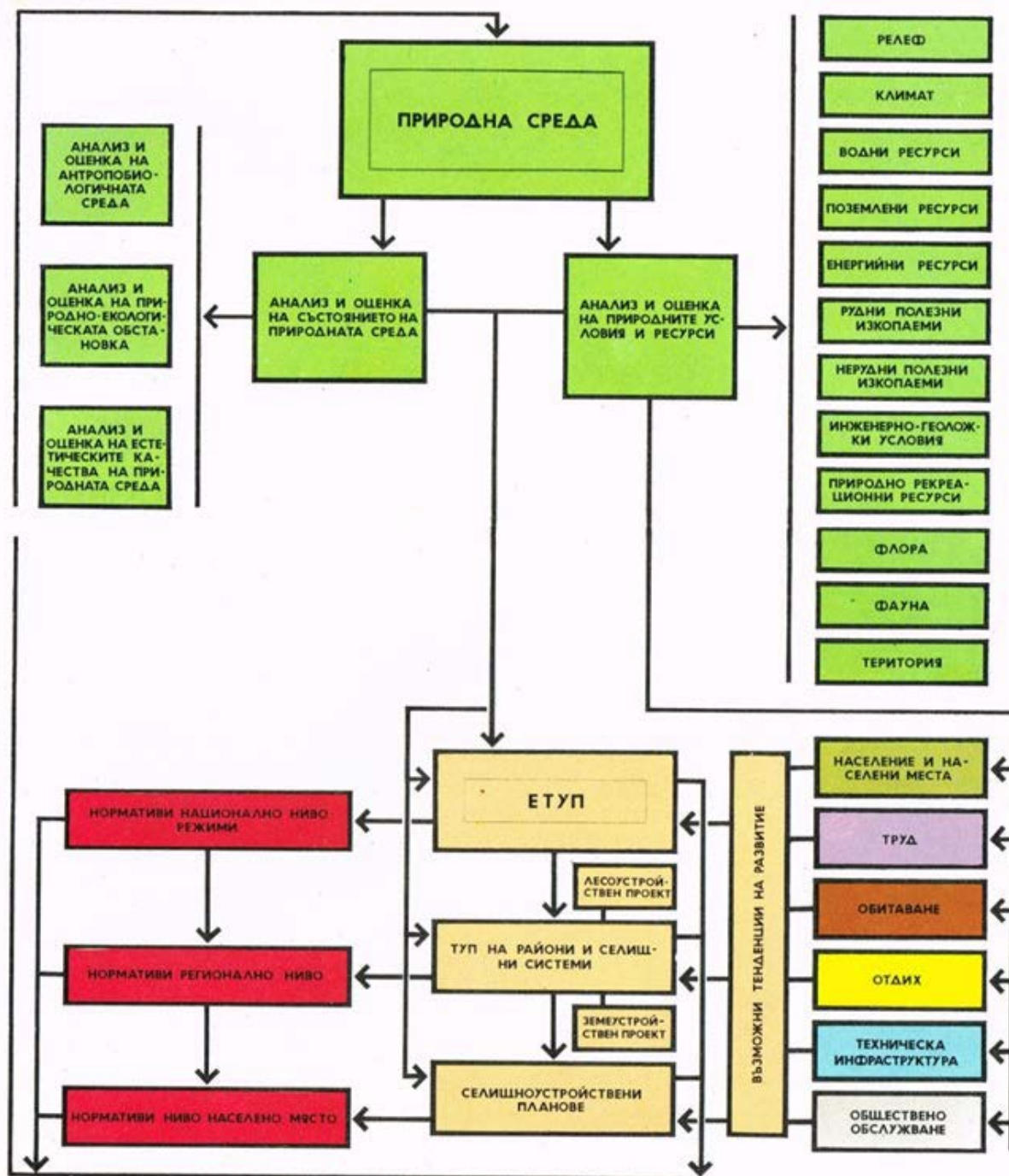
През 60-те и 70-години на ХХ век специалистите-градостроители поставят въпроса за териториалното планиране на икономическите райони. През този период се разработват проекти за крайградските зони на някои големи градове. Планът за крайградската зона на София, разработен във връзка с Генералния план на столицата в края на 60-те и началото на 70-те години на ХХ век, е една от първите териториалноустройствени разработки у нас. В него са разгледани редица важни проблеми за столичния град като: териториалното разположение на промишлените предприятия, изграждането на инженерната инфраструктура, формирането на зелената система и др.

За изясняване насоките и тенденциите в развитието на териториално-устройственото и градоустройственото планиране у нас, през 1960 г. се създава **Институт за районно териториално планиране**. Неговите основни задачи са свързани с разработването на териториалноустройствените планове. Решаваха се проблемите на мрежата от населени места, териториалното разположение на производителните сили - производствени обекти и работна ръка, въпросите на транспортно-комуникационните мрежи и др. 70-те и началото на 80-те години на ХХ век са времето, когато се проектират териториалноустройствените планове за зараждащите се агломерации в страната: София-Перник; Варна-Девня-Провадия, Бургас-Камено; Велико Търново-Горна Оряховица и др.

Създаденият през 1976 г. **Комплексен научно-изследователски и проектантски институт по териториално устройство, градоустройство и архитектура (КНИПИТУГА)** има задача да извършва научно-изследователска и проектантска работа в областта на териториалното устройство, градоустройството и архитектурата. През този период се взема решение за създаването на **Единен национален кадастър и Единен териториалноустройствен план на България (ЕТУП)**.

През втората половина на 80-те години на ХХ век започва работа по изработване на ЕТУП (Разпореждане на Министерския съвет N 35 от 28.03.1977 г.). Планът е завършен през 1979 г. Приет е от Съвета по териториално и селищно устройство при Министерския съвет с Протокол от 25.12.1979 г. Същността на ЕТУП е определена като: *“цялостно изградена система от прогнози,*

програми и устройствени планове, която включва и обвързва отделните елементи, характеризиращи териториалното и селищното устройство - населените места, извънселищните територии, природната среда и населението” (виж Фиг.1).



Фиг. 1. Обвързаност и място на ЕТУП в комплекса от нормативни документи

Главната цел на ЕТУП е: “комплексно устройство на територията и хармонично изграждане на жизнената среда на нормативна основа при ефективно използване на природните, материалните, финансовите и човешките ресурси на страната.....”.

Формулирани са следните подцели на ЕТУП:

- да създаде разнообразни и подходящи условия за разполагане и развитие на материалната база за дейностите в жизнената среда и съдейства за усъвършенстване на единната селищна мрежа на страната;
- да осигури постепенно преодоляване на несъгласуваност и различия в пространственото развитие на отделните териториални единици;
- да осигури рационално използване на всички ресурси на основата на единните режими за устройство на територията на страната;
- да води към оптимална икономическа, социална и екологическа ефективност при устройството на територията и развитието на жизнената среда.

Определени са три териториално-обхватни нива на ЕТУП - **национално, регионално и локално ниво**, които уточняват съдържанието на съответните задачи и разработки. При разработване на ЕТУП за изясняване на взаимоотношенията между човека, обществото и природната среда се формират обособени системи с определена функция. Според водещата функция те се разделят на **ФУНКЦИОНАЛНИ, ИНТЕГРИРАЩИ и ОСИГУРЯВАЩИ СИСТЕМИ** на ЕТУП.

Названието **функционални системи** идва от функционалния им характер. Към тях се отнасят системите: труд, обитаване, отдих, комплексно обществено обслужване, техническа инфраструктура и природна среда. Системите, които свързват отделни елементи на функционалните системи се наричат **интегриращи системи**. Това са: единна селищна мрежа, единни режими за устройство на територията, единна нормативна система. Системите, които създават условия за функциониране и развитие на първите две групи системи се наричат **осигуряващи системи**. Това са: единна информационна система, система за управление и кад-рова и контролна система.

## **2. ФУНКЦИОНАЛНИ СИСТЕМИ**

### **СИСТЕМА “ТРУД”**

Системата “Труд” обхваща всички отрасли на народното стопанство и непроизводствената сфера - промишленост, селско стопанство, горско стопанство, транспорт, стопански туризъм и др., и свързаните с тях дейности по изграждане на жизнената среда. Сред най-важните фактори и предпоставки, свързани с развитието на система “Труд”, се отнася потребността от опазване на относителния дял на обработваемата земя по отношение на територията на страната и съхраняването ѝ за нуждите на селското стопанство, както и разумното използване на водните, горските и минералните ресурси на страната.

Трудовите ресурси са факторът, който има особено значение за развитието на икономиката. Основните проблеми са свързани с неравномерното разпределение на трудовите ресурси по територията на страната, което води до увеличаване на трудовите пътувания до обектите за приложение на труд. Притегателни центрове за ежедневни трудови пътувания са преди всичко

областните центрове, големите градове, производствените обекти. Голям е броят на трудовите пътувания към София, които са свързани със загубата на свободно време за населението, особено в случаите, когато се превишава 30-минутния изохрон.

Още тогава се отчита, че в началото на XXI век нарастването на трудовите ресурси в нашата страна ще става със забавени темпове. Причините за това са:

- невисокият през последните десетилетия (а през последните години и отрицателен) ръст на раждаемостта;
- застаряване на населението и намаляване на относителния дял на трудоспособната му част;
- емиграция на част от населението, предимно в трудоспособна възраст.

### **СИСТЕМА “ОБИТАВАНЕ”**

По своето съдържание понятието “*обитаване*” представлява съчетание на жилищата и непосредствено обкръжаващата ги материално-техническа и природна среда. Отношението и връзките между жилището и средата се определя като “*жилищна среда*”.

Пространствената организация на системата “Обитаване” включва повече от половината от територията на фонд “Населени места”. Тази система се намира във взаимодействие с останалите функционални системи, защото обитаването като важна функция в човешкия живот е свързано и с другите функции - труда, отдиха, общественото обслужване. В следвоенния период миграционните процеси дове-доха до увеличаване на населението в големите градове, при което жилищният фонд се оказва недостатъчен. Стигна се до необходимост от спешно решаване на жилищния проблем. Това е характерно за страната като цяло, но е по-ярко изразено в големите градове. Така жилищният проблем се оказва резултат от създаването се противоречие между изискванията на функция “обитаване” и съществуващите в дадения момент възможности и фондове за пространствената ѝ организация.

В съвременните условия все по-често се използва понятието “ЖИЛИЩНА СИСТЕМА”. В терминологично отношение понятието “*Жилищна система*” се определя като сложен комплекс от производства, пазари и политики, осигуряващи управлението, функционирането, разпределението и възпроизводство-то на жили-щето. Включва както компонентите на жилищните територии (жилища, жилищна инфраструктура, жилищна среда), така и институциите, политиките, правната и фи-нансовата рамка, жилищните пазари, обитателите. Замества понятието “система обитаване”, влагайки нови – “*пазар*”, “*собственост*”, “*финанси*”.

