

РАЙОНИТЕ ЗА ПЛАНИРАНЕ В БЪЛГАРИЯ ИЛИ НЕОБХОДИМОСТТА ОТ НОВО АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛНО УСТРОЙСТВО

доц. д-р Мария Нейкова*
Бургаски свободен университет

Резюме: Република България е пълноправен член на ЕС и административно-териториалното устройство на страната трябва да бъде ефективно, да ускори процесите на децентрализация, да създаде условия за формирането на местни власти със силни правомощия и отговорности.

В настоящата студия е направен исторически преглед на административно-териториалното устройство на България. Авторът поставя акцент върху необходимостта от административно-териториална реформа, която да осигури адекватно административно обслужване в малките населени места, реална възможност за регионално развитие, както и предпоставки за подобрява жизнената среда за хората.

Разгледани са районите за планиране в България и основните насоките на промяна. Според автора налице е необходимост от усъвършенстване на функционалната и институционална организация на местните власти и реструктуриране на областите във второ ниво на самоуправление.

Ключови думи: административно-териториалното устройство, райони за планиране, местни власти, Номенклатура на териториалните единици за статистически цели.

Abstract: The Republic of Bulgaria is a full member of the EU thus the administrative and territorial structure of the state should be effective in order to accelerate the processes of decentralization, create the conditions for the establishment of local authorities with strong powers and responsibilities.

In the present study a historical overview of the administrative and territorial structure of Bulgaria is presented. The author highlights the necessity for administrative and territorial reform in order to provide adequate administrative services in smaller settlements, a real opportunity for regional development as well as prerequisites for improving the living environment for the people.

The planning regions in Bulgaria and the main directions of change are considered. According to the author, there is a need to improve the functional and institutional organization of local authorities as well as necessity to restructure the regions in the second level of self-government.

Key words: administrative and territorial structure, planning regions, local authorities, Nomenclature des unités territoriales statistiques

* Мария Нейкова, доктор по национална сигурност, доцент по административно право в ЦЮН на БСУ, специализирала е в сферата на международното публично право, държавното управление и администрация във Франция, Италия. Осем години е била областен управител на област Стара Загора. Член на съюза на учените в България и АЗКОН.

I. Увод

Република България е пълноправен член на ЕС и административно-териториалното устройство на страната трябва да бъде ефективно, да ускори процесите на децентрализация, да създаде условия за формирането на местни власти със силни правомощия и отговорности. В процеса на реформиране на европейската административна система, страните-членки на Европейския съюз акцентират върху укрепването и развитието на местното самоуправление. Местното самоуправление е най-близкото ниво на демократично управление до гражданите като им позволява да участват в процеса на вземане на решения на местно ниво. Съветът на Европа създаде Конгрес на местните и регионални власти в Европа. Основните принципи и практики на местно самоуправление са регламентирани в Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС). ЕХМС е приета в Страсбург, Франция на 15.10 1985 г. Република България подписва ЕХМС на 03.10 1994 г., а НС я ратифицира на 10.05 1995 г. Основните принципи на законодателството в областта на местното самоуправление и местната администрация са регламентирани в глава седма на Конституцията на Република България, влязла в сила на 13.06 1991 г. Тази конституция въведе някои нови правила, представляващи отправна точка в усъвършенстване на административно-териториалното устройство на страната и местното самоуправление.

В чл. 135 от Конституцията на Република България е регламентирано¹:

„(1) Територията на Република България се дели на общини и области. Териториалното деление и правомощията на столичната община и на другите големи градове се определят със закон.

(2) Други административно-териториални единици и органи на самоуправление в тях могат да бъдат създавани със закон.”

Основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, е общината, а областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. Съгласно чл. 1 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ), с този закон се уреждат създаването на административно-териториални и териториални единици в Република България, както и извършването на административно-териториални промени.

„Чл. 2. (1) Административно-териториални единици са областите и общините.

(2) Съставни административно-териториални единици в общините са кметствата и районите.

(3) Областта, общината и кметството имат територия, граници, население, наименование и административен център, а районът – територия, граници, население и наименование.

Чл. 3. (1) Териториални единици са населените места и селищните образувания.”²

Основните положения на Конституцията намират своето развитие и конкретизация в Закона за административно-териториално устройство на Република България (ЗАТУРБ). В ЗАТУРБ като основни структурни единици на територията на страната се дефинират отново общините и областите, а като съставни административно-териториални единици – кметствата и районите.

¹ Конституция на Република България.

² <http://www.mrbf.government.bg/bg/zakon-za-administrativno-teritorialnoto-ustrojstvo-na-republika-bulgariya/> Закон за административно-териториалното устройство на Република България .

Периодично в България се коментира въпрос за необходимостта от административна и териториална реформа. Въпреки различните становища, които са представяни в публичното пространство на този етап все още няма ясна визия за конкретни стъпки в тази посока. В последните месеци стана особено актуален въпроса за ново деление на страната на ниво NUTS 2 – районите за планиране. Според експерти от Министерството на регионалното развитие и благоустройството реформата се налага, за да се осигури съответствие с нормативната рамка на Европейския съюз.

II. Исторически преглед на териториални и административни реформи в България

В „Историческото развитие на административно-териториалното устройство на територията на България”³ са очертани основните териториални и административни реформи на България.

Още по времето на Хан Кубрат прабългарската държава, наричана съракт, била поделена на вътрешна област и външни области. През Второто българско царство се дели на хори. По време на османското иго България е включена в Румелийското бейлербейство. То е поделено на вилаети, те на санджаци, които пък са разделени на каази, а те – на нахии.

От Освобождението до приемането на Търновската конституция в Княжество България е установено, утвърденото от княз Черказки административно-териториално устройство. То е базирано на турското административно деление на „санджак”, „кааза”, „махия” и „община”. Не е възстановен вилаета, поради сравнително малката територия на страната.

