

ИСТОРИЧЕСКИ ПОГЛЕД ВЪРХУ УСТРОЙСТВОТО НА ТЕРИТОРИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ОТ ОСВОБОЖДЕНИЕТО ДО ДНЕС

Емине Талипова

Студент III курс, Юридически факултет
Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Резюме: Разработката представя задълбочен анализ на устройството на територията в България, като проследява историческото развитие на понятието и сравнява различните законодателни актове, регулиращи тази област. Подчертава се, че устройството на територията е непрекъснато развиващо се понятие, което отразява промените в обществото и технологиите. Анализират се различните закони, които са регулирали устройството на територията в България през годините, като се подчертава еволюцията от централизиран към по-децентрализиран подход. Изтъква се значението на устойчивото развитие, участието на гражданите, цифровите технологии и адаптивността в съвременното устройство на територията. Подробно се разглеждат понятията „общ устройствен план“ (ОУП) и „подробен устройствен план“ (ПУП) и тяхната роля в планирането и управлението на територията. Обяснява се какво представлява урежулирането, как се извършва и защо е важно. Прави се детайлно сравнение между двата основни закона (ЗУТ и ЗТСУ), регулиращи устройството на територията в България, като се подчертават техните силни и слаби страни.

Ключови думи: устройство на територията, регулация

A HISTORICAL OVERVIEW OF LAND USE PLANNING IN THE REPUBLIC OF BULGARIA FROM LIBERATION TO THE PRESENT DAY

Emine Talipova

Student, Faculty of Law
Plovdiv University

Abstract: This paper presents an in-depth analysis of land use planning in Bulgaria, tracing the historical development of the concept and comparing the various legislative acts governing this area. It emphasizes that land use planning is a continually evolving concept that reflects changes in society and technology. The paper analyzes the different laws that have regulated land use in Bulgaria over the years, highlighting the evolution from a centralized to a more decentralized approach. It emphasizes the importance of sustainable development, citizen participation, digital technologies, and adaptability in contemporary land use planning. The concepts of “general development plan” (GDP) and “detailed development plan” (DDP) are examined in detail, along with their role in planning and managing land. The paper also explains the concept of land regularization, its process, and its importance. A detailed comparison is made between the two main laws regulating land use in Bulgaria (the Land Use Act and the Territorial and Settlement Planning Act), highlighting their strengths and weaknesses.

Key words: land use planning, regulation

1. Устройство на територията – Еволюция и съвременно разбиране.

Понятието „устройство на територията“ обхваща сложния процес на взаимодействие между човека и средата, в която той живее. То представлява целенасочено въздействие върху земята, пространството и околната среда, с цел създаване на организирана и устойчива среда за живот.

1.1. Исторически контекст

Коренът на устройството на територията се крие в далечното минало, когато първите човешки общества са започнали да се заселват на определени места. При избора на място за селище, те са вземали предвид както природните фактори (климат, ресурси, географско положение), така и социалните аспекти (безопасност, възможности за развитие). С нарастването на населението и усложняването на социалните отношения се е появила необходимостта от по-сложни форми на организация на пространството.

1.2. Развитие на понятието и законодателството

С течение на времето, устройството на територията се е развивало, като е отразявало промените в обществото и технологиите. Един от ключовите моменти в тази еволюция е Ренесансът, когато се появява урбанизмът като самостоятелна наука. Урбанистите започват да изучават закономерностите в развитието на градовете и да разработват принципи за тяхното планиране.

В България, след Освобождението от османско иго, са приети редица закони, регулиращи устройството на територията. Тези закони са отразявали различните етапи на държавното развитие и са се променяли в съответствие с новите икономически и социални условия. Още през 1881 г. се приема Правилник за строеж на частни здания в градове, който действа със силата на закон. С времето уредбата на устройството на територията се развива в няколко нормативни акта: Законът за благоустройството на населените места Княжество България (1898 г.), Закон за благоустройството на населените места (1941 г.), Закона за плановото изграждане на населените места (1949 г.), Закон за териториалното и селищното устройство (1973 г.) и сега действащия Закон за териториалното устройство (2001 г.)