### **СИСТЕМА “ОТДИХ”**

Отдихът като обективно явление в обществото и функция за укрепване на човешкия организъм има здравно, културно, политическо и икономическо значение. За развитието на отдиха и туризма особено значение има увеличаване на свободното време и повишаване жизненото равнище на населението.

Основната цел на система “Отдих” е създаване на необходимата материал-но-техническа и пространствена среда за отдиха (ежедневен, седмичен и годишен) на населението в нашата страна

и за развитие на стопанския (международен и вътрешен) туризъм. Предпоставка за развитие на отдиха и туризма в България е наличието на благоприятни природни и антропогенни условия.

От особено значение е интеграцията на системите “Отдих” и “Обитаване”, благодарение на което може да се постигне социален, икономически и екологически ефект. България разполага със съществуващ фонд от населени места в благо-приятни природно-климатични условия, който може да бъде използван за нуждите на отдиха - организиран или неорганизиран. Ползата от използване на годния сграден фонд се изразява в икономия на територии и включване на съществуващи материално-финансови фондове. Наличието на местните трудови ресурси и използването на изградената техническа инфраструктура и обекти на общественото обслужване могат да доведат до реален икономически ефект при интеграция на система “Отдих” с другите функционални системи.

### **СИСТЕМА “КОМПЛЕКСНО ОБЩЕСТВЕНО ОБСЛУЖВАНЕ”**

Системата “Комплексно обществено обслужване” има за цел определяне и задоволяване на материалните и духовните потребности на населението с услуги. Тя има и редица подцели:

- премахване на съществуващите диспропорции между града и селото чрез постигане на еднакво задоволяване на населението с услуги;
- реализиране на висока икономическа и социална ефективност от използването на материалната база за обществено обслужване чрез правилна териториална организация и целесъобразна интеграция на различните и елементи и др.

Системата “Комплексно обществено обслужване” включва подсистемите: “Търговия и обществено хранене”, “Битово обслужване”, “Съобщения”, “Транспорт”, “Комунално стопанство и благоустройство”, “Здравно обслужване”, “Социални грижи”, “Просвета и образование”, “Висше образование”, “Култура”, “Спорт и младежки дейности”, “Административно и финансово-кредитно обслужване” и др. Чрез кооперирано изграждане на обекти и многофункционалното им използване от различни подсистеми се постига реален ефект от икономия на ресурси.

### **СИСТЕМА “ТЕХНИЧЕСКА ИНФРАСТРУКТУРА”**

Техническата инфраструктура е комплекс от инженерно-технически съоръжения и обекти, осигуряващи необходимите материално-технически условия за функциониране и разпределение на общественото производство и за реализиране на жизнения цикъл на населението в границите на определена територия.

Комплексът от фактори, влияещи върху формирането и развитието на техническата инфраструктура включва:

- природно-географските фактори и предпоставки;
- развитието на селищната мрежа;
- териториалното разположение на производителните сили;
- концентрацията на демографска маса в определени части от територията;
- степента на изграденост (състояние, капацитет, техническа съоръженост) на наличните мрежи и обекти и др.

## **СИСТЕМА “ПРИРОДНА СРЕДА”**

Системата “Природна среда” представлява съвкупност от биотични и абиотични компоненти. Нейната основна цел е използване, опазване и възпроизводство на природната среда. Елементите, които изграждат системата “Природна среда” са релефът, климатът, водите, полезните изкопаеми, флората, фауната. Като цяло тези елементи представляват природните условия и ресурси.

### **3. ИНТЕГРИРАЩИ СИСТЕМИ**

#### **ЕДИННА СЕЛИЩНА МРЕЖА**

Селищната мрежа включва системата от населени места, където се осъществява жизненият цикъл на населението. В и около населените места е съсредоточен цялостният делови и обществен живот. Основната цел в организацията на селищната мрежа е да се осигурят условия за целесъобразно и рационално развитие на всички системи. Елементите на селищната мрежа са населените места от всички категории - градове, села, махали, промишлени селища, курортни селища и комплекси, гари и др. Селищната среда е в постоянно развитие и изменение: настъпващите промени са резултат от действието на природо-географски, социално-икономически, демографски и др. фактори.

#### **ЕДИННИ РЕЖИМИ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ УСТРОЙСТВОТО НА ТЕРИТОРИЯТА**

Единните режими за въздействие върху устройството на територията имат за цел хармонично изграждане на територията на страната. Те имат характер на ограничител или на регулатор, който има за задача върху дадена територия да се създадат трайни и оптимални икономически, социални, екологически и естетически условия и да се осигури биологичното равновесие и възпроизводство на природната среда. По своето съдържание режимите представляват система от мерки, предписания, ограничения и забрани. Те определят видовете човешка дейност и степента им на развитие върху определена територия. Режимите за устройство на територията са инструмент за управление, с който се цели трайно съответствие между функционирането на отделните елементи и системи на техносферата от една страна и природните елементи от друга страна.

#### **ЕДИННА НОРМАТИВНА СИСТЕМА**

Единната нормативна система представлява съвкупност от инструкции, стандарти, правила, норми и показатели, свързани с планирането, проучването, проектирането, изграждането и експлоатацията на териториите, населените места и обектите на капиталното строителство. Тя включва нормативи за функционалните и интегриращите системи, за санитарно-хигиенните изисквания и др. Нормативите се разработват за различни териториални единици и обекти на териториалното и селищното устройство, и служат за комплексно устройство на територията при отчитане на постиженията на научно-техническия прогрес и ефективно използване на природните, материалните, финансовите и човешките ресурси на страната.



#### **4. ОСИГУРЯВАЩИ СИСТЕМИ**

##### **ЕДИННА ИНФОРМАЦИОННА СИСТЕМА**

Единната информационна система представлява информационно - справочна система. Разработва се в съответствие с Кадастъра на страната и системата за социална информация.

##### **СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ**

Системата за управление участва в усъвършенствването на взаимоотношенията между органите на държавно и местно управление. Тя определя реализацията на териториалноустройствените планове на различни нива (национално, регионално и локално ниво).

##### **КАДРОВА И КОНТРОЛНА СИСТЕМА**

Кадровата и Контролната система осигуряват субективните предпоставки за реализиране целите и задачите на териториалното и селищното устройство.

Единният териториалноустройствен план (ЕТУП) беше сериозен опит в обобщаване на постигнатите резултати в териториалноустройственото и градоустройственото планиране в България. Много специалисти са единодушни в оценките си, че ЕТУП имаше съществени приноси в разработването на различните системи, и особено в интегриращите системи.

Въпреки критиките и съмненията на някои специалисти по отношение на възможностите за реализация на ЕТУП и постигане на контрол над различни социални процеси на всички териториални нива (национално, регионално и локално ниво) за един прогнозен хоризонт от 25 години, не може да не се отчете, че с огромната изследователска работа от многодисциплинарен колектив беше направен опит да се интегрират различни интереси върху територията на цялата страна, изхождайки от необходимостта за нейното хармонично устройство и опазване. Тази работа е започната и извършена години преди темата за устойчивото развитие да бъде възприета като приоритетна задача в съвременния свят и издигната в края на XX век в ранг на междудържавна политика за опазване на нашата планета. ЕТУП на страната обаче остана не приет от Народното събрание.

#### **5. НОРМАТИВНА СИСТЕМА**

##### **ЗАКОН ЗА ТЕРИТОРИАЛНО И СЕЛИЩНО УСТРОЙСТВО (ЗТСУ) И ПРАВИЛНИК ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ЗАКОНА ЗА ТЕРИТОРИАЛНО И СЕЛИЩНО УСТРОЙСТВО (ППЗТСУ)**

Основно място в нормативната уредба по териториално и селищно устройство у нас през последните десетилетия на XX век имат **Законът за териториално и селищно устройство (ЗТСУ)** ( ДВ, бр. 29 от 1973 г., изменян и допълван много пъти) и **Правилникът за прилагане на Закона за териториално и селищно устройство ( ППЗТСУ )** ( ДВ, бр. 62 от 1973 г., изменян и допълван много пъти ). В тях на нормативна основа са поставени всички важни въпроси на устройството на селищната и извънселищната среда. Някои от измененията и допълненията на **ЗТСУ** и **ППЗТСУ** се отнасят до функционалното предназначение на териториите.

Чл. 36 (1) , (2) и (3) изм. от ППЗТСУ ( ДВ, бр. 6 от 1998 г.) гласи:

Териториалноустройствените планове на общините определят или отразяват предназначението на териториите според общия начин на тяхното ползване и устройство, като: населени места и други селищни територии; земеделски земи; горски територии; защитени територии; нарушени територии.

Общите градоустройствени планове определят предназначението на териториите в строителните граници на населените места според преобладаващото функционално предназначение и начина на ползване като: жилищни; производствено-складови; паркове и зелени площи; за спорт и рекреация; обществено обслужване; транспортна инфраструктура; инженерно-техническа инфраструктура и комунално обслужване; културно-историческо наследство; курортни; със специално предназначение; с друго предназначение; със смесено предназначение.

## **НАРЕДБА N 5 ЗА ПРАВИЛА И НОРМИ ПО ТЕРИТОРИАЛНО И СЕЛИЩНО УСТРОЙСТВО**

**Наредба N 5 за правила и норми по териториално и селищно устройство** (ДВ, бр. 69 и 70 от 1977 г. изменяна и допълвана много пъти, *отменена*) даде основните изисквания за устройство на населените места и извънселищните територии и беше насочена преди всичко към практиката на комплексното обществено и жилищно строителство. Постановките ѝ бяха свързани с държавното централизирано планиране и инвестиране, характерни за страната до 1989 г.

Приетите след 1989 г. реституционни закони създадоха проблеми с прилагането на остарялата нормативна база, което наложи актуализирането и привеждането ѝ в съответствие с новите социално-икономически реалности на преход от централизирано към пазарно ориентирано стопанство.

В редакцията на **Наредба N 5 за правила и норми по териториално и селищно устройство**, влязла в сила през 1995 г. (ДВ, бр. 48 от 1995, изменяна и допълвана много пъти, *отменена*) залегнаха следните основни задачи:

- отчитане спецификата на отделните населени места с възможност за разработване и прилагане на специфични правила и норми за отделни селища (общини) или части от територията им;
- създаване на условия за обвързване на правилата и нормативите с някои европейски стандарти в областта на териториалното и селищно устройство;
- премахване на значителна част от ограничителните и забранителните предписания; улесняване приложението на правилата и нормите; възприемане на либерализирани, занижени спрямо старата наредба изисквания във връзка с допустими отстояния, издатини, вид и характер на помещенията;
- изчисляване на технико-икономическите показатели за всеки отделен парцел (а не квартал или жилищна зона).

Въпреки че като цяло постановките на **Наредба N 5 за правила и норми по териториално и селищно устройство** (1995) отговаряха по-пълно на съвременните обществено-икономически условия в страната от края на XX и началото на XXI век, дискуссионни бяха част от нормативите -

например: разрешената 100% плътност на застрояване в централните части на големите градове доведе до преуплътняване на териториите, а изискването за 20% покривно озеленяване при плътност на застрояване над 80% бе нереалистично - това изискване остана изпълнено по наше мнение основно само в проектите.

## **ЗАКОН ЗА АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛНО УСТРОЙСТВО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Законът за административно-териториалното устройство на Република България (ДВ, бр. 63 от 14.06.1995 г., изменян и допълван много пъти) урежда създаването на **административно-териториални** и **териториални единици** в Република България и извършването на административно-териториални промени.

**Административно-териториалните единици са:**

- областите;
- общините (съставни административно-териториални единици в общините са кметствата и районите);

**Териториални единици са:**

- населените места (градове и села);
- селищните образувания (вилни зони; промишлени зони; курортни комплекси и курортни местности).

**Областта** се състои от една или повече съседни общини. Условие за създаване на области са:

- физико-географската обособеност на териториите;
- наличието на град - традиционен културен и стопански център, изградена социална и техническа инфраструктура и транспортна достъпност до него от населените места на областта.

**Общината** се състои от едно или повече съседни населени места. Условия за създаване на нова община са:

- наличие на над 4000 души население общо в населените места, които ще бъдат включени в общината;
- наличие на населено място - традиционен обединяващ център, с изградена социална и техническа инфраструктура;
- максимална отдалеченост на населените места от центъра на общината - не повече от 20 km и др.

Законът предвижда и специфични условия за създаване на нови общини, когато географски, стопански, комуникационни, исторически или други причини правят невъзможно изпълнението на основните условия.

С този закон се урежда и възможността за създаване на **райони** в столицата и в градовете с население над 300 000 души (с решение на общинския съвет райони могат да се създават и в градове с над 100 000 души) и се определя, че територията на района е част от територията, включена в

строителните и землищните граници на града. Определени са условията за създаване на райони в големите градове.

**Кметството** се състои от едно или повече съседни населени места и може да се създава на територията на общината с решение на общинския съвет. Условие за създаване на кметство са:

- наличие на население над 100 души в населените места, образуващи кметствата;
- възможност за изпълнение на предоставени от общината функции.

В Закона подробно са регламентирани редът за:

- създаване на населени места и селищни образувания;
- извършване на административно-териториални промени в областите, общините, районите и кметствата;
- категоризация и информационно обслужване (създаване и поддържане на Единен класификатор на административно-териториалните и териториалните единици).

## **ДЪРЖАВЕН ТЕРИТОРИАЛНОУСТРОЙСТВЕН И СТРОИТЕЛЕН КОНТРОЛ**

XXXVIII<sup>то</sup> Народно събрание прие на 25 юни 1998 г. **Закон за изменение и допълнение на Закона за териториално и селищно устройство** (обн., ДВ, бр. 29 от 1973 г., изменян и допълван много пъти, отменен). Измененията и допълненията обхващат предимно “Глава Девета” (*Държавен териториално-устройствен и строителен контрол*) и “Глава Десета” (*Административно-наказателни разпо-редби*).

Създадена бе нова ал.3 в чл. 3, която гласи: “*Специализиран орган за териториалноустройствен и строителен контрол на Министерството на регио-налното развитие и благоустройството е Дирекцията за национален строителен контрол. Тя упражнява контрол върху действията на общинските техни-чески служби, като издава разпореждания, санкционира нарушителите и изпъл-нява действията, предвидени в този закон, за недопускане и премахване на незаконно строителство.*”

“*Държавният териториалноустройствен и строителен контрол се осъществява със съдействието на независимия строителен надзор, който е задъл-жителен за проектирането и строителството на всички строежи с обществен и производствен характер, строежи, свързани със сигурността и отбраната на страната и за жилищни сгради на 4 и повече етажа*” (чл. 157, ал. 2).

С **Постановление N 221 на Министерския съвет** от 5 октомври 1998 г. (обн. ДВ, бр. 116 от 1998 г. ) бе създадена **Дирекция за национален строителен конт-рол (ДНСК)** към Министерството на регионалното развитие и благоустройството.

С обнародването на измененията и допълненията на **Закона за териториално и селищно устройство (ЗТСУ), Правилника за прилагане на Закона за териториално и селищно устройство (ППЗТСУ)** и приемането на редица нови нормативни документи като: *Правилник за организацията, задачите и функциите на Дирекцията за национален строителен контрол; Правилник за оправомощаването функциите и задълженията на независимия строителен надзор*

в проектирането и строителството; Правилник за устройството и реда на работата на комисията по оправомощаването на лица, упражняващи независим строителен надзор в проектирането и строителството и Наредба за задължителна застраховка за имуществена (гражданска, професионална) отговорност на лицата, упражняващи независим строителен надзор се цели формиране на система от правила и норми в областта на териториалноустройствения и строителния контрол в България.

**Дирекцията за национален строителен контрол изпълнява следните основни задачи:**

- контрол върху общините и върху всички участници в проектирането и строителството по спазването и прилагането на разпоредбите по териториалното и селищното устройство и строителството, общите и подробните градоустройствени планове, одобрените проекти и строителните книжа;
- превантивен и последващ контрол за недопускане на незаконно строителство;
- контрол по законността на експлоатацията на завършени строежи,
- контрол по качеството на строителните материали;
- контрол върху строителството в зони с особена териториално-устройствена защита;
- обследване и документиране на аварии в строителството;
- контрол върху дейността на лицата, упражняващи независим строителен надзор, проектантска и строителна дейност;
- акредитиране на лаборатории за нуждите на строителството;
- съхраняване на оригиналите на общите градоустройствени планове и застроителни и регулационни планове.

**Дирекцията за национален строителен контрол** упражнява контрол: по законосъобразността на одобряването на устройствените планове и тяхното прилагане от общините; по разрешаването на строежите и дейността на общинските технически служби; по изпълнението на разрешените строежи с оглед спазване на правилата и нормите по териториално и селищно устройство, проектиране и строителство. Една от основните задачи на Дирекцията за национален строителен контрол е осъществяване на контрол по законността на експлоатацията на завършените строежи и държавното приемане и разрешаване ползването на строежите.

Сериозно внимание е отделено на въпросите, свързани с:

- откриване на строителна площадка;
- заверка на заповедна книга;
- подробности по издаване на разрешение за ползване;
- срокове по подаване на възражения по издаване на административни актове или отказите да се издадат такива и др.

Новост в нормативната уредба бе създаването на **независим строителен надзор в проектирането и строителството.**

**С Наредбата за задължителна застраховка за имуществена (гражданска, професионална) отговорност на лицата, упражняващи независим строителен надзор се регламентират задълженията на юридически и физически лица към собственика (инвеститора) за вредите, причинени при или по повод изпълнението на проектирането и строителството, или недостатъци, проявени преди изтичане на гаранционните срокове в строителството.**

## **ЗАКОН ЗА РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ**

През 1999 г. беше приет **Закон за регионалното развитие** (ДВ, бр. 26 от 23.03.1999 г., *отменен*), който урежда планирането, управлението и ресурсното осигуряване на регионалното развитие (**“регионално развитие” е процес на постигане на устойчиво развитие чрез насочване на ресурси, инфраструктурно изграждане и икономически дейности в определени райони**).

През 2004 г. беше приет нов **Закон за регионално развитие** (ДВ, бр. 14 от 20.02.2004 г., изм. и доп. ДВ, бр. 32 от 2005 г.). Законът има следните **цели**:

- създаване на предпоставки за устойчиво и балансирано развитие на отделните райони на страната;

- намаляване на междурегионалните различия в заетостта и доходите;
- осъществяване на трансгранично сътрудничество и евроинтеграция.

Осъществяването на регионалното развитие става чрез;

- създаване и развитие на трансгранична, национална и регионална инфраструктура;
- използване на чуждестранни, национални и местни ресурси;
- създаване на благоприятна инвестиционна среда (регионална и местна);
- повишаване на качеството на човешките ресурси;
- реализация на стопански инициативи и др.

Министерският съвет приема:

- Национален план за регионално развитие;
- Критерии за определяне на районите за целенасочено въздействие и териториалния им обхват, които отчитат: геостратегическото положение; динамиката на икономическото развитие; структурата на икономиката; заетостта и безработицата; техническата и социалната инфраструктура; демографската и селищната структура; наличния потенциал за постигане на целите за района.

- Годишния доклад за изпълнение на Националния план за регионално развитие.

*Националният план за регионално развитие* се разработва за седемгодишен период с разбивки по години, представлява комплекс от инициативи за развитие на областите и общините и включва:

- целите и приоритетите на регионалното развитие на страната;
- районите за целенасочено развитие (райони за растеж; райони за развитие; райони за трансгранично сътрудничество и развитие; райони със специфични проблеми и приоритети);

- проекти за регионално развитие (за инфраструктура; за икономическо развитие; за откриване на нови работни места и др.);

- необходимите ресурси за реализация на проектите за седемгодишния период (разпределен по години, области, общини, министерства, райони за развитие).

Областните управители организират разработването на областни планове за регионално развитие на основата на утвърдените параметри за изготвяне на Националния план. Въз основа на проектите за областните планове се организира разработването на проект за Национален план за регионално развитие, който се обнародва в “Държавен вестник”.

Законът урежда и въпросите за ресурсното осигуряване на регионалното развитие. Държавата подпомага изпълнението на Националния план за регионално развитие чрез поемане на държавни гаранции или чрез поръчителство пред външни финансови институции и български банки.

## **ЗАКОН ЗА УСТРОЙСТВО НА ТЕРИТОРИЯТА**

**Законът за устройство на територията (ЗУТ) беше приет пред 2001 г. (ДВ, бр. 1 от 02.01.2001 г.) и влезе в сила цялостно от 31. 03. 2001 г.**

Основните постановки в Закона за устройство на територията са:

1. Разширяване съдържанието на териториалното и селищно устройство в посока на интегрираното планиране;

2. Законово регламентиране на задачите на териториалното и селищното устройство по опазването на околната среда в съответствие с възприетите от Организацията на обединените нации (ООН) основни принципи;

3. Въвеждане на правната уредба в инвестиционния процес (Правилникът за капитално строителство и Наредбата за взаимоотношенията в инвестиционния процес бяха отменени през 90-те години на XX век).

Законът за устройство на територията предвижда следната система от устройствени схеми и планове:

- **Устройствени схеми.** Те обхващат отделни части или цялата територия на страната и определят дългосрочните цели в развитието им.

- **Общи устройствени планове.** Те са два вида и обхващат:

- територията на общината ;

- територията на града - Общ устройствен план.

- **Подробни устройствени планове.** Те обхващат части от територията на общината или населеното място. С тях се решават въпросите за устройство и застрояване на териториите при реализация на устройствени мероприятия.