1.3. Съвременни предизвикателства и тенденции

В съвременния свят устройството на територията е изправено пред редица нови предизвикателства, свързани с глобализацията, климатичните промени, урбанизацията и нарастващите екологични проблеми. Тези фактори налагат преосмисляне на традиционните подходи и търсене на нови решения.

Ключови аспекти на съвременното устройство на територията са:

- Устойчиво развитие: балансиране на икономическите, социалните и екологичните аспекти на развитието;
- Участие на гражданите: въвличане на местните общности в процеса на планиране и вземане на решения, чрез информиране на заинтересованите лица и възможността им да участват активно при изготвяне на устройствени планове;

- Интегриран подход: съчетаване на различни видове планиране (пространствено, секторно, тематично);
- Цифрова трансформация: използване на геоинформационни системи и други цифрови технологии за управление на територията;
- Адаптивност: способност за бърза реакция на променящите се условия.

С оглед на динамично развиващата се действителност, нормативната уредба се нуждае от редовна актуализация, за да отговаря на съвременните изисквания. Това неизбежно води до чести законодателни промени, които внасят известна нормативна нестабилност.

2. Урбанизирани територии. Общ устройствен план и подробен устройствен план

Урбанизацията, като динамичен процес на концентрация на населението и дейностите в градските центрове, поставя пред обществото значителни предизвикателства, свързани с планирането и управлението на територията. Устройствово планиране е от съществено значение за устойчивото развитие на териториите. То спомага за рационалното използване на земята, опазването на околната среда, подобряване качеството на живот и привличането на инвестиции. В България този процес се регулира основно чрез два ключови инструмента: Общия устройствен план (ОУП) и Подробния устройствен план (ПУП). Те създават „планова основа за дългосрочно, устойчиво устройствово развитие на териториите, обвързано с документите за стратегическо планиране и програмиране на регионалното развитие и с документите за стратегическо планиране на пространственото развитие, регламентирани в ЗРП“ (чл. 3 от Наредба № 8 от 14.06.2001 г. за обема и съдържанието на устройствените планове).¹

2.1. Общ устройствен план (ОУП)

ОУП определя преобладаващото предназначение и начин на устройство на отделните структурни части на териториите, обхванати от плана (чл. 103, ал. 2 ЗУТ). Той очертава основните предназначения на различните зони – жилищни, промишлени, търговски, зелени и др. и задава рамките за бъдещото развитие. Чрез ОУП се определят и ограниченията за застрояване, като например максималната плътност, височина на сградите, както и видовете допустими дейности.

2.2. Подробен устройствен план (ПУП)

ПУП определят конкретното предназначение и начин на устройство на отделните поземлени имоти, включени в плана (чл. 103, ал. 3 ЗУТ). ПУП определя точното предназначение на отделните поземлени имоти, параметрите на застрояване, както и изискванията към инфраструктурата. ПУП осигурява необходимата яснота и прецизност за инвеститорите и собствениците на имоти, като им предоставя ясна картина за това какво могат да изградят на своите имоти.

¹ Бакалова, В. Новите положения в устройството на територията, благоустройството и кадастъра, С., 2019, ИК „Труд и право“, стр. 53, 54 (Bakalova, V. Novite polozhenia v ustroystvoto na teritoriyata, blagoustroystvoto i kadastara, S., 2019, ИК „Trud i pravo“, str. 53, 54)

2.3. Връзката между ОУП и ПУП и ограниченията върху собствеността

ОУП и ПУП са тясно свързани и се допълват взаимно. ОУП създава общата рамка за развитие, а ПУП я конкретизира за отделните имоти. И двата документа могат да съдържат ограничения върху правото на собственост. Например, защитените територии, определени със закон, като национални паркове, резервати и защитени зони, са публична собственост и върху тях са наложени строги ограничения за застрояване и използване.