Във връзка с изискванията на Закона за устройство на територията през 2001 г. беше приета нова **Наредба N 5 за правила и нормативи за устройство на територията** (ДВ, бр. 51 от 2001 г.), която действа до 2004 г.

**Законът за Устройство на територията** (ДВ, бр. 1 от 2001 г., изм. бр. 41 и 111 от 2001 г., бр. 43 от 2002 г., бр. 20 от 2003 г.) беше значително изменен и допълнен в някои части и през 2003 г. беше приет **Закон за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията** (ДВ, бр. 65 от 2003 г.).

Изменение има в Чл. 62, който се отнася до устройството на зелените площи и системи - “Зелените системи и озеленените площи се устройват в съответствие с одобрените общи устройствени планове на населените места и общините и подробни устройствени планове за парковете и градините, като се спазват правилата и нормативите по чл. 13, ал. 1., който повелява “Министърът на регионалното развитие и благоустройството издава наредба за правилата и нормативите за устройство на отделните видове територии и устройствени зони”, която в началото на 2004 г. е вече факт – това е *Наредба N 7 за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони*.

Законът за устройство на територията въвежда принципа, че основа на зелената система са озеленените площи, предназначени за *широко обществено ползване* - паркове, градини, улично озеленяване и извънселищни паркове, представяващи публична собственост. Озеленените площи за *ограничено обществено ползване* в имотите за жилищни, вилни, обществени, производствени, курортни и спортни сгради и комплекси, както и озеленените площи с друго специфично предназначение - гробищни паркове, ботанически градини, дендрариуми, защитни насаждения допълват зелената система. Тези озеленени площи не е задължително да бъдат публична собственост на общината.

#### **Статут на вътрешнокварталните градини.**

Съгласно ЗУТ вътрешнокварталните градини в УПИ за жилищни сгради или комплекси са със статут на озеленени площи за ограничено обществено ползване (подчинени са на основното предназначение на УПИ).

При наличие на частни имоти – възстановена собственост по силата на реституционното законодателство във вътрешнокварталните пространства вариантите за придобиване на собствеността от общината са:

- Образуване на самостоятелен урегулиран поземлен имот с основно предназначение за озеленяване със статут на озеленена площ за широко обществено ползване. След влизане на плана в сила се провежда отчуждително производство по реда на Закона за общинската собственост (ЗОС) и имотът става публична общинска собственост.

- Замяна на имота, частна собственост, попадащ във вътрешнокварталното пространство с имот собственост на общината.

#### **Подробни устройствени планове за реструктуриране на жилищните комплекси.**

Съгласно Закона за устройство на територията:

- В квартали и в големи урегулирани поземлени имоти застрояването може да бъде комплексно с разполагане на групи от сгради с различно предназначение, свободно стоящи или свързани;



- Площите между сградите при комплексното застрояване се устройват предимно като паркове и градини;

- В жилищни и курортни комплекси комплексното застрояване може да се съчетава със застрояване в отделни урегулирани поземлени имоти;

- При изграждане на нови и реструктуриране на съществуващи жилищни комплекси се прилагат правилата и нормативите на наредбата по чл. 13, ал. 1, както и нормативи за обектите на общественото обслужване, одобрени от министъра на регионалното развитие и благоустройството.

При изработването на Подробни устройствен планове за реструктуриране на съществуващите жилищни комплекси могат да се образуват и урегулират поземлени имоти за:

1. Съществуващите жилищни блокове;
2. Нови жилищни сгради с предимно малко и средно по височина застрояване;
3. За нежилищни обслужващи обекти.

При определяне на прилежащите терени към съществуващите жилищни сгради (нето жилищни терени) и уреждането им като поземлени имоти към жилищните блокове се спазват стойностите на нормативите от Наредба № 7 за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони (ДВ, бр. 3 от 2004 г.).

Сред правните способности за управление и контрол върху застрояването на територията в процеса на възлагане и създаване на Подробни устройствени планове (ПУП) са:

- **Строителна забрана.** Тя може да бъде налагана със заповед на Кмета на общината за времето, необходимо за създаване на Общи и подробни устройствени планове. Строителната забрана се налага еднократно за срок не по-дълъг от две години. Повторна строителна забрана може да се налага със заповед на Министъра на регионалното развитие и благоустройството за срок не по-дълъг от една година. Строителната забрана спира действията по прилагане на влезлите в сила Общи и подробни устройствени планове за частите на територията, за които се отнася.

- **Други мерки.** При допускане на частични изменения на действащите планове да се въвеждат ограничения относно спазване на показателите за застрояване на съответните квартали или зони (най-вече относно допускането на ново жилищно застрояване). Да се насърчава предвиждането на нежилищни обслужващи обекти в комплексите върху реституирани имоти.

ЗУТ остава най-променяния закон през последните две десетилетия.

## **НАРЕДБА N 7 ЗА ПРАВИЛА И НОРМАТИВИ ЗА УСТРОЙСТВО НА ОТДЕЛНИТЕ ВИДОВЕ ТЕРИТОРИИ И УСТРОЙСТВЕНИ ЗОНИ**

**Наредба N 7 от 22.12.2003 г. за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони** (ДВ, бр. 3 от 13.01.2004 г.) беше издадена на основание Чл. 13, ал. 1 от Закона за устройство на територията (ДВ, бр. 1 от 2001 г. с последващи изменения и допълнения) и влезе в сила от януари 2004 г. като замени Наредба N 5 за правила и нормативи за устройство на територията (ДВ, бр. 51 от 2001 г., отменена). Тя е един от основните подзаконови документи по въпросите за устройство на територията у нас на съвременния етап и в частност – по устройството и развитието на зелената система и зелените площи.

Специално място е отделено на “Устройството на озеленени територии” – Глава седма. *“Озеленените територии, означени като (Оз), в населените мес-та, селищните образувания и извън тях се определят с общите и подробните устройствени планове”* (Чл. 30, ал. 1). Ал. 2 на същия член дава определение за съдържанието на зелената система – *“Зелената система включва обществените озеленени площи, в т.ч. всички паркове, градини, улично озеленяване, извънселищни паркове и горски паркове, гробищни паркове, ботанически градини, дендрариуми, защитни насаждения и разсадници”*.

Предвидени са нормативи за площта на обществените озеленени площи за широко и специфично ползване в градовете в зависимост от тяхната големина и те варират от 20 кв. м/жител за големите градове – до 4 кв. м/жител за селата.

Новото в Наредбата е, че много големите градове са определени като градове с население над 200 хил. жители, вместо градове с население над 400 хил. жители, както беше в нормативната уредба до тогава (в категорията на много големите градове вече освен столицата София попадат и други градове у нас – Пловдив, Варна). За тези градове необходимата площ за обществени зелени площи се определя с Общия устройствен план.

В обществените озеленени площи (паркове и градини) могат да се разполагат малки покрити обслужващи обекти (кафенета, сладкарници, обекти за забавни игри, за художествени и хоби дейности), които не нарушават екологичните, рекреационните и естетическите качества на озеленените площи и са предвидени в одобрения устройствен проект на парка (Чл. 32, ал. 1). Тези обекти не могат да заемат повече от 1 на сто от територията на паркове с площ над 3 ха и повече от 2 на сто от територията на паркове и градини с площ под 3 ха (Чл. 32, ал. 2).

Освен посочените обекти в чл. 32, ал. 1 в обществените озеленени площи (паркове и градини) могат да се разполагат и открити обекти за културни развлечения (концертни естради, летни амфитеатри, атракциони, открити изложбени площи, спортни обекти, мемориални обекти, религиозни сгради и други подобни) съгласно предвиждането на одобрения устройствен проект на парка (Чл. 32, ал. 3).

В обществените озеленени площи могат да се урегулират реституирани поземлени имоти, в които се допуска изграждането само на посочените в ал. 1, 2 и 3 на чл. 32 обекти, съвместими с основната функция на обществените озеленени площи и предвидени в одобрения устройствен проект на парка, като озеленената площ в имотите не може да бъде по-малко от 30 % (Чл. 32, ал. 4).

В Глава четвърта – “Устройство на жилищни територии”, Глава пета – “Устройство на производствени територии”, Глава шеста – “Устройство на територии за рекреационни дейности”, Глава осма – “Устройство на територии за спорт и развлечения”, Глава десета – “Устройство на смесени централни територии”, Глава едина-десета – “Устройство на територии за обществено обслужване”, Глава дванадесета – “Устройство извън границите на населените места в земеделски, горски, защитени и нарушени територии” се засягат въпроси свързани с осигуряване на необходимата озеленена площ в % в зависимост от класификацията на различните видове урегулирани поземлени имоти.

В повечето случаи тези проценти са приемливи. Единствено в териториите от разновидност “смесена централна зона” за много големите и големите градове се допуска плътност от 50 до 100 %, което означава, че при реализиране на максималната плътност от 100 % предвидената необходима озеленена площ от 20 до 30 % просто не може да бъде изпълнена като площ с дървесна растителност на ниво терен. Покривното озеленяване, което се приема, че ще замести озеленяването на ниво терен, е трудно реализуемо при нашите условия, защото *първо* – активно се използва скатния или терасовидно решение покрив (и това е оправдано при климатичните условия у нас, както и желанието за реализиране на повече “разгъната застроена площ”) и *второ* – реализираното покривно озеленяване при плоски покриви няма ефекта на зелената площ на нивото на имота, защото най-често при покривното озеленяване се реализират само зелени тревни килими и внай-добрия случай – ниска растителност, тъй като високата растителност изисква не малък хумусен слой, който натоварва конструкцията на сградите.

Въпросите за зелените площи се разглеждат и в Глава седемнадесета – “Урегулиране на поземлени имоти”, където в Чл. 69, ал. 2 е записано, че с урегулирането на всеки поземлен имот се определят редица изисквания, в това число и “процентът на минималната задължителна озеленена дворна площ”.

В Глава двадесет и пета – “Ограждане, озеленяване и благоустрояване на урегулирани поземлени имоти” е определено, че “Озеленяването е неделима част от благоустрояването на всеки поземлен имот” и във връзка с изискванията за огряване на имота от слънцето се препоръчват най-малки разстояния на декоративните и овощните насаждения до границите на съседните имоти (Чл. 94, ал. 1, 2 и 3).

## **ЗАКОН ЗА УСТРОЙСТВОТО И ЗАСТРОЯВАНЕТО НА СТОЛИЧНАТА ОБЩИНА**

Този закон определя специфичните правила и нормативи за устройство и застрояване на територията на Столичната община. Приет е на 20.12. 2006 г. (ДВ, от 27.12.2006 г. ) и влезе в сила на 28.01.2007 г. С него се прие Общият устройствен план на София и Столична община.

Структурата на Закона включва:

- Устройство и застрояване на Столичната община (Глава втора) – Устройство на околградския район (Раздел I); Устройство на градския район (Раздел II); Устройство на централната градска част (Раздел III); Устройство на зелената система (Раздел IV); Устройство на техническата инфраструктура (Раздел V);

- Прилагане на Общия устройствен план и режим на собствеността на недвижими имоти (Глава трета);

- Административно-наказателни разпоредби (Глава четвърта);

Чл. 5, ал. 1 от Закона повелява: “Общият устройствен план на Столична община е публичен”. Общият устройствен план, специализираните програми, предложенията за изменения на плана, както и други данни и информация, свързани с устройството на територията, се публикуват на електронната страница на Столична община” (Чл. 5, ал. 2). Неразделна част от Общия устройствен

план са и придружаващите го схеми и обяснителни текстове, в т.ч. правилата и нормативите за устройство и застрояване на териториите. С тях се определят устройственото и функционалното предназначение, ограниченията при застрояването и показателите за застрояване - определени са устройствените параметри – максимална плътност (%) и интензивност на застрояване (Кинт), минимална озеленена площ (%), максимална кота корниз (м); характеризирани са предназначението, основните и допълващите функции на отделните видове територии, устройствени зони и самостоятелни терени.

## **ЗАКОН ЗА УСТРОЙСТВОТО НА ЧЕРНОМОРСКОТО КРАЙБРЕЖИЕ**

**Законът за устройството на Черноморското крайбрежие** (ДВ, бр. 48 от 15.06.2007 г.)

влиза в сила от 01.01.2008 г. Основните цели на Закона (Чл. 2.) са:

1. Създаване на условия за опазване, устойчиво интегрирано развитие и устройство на Черноморското крайбрежие;
2. Осигуряване на свободен обществен достъп до морския бряг;
3. Опазване, съхраняване и разумно използване на природните ресурси;
4. Предотвратяване и намаляване на замърсяванията на Черноморското крайбрежие;
5. Защита на морския бряг от ерозия, абразия и свлачищни процеси;
6. Възстановяване и опазване на естествения ландшафт и културно-историческото наследство.

Структурата на Закона включва:

- Крайбрежна плажна ивица. Ползване (Глава втора).
- Зони за териториалноустройствена защита. (Глава трета). Определени са две охранителни зони: зона “А” с режим на особена териториалноустройствена защита; зона “Б” със специфични характеристики на територията и специален режим за опазване на териториалните и акваториалните ресурси. За всяка от зоните са определени показатели за застрояване.

- Устройство на крайбрежието (Глава четвърта).
- Административнонаказателни разпоредби (Глава пета).

По наше мнение приемането на този Закон се забави необосновано дълго. В годините до приемането на Закона сме свидетели на изключителна урбанизация на Черноморското крайбрежие, силно преуплътняване на територията и застрояване, неотговарящо на природните дадености – това създава неблагоприятни условия за отдих и понижава качествата на средата.

**Отношение към сложните и комплексни проблеми на: регионалното развитие; териториалното и селищното устройство; геодезията; кадастъра; проектирането; контрола и изпълнението на строителството имат и редица други нормативни документи у нас, които само маркираме:**

## **ЗАКОНИ**

Поредица реституционни Закони, приети след 1989 г. (**Закон за възстано-вяване собствеността върху някои отчуждени имоти по Закона за терито-риално и селищно устройство - ЗТСУ, Закона за планово изграждане на населените места - ЗПИНМ** и др. - ДВ, бр. 15 и 28 от 1992 г.; **Закон за възстановяване собствеността върху одържавени недвижими имоти** - ДВ, бр. 15 от 1992 г., изменян и допълван няколко пъти и др.

**Закон за държавната собственост (ЗДС)** (ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., изменян и допълван много пъти).

**Закон за общинската собственост (ЗДС)** (ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., изменян и допълван много пъти).

**Закон за горите (ЗГ)** (ДВ, бр. 125 от 29.12.1997 г., изменян и допълван много пъти).

**Закон за защитените територии (ЗЗТ)** (ДВ, бр. 133 от 11.11.1998 г., изменян и допълван много пъти).

**Закон за кадастъра и имотния регистър (ЗКИР)** (ДВ, бр. 34 от 25.04.2000 г., в сила от 01.01.2001 г., изм. бр. 39 от 2005 г.).

**Закон за опазване на околната среда (ЗООС)** (ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г., изменян и допълван много пъти).

**Закон за интеграция на хора с увреждания** (ДВ, бр. 81 от 17.09.2004 г., изменян и допълван много пъти).

**Закон за геодезия и картография** (ДВ, бр. 29 и бр. 30 от 2006 г.).

## **КОДЕКСИ**

**Административно-процесуален кодекс (АПК)** (ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.).

## **ПРАВИЛНИЦИ**

**Правилник за прилагане на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи** (ДВ, бр. 34 от 30.04.1991 г., изменян и допълван много пъти).

**Правилник за прилагане на Закона за държавната собственост** (ДВ, бр. 82 от 27.09.1996 г., изменян и допълван много пъти).

**Правилник за прилагане на Закона за общинската собственост** (ДВ, бр. 82 от 27.09.1996 г., изменян и допълван много пъти).

**Правилник за прилагане на Закона за опазване на земеделските земи** (ДВ, бр. 84 от 04.10.1996 г., изменян и допълван много пъти).

**Правилник за прилагане на Закона за интеграция на хора с увреждания** (ДВ, бр. 115 от 30.12.2004 г., изменян и допълван много пъти) и др.

## **НАРЕДБИ**

**Наредба за разработване на планове за управление на защитени територии** (ДВ, бр. 13 от 2000 г.).

**Наредба N 1 за реда за създаване и извършване на оценка на въздействие върху околната среда на националните, регионалните и областните планове и програми за развитие, устройствените планове и техните изменения (ДВ, бр. 24 от 14.03.2004 г.).**

**Наредба N 2 за противопожарните строително-технически норми (ДВ, бр. 58 от 1987 г., изменяна и допълвана много пъти).**

**Наредба N 2 за планиране и проектиране на комуникационно-транс-портните системи на урбанизираните територии (ДВ, бр. 86 от 01.10.2004 г.).**

**Наредба N 2 за застрояване в земеделските земи (ДВ, бр. 48 от 1998 г.).**

**Наредба N 3 за съдържанието, създаването и поддържането на кадастралната карта и кадастралните регистри (ДВ, бр. 41 от 13.05.2005 г.).**

**Наредба N 4 за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти (ДВ, бр. 51 от 05.06.2001г.).**

**Наредба N 4 за оценка на въздействие върху околната среда (ОВОС) (ДВ, бр. 84 от 1998 г., изменяна и допълвана много пъти).**

**Наредба N 6 за изграждане на достъпна среда в урбанизираните територии (ДВ, бр. 109 от 16.12.2003 г.)**

**Наредба N 7 за хигиенните изисквания за здравна защита на селищната среда в населените места (ДВ, бр. 46 от 04.06.1992 г., изменяна и допълвана много пъти).**

**Наредба N 7 от 22.12.2003 г. за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони (ДВ, бр. 3 от 13.03.2004 г., изменяна и допълвана много пъти).**

**Наредба N 8 за обема и съдържанието на устройствените схеми и планове (ДВ, бр. 57 от 26.01.2001 г., изменяна и допълвана много пъти).**

**Наредба N 1 за опазване на озеленените площи и декоративната растителност (ДВ, бр. 26 от 30.03.1993 г.).** С нея се определя редът за опазване на озеленените площи и декоративната растителност в населените места и извънселищните територии.

Законодателят приема, че:

- Превантивното опазване на озеленените площи и декоративната растителност се осигурява чрез решенията на устройствените планове и инвестиционните проекти и се обосновава с докладите за Оценка на въздействието върху околната среда (чл. 8., ал. 1);

- Постоянното опазване на озеленените площи и декоративната растителност се организира и осъществява от общините и техните служби (чл. 8, ал. 2).

Предвижда се да се картотекират всички намиращи се в регулационните граници на населените места (независимо дали имотите са държавни или частни):

- дълготрайни декоративни дървета на възраст над 20 години;
- дървета с историческо значение;
- отделни ценни дървета и храсти независимо от възрастта им.

В Наредбата са предвидени конкретни изисквания по отношение на разрешения за премахване, преместване или отстраняване на дълготрайна дървесна и храстова растителност и

озеленени площи. Внимание е отделено на специфичните изисквания за опазване на дървесната и храстовата растителност в частните имоти. Сериозно място заемат въпросите на контрола и санкциите по отношение на нарушенията и нарушителите.

В **Наредба N 1 за опазване на озеленените площи и декоративната растителност** са определени нормативните изисквания за отстояния на декора-тивната растителност от проводи, съоръжения и сгради.

Значение за развитие на озеленяването на столицата в продължение на десетилетие имаше **Наредбата за изграждане и стопанисване на зелената система на Столичната община** от 19 декември 1997 г. (приета на сесия на Сто-личния общински съвет с решение N 1 от Протокол N 37/19.12.1997 г.). По смисъла на тази **Наредба** “зелената система” обхваща всички площи, оформени със средст-вата на паркоустройството и декоративната дървесна и храстова растителност в тях на територията на Столичната община, независимо от тяхната собственост.

Столичната община, чрез Управление “Зелена система”:

- отговаря, ръководи, дава становища, съгласува и контролира всички въпроси и проблеми, отнасящи се до зелената система;
- управлява и финансира проучването, проектирането, изграждането, стопанис-ването и опазването на зелената система;
- контролира общинското производство на посадъчен материал за нуждите на града, както и организира снабдяването със съоръжения за отдих и спорт в парковете и градините в София.

**Наредбата за изграждане и стопанисване на зелената система на Столичната община** засяга един изключително сложен и болезнен въпрос - Чл. 39 от нея гласи: *“Засегнатите по изключение озеленени площи при изменение на градоустройствените планове на различни нива, задължително се компенсират с допълнителни терени за озеленяване, отговарящи на нормативите за съответните обекти”*. Важен проблем, третиран в документа, е охраната на общинските озеленени площи. Заложена е необходимостта от изработване на актуална паспортизация на елементите на зелената система.