2.4. Изключения от правилото: ПУП без ОУП

Въпреки че обикновено ПУП се изготвя въз основа на ОУП, законът допуска изключения в определени случаи, изброени в чл. 109 ЗУТ. Това може да се случи при спешни случаи, при проектиране на инфраструктурни съоръжения от национално значение или при други обосновани причини.

3. Урегулиране на имоти

3.1. Същност на урегулирането и поземленият имот

Урегулирането представлява определяне, идентифициране, организиране и ограничаване на определена територия или част от територията с цел нейното използване. Урегулирането се извършва по отношение на отделен поземлен имот или съвкупност/група имоти.

Поземленият имот е част от територията, включително и тази, която е трайно покрита с вода, определена с граници съобразно правото на собственост.² Той задължително е недвижим имот, в чиито предели влизат земята, водата и въздушното пространство, в границите на правото на собственост. Регулира се посредством ПУП, който определя границите, достъп до улица, конкретно предназначение и режим. Следователно, когато спрямо един поземлен имот се приложи регулация, той следва да се нарича урегулиран поземлен имот (УПИ).

Територията като съвкупност от съседни поземлени имоти със сходни характеристики и преобладаващо значение може да бъде урегулирана и неурегулирана. Урегулирана територия е територия, в която поземлените имоти са урегулирани с подробен устройствен план. И обратното – неурегулирана е територията, в която поземлените имоти не са урегулирани с подробен устройствен план.³

4. Еволюция на законодателството за устройство на територията в България

С приемането на ЗБНМКБ са положени основите на развитието на благоустройството чрез мерките „да направи живота на гражданина удобен и приятен, като му обезпечи въздух, светлина, чистота, здраве, икономически изгоди, културни блага, отдих и удоволствие“.⁴ Тези принципи и основни правила са запазени и до днес:

² Къндева, Ем., Йорданов, Б., Георгиев, Б. Териториално устройствено планиране и развитие. Административнонаправен режим, 2024 г., Либра Скорп, с. 150 (Kandeva, Em., Yordanov, B., Georgiev, B. Teritorialno ustroystveno planirane i razvitie. Administrativnopraven rezhim, 2024 g., Libra Skorp, s. 150)

³ Пак там, с. 151

⁴ Бакалова, В., Цит. съч., с. 89

- Застрояването и благоустройството на населените места се извършва въз основа на одобрени планове и проекти (застрояване се допуска само ако е предвидено с влязъл в сила ПУП – чл. 12, ал. 2 ЗУТ);
- Урегулирането на поземлените имоти да бъде „най-лесно приложимо и икономично“ за заинтересованите страни, да осигурява обществен достъп до поземлените имоти при спазване на санитарно-хигиенните и противопожарни изисквания (предвижданията на плана трябва да са икономично осъществими и да дават възможност за целесъобразно устройство на урегулираните поземлени имоти и на кварталите – чл. 108, ал. 5 ЗУТ);
- Въвеждат се изисквания за минимални размери за лице и повърхност на имотите в зависимост от тяхното предназначение (чл. 19 ЗУТ);
- Изменения за утвърдените планове за улична и дворищна регулация се допускат по изключение „само във важни случаи, когато се констатира някоя съществена техническа грешка, или пък когато потрѣбва да се направи някое доказано подобрене на тия проекти“ (принцип за стабилност на устройствените планове – чл. 134 ЗУТ);
- Въвеждат се т. нар. „улични тегоби“, чрез които се отчита и повишената стойност на имотите в резултат на благоустройството (чл. 16 ЗУТ и чл. 22, ал. 9 ЗОС);
- Урежда се премахването на негодни за ползване или застрашаващи сигурността строежи (чл. 196 – 196 ЗУТ);
- Въвежда се разрешителен режим за извършване на строителни дейности (чл. 148 ЗУТ).⁵

В периода 1879 – 1950 г. законодателят, чрез изброяването на дейности, дефинира терминът „благоустройство“, който включва заснемането на недвижими имот чрез чертежи и регистри, разширяване и прокарване на пътна инфраструктура, изграждане на улична канализация и водоснабдяване, урегулиране на дворните места, изграждане на обществена инфраструктура, улично осветление, сметосъбиране, обществено озеленяване.