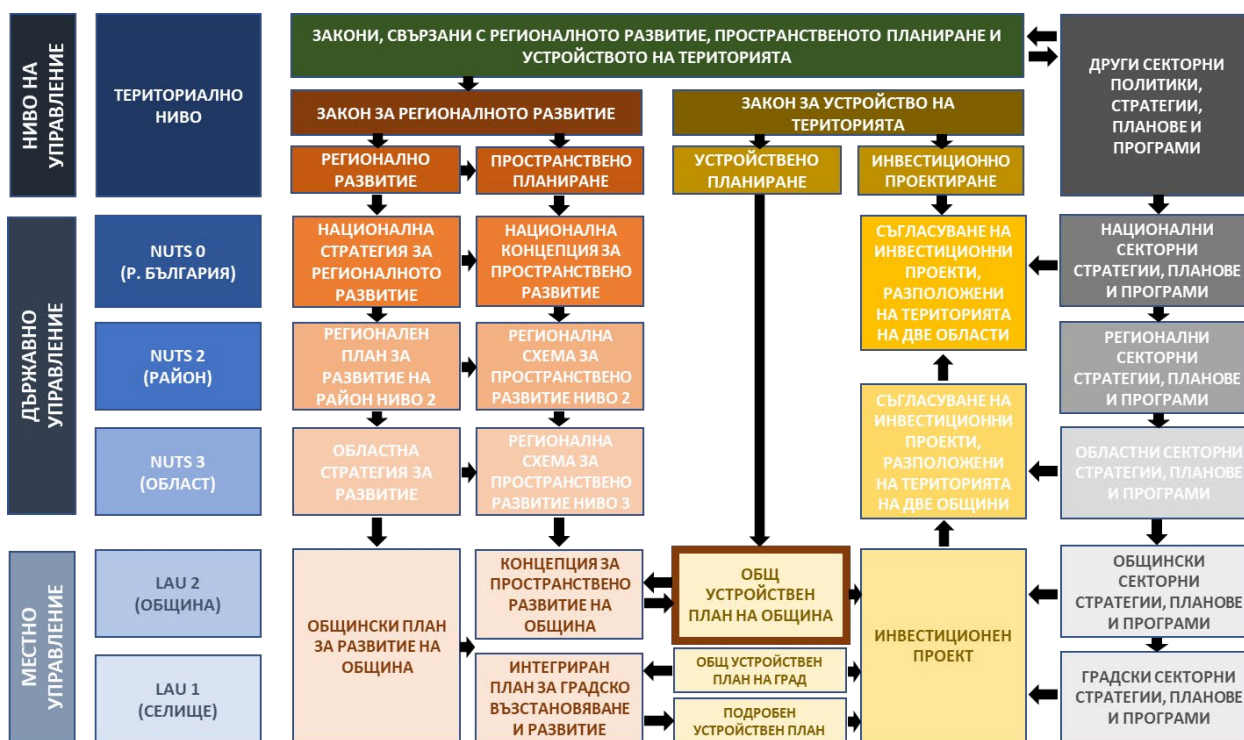
През 2007 г. беше приета нова **Наредба за изграждане, поддържане и опазване на зелената система на Столична община**, която урежда обществените отношения, свързани с планирането, изграждането, устойчивото поддържане, опазване и развитие на зелената система на Столична община (СО), независимо от формите на собственост. В Наредбата последователно са разгледани важни проблеми, свързани с:

- Управление на зелената система (Глава II);
- Планиране и изграждане на зелената система. Специални изисквания за опазване на растителността при строителство и при поставяне на преместваеми обекти (Глава III);
- Поддържане на зелената система (Глава IV);
- Опазване на зелената система (Глава V);
- Контрол. Обезщетения. Административно-наказателни разпоредби (Глава VI)

**През 2022 г. се разработва нова Наредба за зелената система на Столична община.**

**6. ВЗАИМНА ОБВЪРЗАНОСТ НА ДОКУМЕНТИТЕ ЗА ПРОСТРАНСТВЕНО И СТРАТЕГИЧЕСКО ПЛАНИРАНЕ, СЪГЛАСНО ЗАКОНА ЗА РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ /ЗРР/ И ЗАКОНА ЗА УСТРОЙСТВЕНО НА ТЕРИТОРИЯТА /ЗУТ/ ОТ 2012 ДО 2024 Г.**

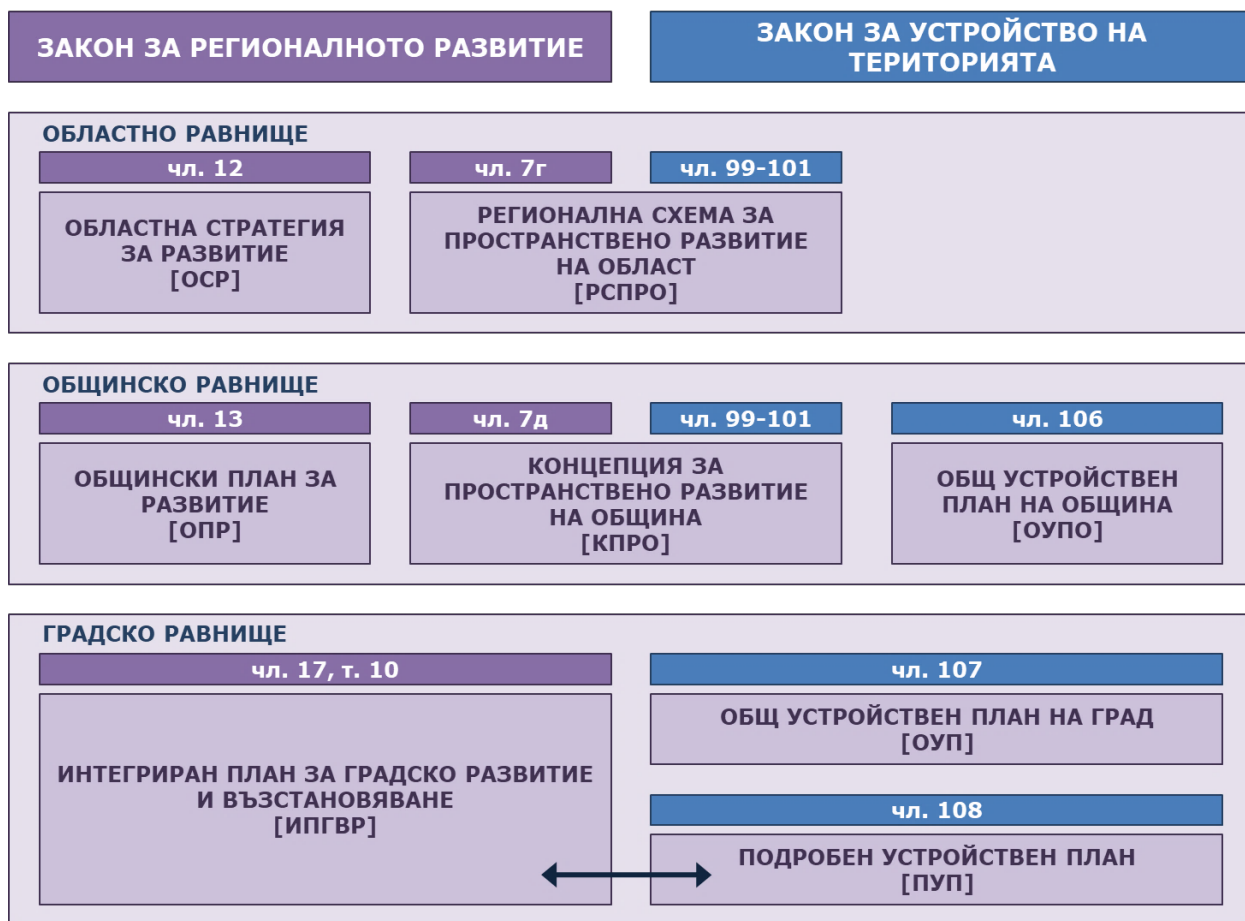
Между елементите на нормативната система съществуват връзки и отношения на взаимна зависимост. Чрез измененията в Закона за регионалното развитие, обнародвани в 2012г., бяха осъществени сериозни промени в системата на регионално планиране на територията. Въведено беше понятието „пространствено развитие“, което обхваща изготвянето и актуализацията на система от документи за пространствено развитие на национално, регионално и общинско ниво. Системата от документи за стратегическо планиране беше значително усложнена и натоварена с излишната тежест от изработване на застъпващи се документи на всяко ниво на планиране в Р България (виж Фиг. 2).



**Фиг. 2.** Система от стратегически, пространствени и устройствени документи в РБългария след промените в ЗРР от март 2012 г.

Пространственото планиране може да се разглежда като прехвърляне на текстове от Закона за устройство на територията /ЗУТ/ в Закона за регионално развитие /ЗРР/ и тяхното ново терминологично дефиниране (виж Фиг. 3).





**Фиг. 3.** Взаимна обвързаност на документите за пространствено и стратегическо планиране, съгласно ЗРР и ЗУТ от 2012 г.

Анализирайки промените в ЗРР и ЗУТ от 2012 г. може да се констатира, че отново се стига до усложняване на процесите по интегриране на териториално-устройственото планиране. Въвежда се нова терминология, с която се нарушава приемствеността относно традиционното териториално устройство и се усложнява процесът на планиране.

През 2016 г. ЗРР претърпя нова корекция при която се дефинираха следните формулировки на двете категории планиране – пространствено и стратегическо (**виж Фиг. 4**):

Съгласно чл. 7а. от Закона за регионално развитие [1] „планирането на пространственото развитие“ обхваща:

*„разработването и актуализацията на система от документи за пространствено развитие на национално и регионално ниво, определящи стратегия за интегрирано пространствено развитие при отчитане на териториалния потенциал и принципите за балансирано устойчиво развитие.“*

Съгласно чл. 8. от същия закон „стратегическото планиране на регионалното развитие“ обхваща:

*„разработването и актуализацията на система от документи за постигане на устойчиво интегрирано регионално и местно развитие, включително развитие на трансграничното,*

транснационалното и междурегионалното сътрудничество.“

Към двата подхода са изброени системи от документи за пространствено и стратегическо планиране:

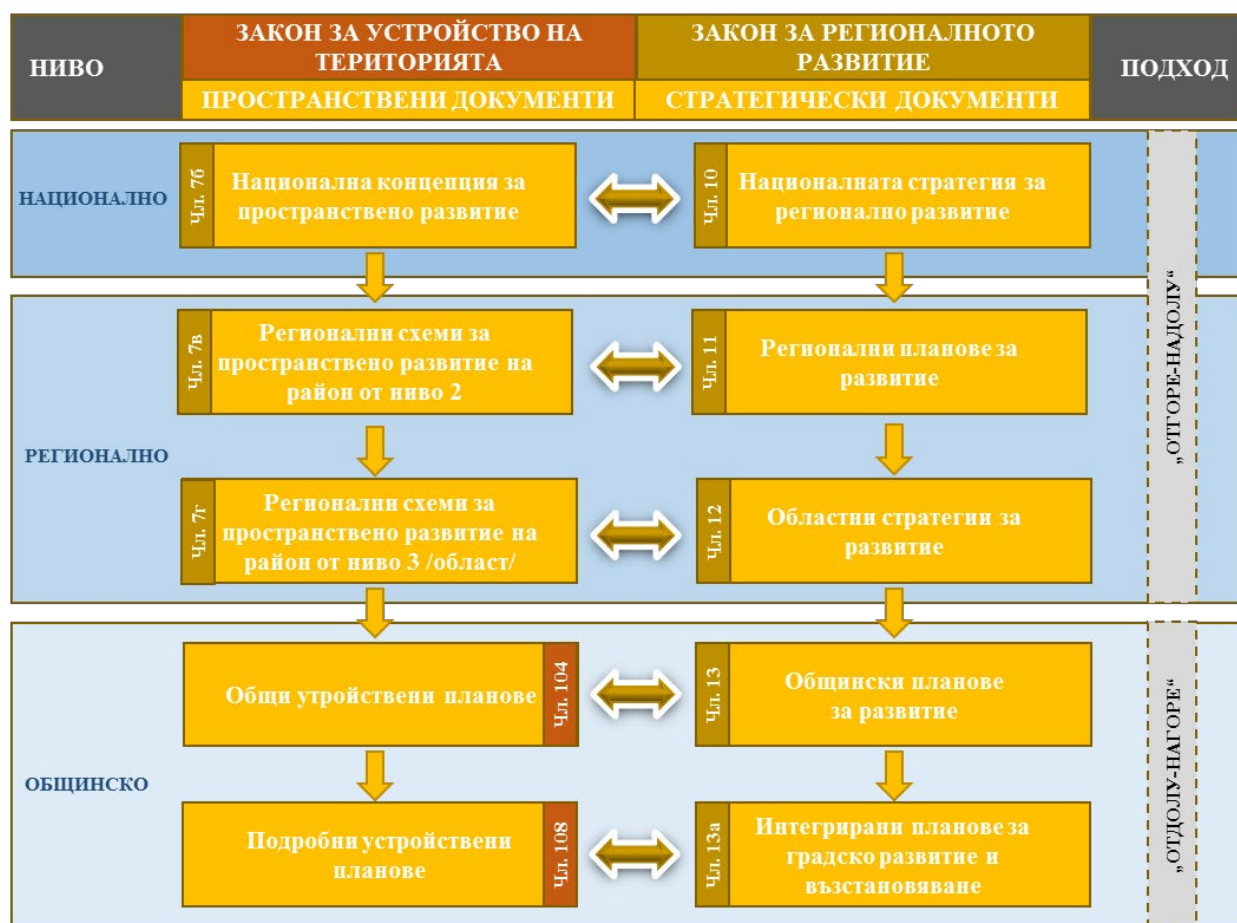
Съгласно чл. 7а. ал. 2. от Закона за регионално развитие /ЗРР/ [1] „системата от документи за планиране на пространственото развитие“ обхваща:

1. Националната концепция за пространствено развитие;
2. Регионалната схема за пространствено развитие на район от ниво 2;
3. Регионалната схема за пространствено развитие на област.

Съгласно Чл. 9. „системата от документи за стратегическо планиране на регионалното развитие“ обхваща:

1. националната стратегия за регионално развитие;
2. регионалните планове за развитие;
3. областните стратегии за развитие;
4. общинските планове за развитие;
5. интегрираните планове за градско възстановяване и развитие

Логиката на хоризонталните и вертикални връзки между стратегическите и пространствени документи в Закона за регионално развитие и Закона за устройство на територията, показва тяхната обвързаност:



**Фиг. 4.** Взаимна обвързаност на документите за пространствено и стратегическо планиране, съгласно ЗРР и ЗУТ от 2016 г.

**Националната концепция за пространствено развитие /НКПР/ като документ в Закона за регионално развитие /ЗРР/ определя стратегията за развитие на националната територия и връзките ѝ със съседни страни и региони, а от тук и основните политики на „държавата“ - „отгоре надолу“. Общият устройствен план е основният документ, задаващ насоката на общината за нейното дългосрочно устойчиво пространствено развитие - „отдолу нагоре“. Системата от документи за планиране на пространственото и стратегическото развитие, според ЗРР:**

- **Националната концепция за пространствено развитие** - Националната концепция за пространствено развитие определя стратегията за развитие на националната територия и връзките ѝ със съседни страни и региони. Националната концепция за пространствено развитие отчита действащите стратегически документи на международно равнище в областта на пространственото развитие и националните стратегически документи за развитие на отделните сектори - транспорт, околна среда, енергетика, икономика, здравеопазване, образование, социални услуги, туризъм и други. Националната концепция за пространствено развитие определя дългосрочни перспективи и цели за пространствено развитие на националната територия.

- **Националната стратегия за регионално развитие** - Националната стратегия за регионално развитие определя дългосрочните цели и приоритети на държавната политика за регионално развитие на страната, както и съответствието ѝ с другите структуроопределящи политики. Националната стратегия за регионално развитие отчита стратегията за пространствено развитие на страната, определена от Националната концепция за пространствено развитие [1].

- **Регионалната схема за пространствено развитие на район от ниво 2** - Регионалната схема за пространствено развитие на район от ниво 2 определя стратегията за пространствено развитие на региона и връзките му с други региони от ниво 2 в страната и в съседните държави в макрорегиона. Регионалната схема за пространствено развитие на район от ниво 2 се разработва в съответствие с действащата Национална концепция за пространствено развитие и отчита предвижданията на регионално ниво на секторните стратегии в областта на икономическото развитие, здравеопазването, образованието, науката, социалните услуги, транспорта, водния сектор, енергетиката, ширококолентовите комуникации, туризма и околната среда. Регионалната схема за пространствено развитие на район от ниво 2 определя дългосрочни перспективи и цели за пространствено развитие на територията на района.

- **Регионалните планове за развитие** - За районите от ниво 2 се разработват регионални планове за развитие. Регионалните планове за развитие определят средносрочните цели и приоритети за устойчиво интегрирано регионално и местно развитие на територията на съответния район в съответствие с предвижданията на Националната стратегия за регионално развитие и другите структуроопределящи политики. Регионалните планове за развитие се разработват в съответствие с регионалните схеми за пространствено развитие на съответните райони от ниво 2.

• **Регионалната схема за пространствено развитие на район от ниво 3 (област)** - Регионалната схема за пространствено развитие на район от ниво 3 (област) определя стратегията за пространствено развитие на областта и връзките ѝ с други области в рамките на района от ниво 2 и в съседни райони в страната и в съседните държави. Регионалната схема за пространствено развитие на район от ниво 3 се разработва в съответствие с действащата регионална схема за пространствено развитие за района от ниво 2 и отчита предвижданията на областно ниво на секторни стратегии в сферата на транспорта, енергетиката, ширококолентовите комуникации, водния сектор, икономиката, туризма, околната среда, науката и образованието, здравеопазването, социалните услуги и други. Регионалната схема за пространствено развитие на район от ниво 3 определя дългосрочни перспективи и цели за пространствено развитие на територията на областта.

• **Областните стратегии за развитие** - Областната стратегия за развитие определя средносрочните цели и приоритети за развитие на областта, както и стратегическите насоки за разработване на общинските планове за развитие. Областната стратегия за развитие се разработва в съответствие с регионалния план за развитие и Регионалната схема за пространствено развитие на района от ниво 3 (област).

• **Общинските планове за развитие** - Общинският план за развитие определя средносрочните цели и приоритети за развитието на общината в съответствие с областната стратегия за развитие и общия устройствен план на общината.

• **Интегрираните планове за градско възстановяване и развитие** - Интегрираният план за градско възстановяване и развитие осигурява пространствена, времева и фактическа координация и интеграция на различни политики и планови ресурси за постигане на дефинираните цели за трайно подобряване на икономическото, социалното и екологичното състояние на дадена градска територия. Интегрираният план за градско възстановяване и развитие се приема от общинския съвет по предложение на кмета на общината.

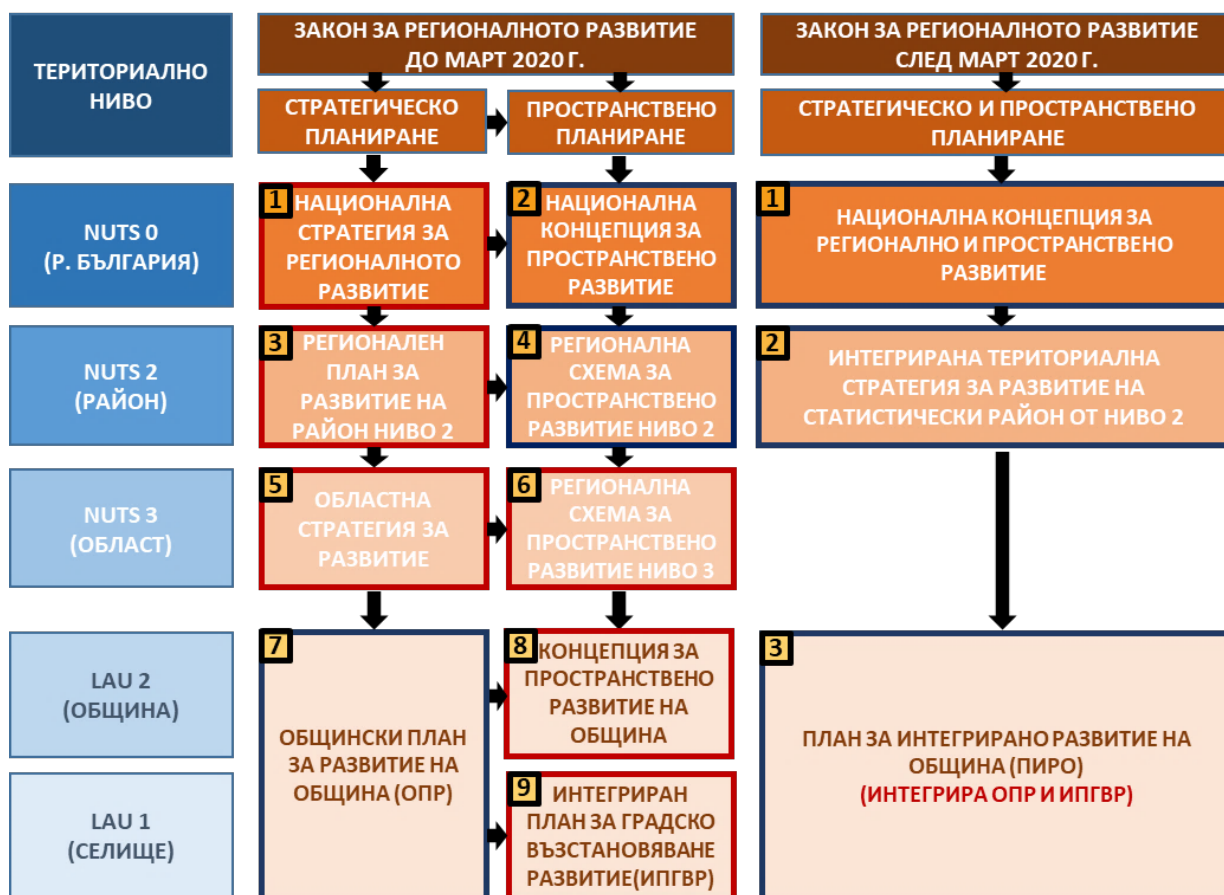
#### **Устройствени планове, според ЗУТ:**

• **Общ устройствен план на община** - Общите устройствени планове са основа за цялостното устройство на териториите на общините, на части от тях или на отделни населени места с техните землища. Предвижданията на общите устройствени планове, с които се определят общата структура и преобладаващото предназначение на териториите, видът и предназначението на техническата инфраструктура и опазването на околната среда и обектите на културно-историческото наследство, са задължителни при изготвянето на подробните устройствени планове [2].

• **Подробни устройствени планове** - Подробните устройствени планове конкретизират устройството и застрояването на териториите на населените места и землищата им, както и на селищните образувания. Предвижданията на подробните планове са задължителни за инвестиционното проектиране.

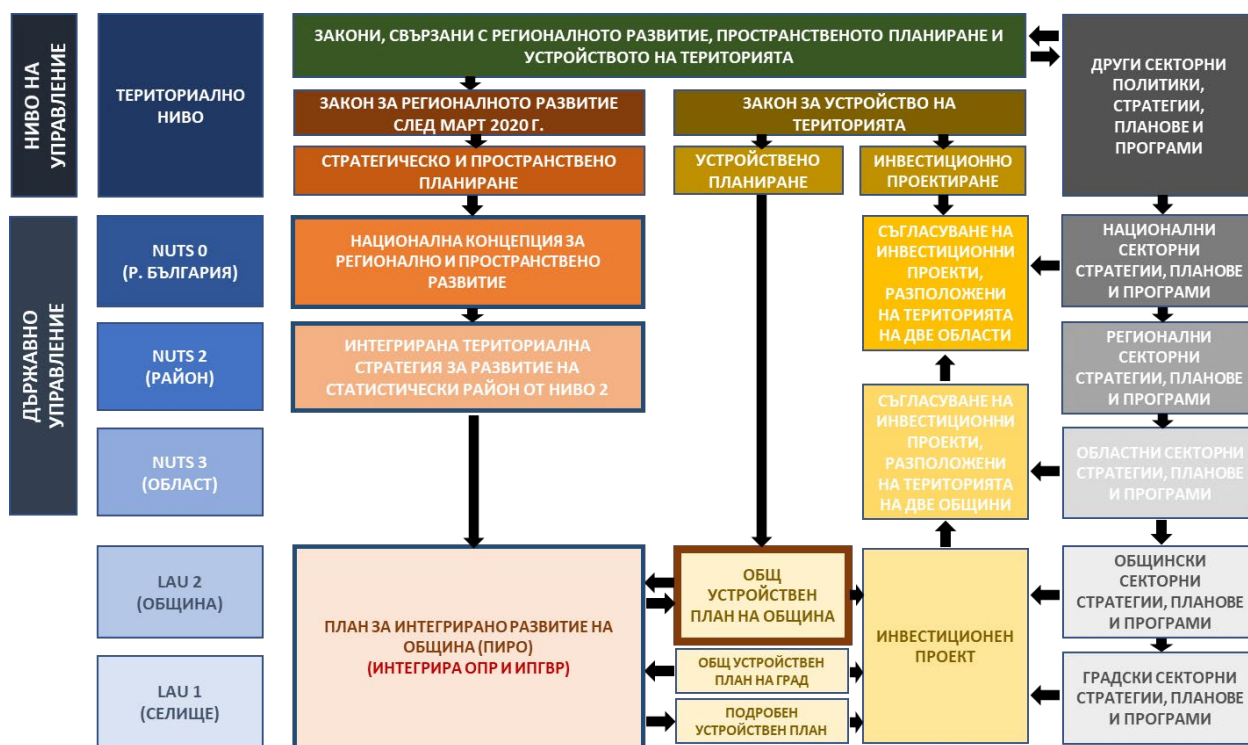
**Промените през 2016 г. въведоха ред в разбирането на основните „терминологични“ понятия, но не и до тяхното опростяване с цел интегриране на териториално-устройственото планиране.**

Европейската политика, провеждана през последните два програмни периода е насочена към интегрирано, устойчиво развитие на регионите и на местните териториални общности. Тя беше възприета и в актуализирания Закон за регионално развитие в действие от 03.03.2020 г. Целите на политиката на ЕС до 2050 г. за модерна, ресурсно-ефективна, конкурентоспособна и климатично неутрална икономика, следва да окажат силно влияние върху развитието на определени територии на страната поради специфичната насоченост и характеристики на развиващите се там икономически сектори. Системата от документи беше значително съкратена (виж Фиг. 5).



Фиг. 5. Сравнителен анализ на системата от стратегически, пространствени и устройствени документи в РБългария в ЗРР до март 2020 г. и след това.

Обединявайки нормативните документи за регионалното и устройственото планиране на национално, регионално и местно ниво от ЗРР и ЗУТ, и ги систематизираме паралелно с тяхното изработване на съответните териториални нива, ще получим следното (виж Фиг. 6):



Фиг. 6. Система от стратегически, пространствени и устройствени документи в РБългария след промените в ЗРР от март 2020 г.

Новият документ **План за интегрирано развитие на община** се разработва в съответствие с целите на кохезионната политика на ЕС за периода 2021-2027 г. Един от принципите на тази политика е да са насърчава устойчивото развитие на отделните райони и да се подпомагат местните инициативи.

Стратегическите предизвикателства в средносрочен и дългосрочен времеви период в Европейския съюз и в останалите развити страни са свързани с провеждане на политики насочени към:

- инвестиране в енергиен преход;
- развитие на кръгова икономика;
- нарастване делът на зелените инвестиции;
- отчитане на заплахите и нуждата от приспособяване към изменението на климата, и др.

В средносрочните и по-дългосрочни национални стратегически и програмни документи (*Национална програма за развитие на България – 2030 г.*, *Национален план за възстановяване и устойчивост, редица секторни стратегии и др.*) са заложили началните стъпки в провеждането на тези политики. **Националната програмата за развитие на България 2030 г.** е рамков стратегически документ от най-висок порядък в йерархията на националните програмни документи.

Приоритетите, стратегическите цели и механизмите на тези политики се пренасят и в стратегическите, плановите и програмни документи на по-ниските териториални нива – *Интегрираните стратегии за развитие на районите от ниво 2* и *Планове за интегрирано развитие на общините* – ПИРО. Тези стратегическите и планови документи, ще се реализират в

програмния период 2021-2027г.

Същността и идеята за прилагане на интегрирания подход е да се постигне устойчиво развитие на регионите и на общините в страната, като се ограничат некоординираните, хаотични понякога, действия за развитие на териториалните общности, които не винаги дават очакваните резултати.

Плановете за интегрирано развитие са свързани с координирани действия в провежданите от местните власти политики с ясно определени взаимовръзки между отделните сектори на социално-икономическия и инфраструктурен комплекс, при спазване и на екологичните изисквания. Така могат да бъдат постигнати предварително определените, очакваните резултати от изпълнението на заложените инициативи за развитието на общините.

Замисълът за разработването и прилагането на ПИРО през посочения 7 годишен период, е той да надгражда действащите в програмния период 2014-2020 г. *Общински планове за развитие (ОПР)* и *Интегрираните планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР)* разработени за 39 града – общински центрове. Друго важно изискване е ПИРО да отчита устройствените решения, съдържащи се в действащите *Общи устройствени планове на общините (ОУПО)*.

**ПИРО като основен планов документ на общината следва да надгражда постигнатия напредък в изпълнението на ОПР на общината за периода 2014-2020 г., както и на Интегрирания план за градско възстановяване и развитие.**

Наличието на актуален Общ устройствен план на община дава възможност да се провежда интегрирана политика за регионалното развитие и устройственото планиране. По този начин се създават планови предпоставки за постигане на устойчиво развитие на общината, съобразно разполагаемите ресурси и потенциални на територията.

## 7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През всичките повече от 140 години, от Освобождението до наши дни, България е имала и има добра нормативна база по въпросите за територи-алноустройственото и градоустройственото планиране, която е била в синхрон с европейската практика в тази област. Проблемите са много – но, ако трябва да се изявят само няколко, те се отнасят до:

- многократни промени (допълнения и изменения), не позволяващи устойчивост в устройството на териториите;

- много компромиси, които са правени и се правят при прилагане на нормативите;

- липса на последващ и ефективен контрол по изпълнение на нормативните изисквания.

Вариантите за реструктуриране на актуалната нормативна уредба в областта на планирането и проектирането може да се обобщат в два принципни и теоретични варианта:

- **Първи вариант** – ЗРР и ЗУТ да бъдат обединени в един закон, който да има ясно разделена структура:

- регионално развитие и устройство на територията;

- инвестиционно проектиране;

○ строителство и експлоатация.

• **Втори вариант** – преструктуриране на нормативната уредба в единен пакет от законопроекти в рамките на обща нормативна реформа за развитие на териториалното устройство, градоустройството, инвестиционното проектиране и строителството:

- закон за регионалното развитие и устройство на територията;
- закон за инвестиционното проектиране;
- закон за строителството.

Основните принципи, на които единният пакет от законопроекти трябва да отговоря са следните:

• **Единен подход** за планиране и програмиране, които да съответства на социалните потребности на населението

• **Устойчивост във времето и концентрация** на ресурсите за постигане целите на регионално развитие.

• **Партньорство, публичност и прозрачност** на всички нива на планиране, програмиране, финансиране, наблюдение и оценка.

• **Адекватност на реалните практически дейности и процеси и допълняемост на финансирането** от национални публични източници при съвместно финансиране с други източници.

• **Междуведомствена координация** на компетентните органи в процеса на планирането и програмирането, ресурсното осигуряване, реализацията, наблюдението и оценката.

• **Пълна взаимна съгласуваност** с други структуроопределящи политики, инструменти и действия на международно, национално и регионално ниво.

• **Еднозначност на нормативните изисквания, които не позволяват тълкуване, и спазване на нормативно регламентиранията правила** за преоставяне на държавни помощи, правилата на конкуренцията при възлагане на обществени поръчки, опазването и подобряването на околната среда, премахването на всички форми на неравнопоставеност.

## ЛИТЕРАТУРА

1. **Иванов, В.** Умение за учене и комуникация. УАСГ, С., 2016.
2. **Ковачев, А.** Зелената система на София. урбанистични аспекти. София – Москва, Изд. ПЕНСОФТ, 2005
3. **Ковачев, А.** Териториално устройство, София – Москва, Изд. ПЕНСОФТ, 2009.
4. **Ковачев, А.** Градоустройство. Част 1. Селищни елементи. С., „Авангард Прима”, 2019.
5. **Ковачев, А.** Градоустройство. Част 2. Функционални зони. С., „Авангард Прима”, 2019.
6. **Ковачев, А.** Градоустройство. Част 3. Планове и проектни материали. С., „Авангард Прима”, 2019.
7. **Ковачев, А.** Градоустройство. Част 4. Актуални проблеми на съвременното градоустройство. С., „Авангард Прима”, 2019.



**8. Davoudi, S.** Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda. European Planning Studies, 2003.

**9. Regions 2020 – An Assessment of future challenges for EU Regions,** Commission of the European Communities, Brussels, 2008.