Урегулирането на поземлените имоти се осъществява в полза на обществения интерес чрез уличнорегулационни и дворищно – регулационни планове. Уличната регулация представлява отреждането на задължителни строителни линии към прилежащите улици на един имот. От друга страна, дворищната регулация определя границите на отделните парцели. Още ЗБНМЦБ забранява разцепването на дворища с утвърдени регулации на маломерни части. Дава се ограничение на площта на парцелите. След 1950 г. на мястото на термина „благоустройство“ се въвежда терминът „планово изграждане на населените места“. Тази промяна следва да бъде очаквана предвид приватизацията след приемането на Конституцията на Народна република България от 1947 г. Уличнорегулационните планове служат за основа на отчуждителните процеси, а дворищната регулация определя строителните парцели и на кого се отреждат.

5. Разлики между ЗУТ и ЗТСУ

След изясняването на основните термини в устройството на територията и прегледът им в исторически аспект следва да се направи по-задълбочен анализ на отмененият ЗТСУ и действащия ЗУТ и проблемите, пред които е изправена практиката.

Законът за устройството на територията (ЗУТ) и Законът за териториалното и селищното устройство (ЗТСУ) са два основни законодателни акта, които регулират устройството на тери-

⁵ Бакалова В., Цит. съч., с. 90

торията в България. Въпреки че, двата закона имат за цел да организират пространството и да осигурят устойчиво развитие, съществуват значителни различия между тях, произтичащи от различните исторически и социално – икономически условия, в които са създадени.

В историческия контекст ЗТСУ (1973 г.) е създаден в условията на плановата икономика и е отразявал централизирания подход към управлението на територията. Законът е бил насочен към постигане на висока степен на централизация и контрол върху процесите на застрояване и развитие на населените места. Докато ЗУТ (2001 г.) е приет след промените в политическата система и прехода към пазарната икономика. Той отразява новите тенденции в европейското законодателство и е насочен към децентрализация, стимулиране на частната инициатива и опазване на околната среда.

Основните различия се наблюдават в следните аспекти:

Характеристика	ЗТСУ (1973 г.)	ЗУТ (2001 г.)
Философия	Централизирано планиране, държавен контрол	Децентрализация, участие на гражданите, пазарен механизъм
Цел	Бързо индустриализиране и урбанизация	Устойчиво развитие, опазване на околната среда, подобряване качеството на живот
Планиране	Детайлно държавно планиране на всички нива	По-гъвкава система, акцент върху регионалното планиране
Участие на гражданите	Ограничено участие	Активно участие на гражданите в процеса на вземане на решения
Опазване на околната среда	Ограничено внимание	Силен акцент върху екологичните аспекти
Инвестиции	Държавни инвестиции	Смесени инвестиции (държавни и частни)

ЗУТ отразява съвременните тенденции в планирането и управлението на територията и създава по-благоприятни условия за устойчиво развитие, гарантира по-голяма гъвкавост, възможност за адаптиране към променящите се условия, активно участие чрез публични обсъждания и консултации, силен фокус върху екологичните аспекти, децентрализация на властта и отговорностите.

6. Заключение

Устройството на територията е динамичен и непрекъснат процес, който изисква постоянни усилия и адаптация. Чрез съвместни действия на държавата, общините, бизнеса и гражданското общество може да се постигне по-ефективно управление на територията и да се създаде по-добро качество на живот за всички. За да се постигне тази цел е необходимо да се преодолеят редица предизвикателства, като например липсата на ясна и стабилна законодателна рамка, недостатъчната координация между институциите и ограничените финансови ресурси. Създаването на ефективна система за планиране и управление на територията изисква комплексен подход, който включва както законодателни промени, така и институционални реформи.