Търновската конституция разделя територията на Княжество България на окръжия, околии и общини. Окръжията наброяват 21, а центровете им са: Видин, Лом-паланка, Оряхово, Берковица, Враца, Плевен, Ловеч, Свищов, Севлиево, Велико Търново, Русе, Разград, Ески Джумая /Търговище/, Провадия, Варна, Трън, Кюстендил, София и Орхание /Ботевград/. Околиите са 58.

Източна Румелия е разделена на 6 департамента: Татар Пазарджик, Пловдив, Стара Загора, Хасково, Сливен и Бургас. Департаментите се състояли от „кантони”.

След съединението на Княжество България и Източна Румелия е извършена нова реформа. Създадени са 26 окръзи, включващи 84 околии. Обособяват се 75 групи от общини и 7 независими общини.

В периода от 1901 г. до 1934 г. е актуално следното административно-териториално устройство: броят на окръзите е сведен на 12. Това административно-териториално устройство се запазва сравнително дълго време, осъществявани са само частични промени, предизвикани от присъединяването или отделянето на територии от България при водените войни. Около 1920 г. окръзите са 15, околии 82, а общините 2391.

През 1944 г. общият брой на областите в България става 9. Центрове на тези области са: Враца, Плевен, Шумен, София, Пловдив, Стара Загора, Бургас, Русе и Горна Джумая /Благоевград/.

През 1946 г. освен областите се създават 95 околии, от които 5 градски. Това са градовете София, Пловдив, Русе, Варна и Бургас.

³ „Историческо развитие на административно-териториалното устройство на територията на България” Министерство на регионалното развитие и благоустройството Дирекция „Административно-териториално устройство и местно самоуправление”, февруари, 2006 г.

През 1949 г. се създават 14 окръга с центрове: Видин, Враца, Плевен, Горна Оряховица, Русе, Шумен, Варна, София, Благоевград, Пловдив, Стара Загора, Хасково, Ямбол и Бургас. Броят на околиците достига до 117.

През 1959 г. се наблюдава обезлюдяване на селата и увеличаване на населението в градовете, поради индустриализацията. Обособени са 30 окръга, от които 3 градски – София, Пловдив и Варна. Това са окръзите с центрове градовете: Видин, Враца, Михайловград, Ловеч, Плевен, Велико Търново, Габрово, Русе, Силистра, Разград, Търговище, Шумен, Варна, Толбухин, Бургас, Сливен, Ямбол, Стара Загора, Хасково, Кърджали, Пловдив, Пазарджик, Смолян, Софийски, Перник, Кюстендил, Благоевград плюс градовете с ранг на окръзи София, Пловдив и Варна. „Броят на общините достига 979, разпределени на градски и селски, формирани на принципа на групирането на съществуващите над 5300 населени места.”⁴

След 1961 г. окръзите Пловдив-град и Варна-град са премахнати и общият им брой е 28.

През 1979 г. в обхвата на съществуващите 28 окръга е извършена радикална административно-териториална реформа засегнала второто равнище на териториално управление – общините. Вместо съществуващите дотогава 1389 са обособени в 291 общини.

През 1987 г. са закрити окръзите и на тяхно място са създадени 9 области с центрове в градовете: Михайловград, Ловеч, Разград, Варна, Бургас, Хасково, Пловдив, гр. София и Софийска област със седалище в гр. София. Общините наброяват 273.

През януари 1999 г. с Указ на президента на Република България е утвърдено ново административно-териториално деление на страната, с което България става с 28 области с центрове Благоевград, Бургас, Варна, Велико Търново, Видин, Враца, Габрово, Добрич, Кърджали, Кюстендил, Ловеч, Монтана, Пазарджик, Перник, Плевен, Пловдив, Разград, Русе, Силистра, Сливен, Смолян, София град, София-област, Стара Загора, Търговище, Хасково, Шумен и Ямбол.

Статистиката показва, че средно на 10-13 години в страната са извършвани административно-териториални реформи по отношение на области и окръзи. За общините след 1987 г., когато общият им брой е установен на 273 се запазва стабилност.

Към момента областите в България са 28, а общините наброяват 265.

Данните от последното преброяване, проведено от Националния статистически институт през 2011 година показват, че населението в Република България е 7 364 570 души⁵.

⁴ Историческо развитие на административно-териториалното устройство на територията на България, Министерство на регионалното развитие и благоустройството Дирекция „Административно-териториално устройство и местно самоуправление”, февруари 2006 г., /Downloads/mrrb_download[1]%20(1).pdf.

⁵ Национален статистически институт <http://www.nsi.bg/census2011/>.



Източник: Национален статистически институт

За териториалното разпределение се отчита⁶:

„Най-голямата по брой население е област София (столица), в която живеят 1 291 591 души или 17.5% от населението на страната, а най-малката е област Видин с население 101 018 души (1.4 %)“

За периода между двете преброявания между 2001 и 2011 година се е увеличило само населението на областите София (столица) – с 120 749 души или с 10.3%, и Варна – с 13 061, или с 2.8%.

Различията в броя на населението по общини са големи – 39.2% от населението в страната живее в 9 общини, които са с население над 100 000 души. В 60 общини преброените са под 6000 души и в тях живее 3.1% от населението в страната.

Населението на страната е разпределено в 255 града и 5047 села. В 181 населени места няма преброени лица. В една пета (21.0%) от населените места живеят от 1 до 50 души, а в малко повече от една трета (36.0%) от населените места живеят между 100 и 500 души.

Една трета от населението на страната (33.6%) живее в седемте най-големи града, които са с население над 100 000 души.”

Според данните от преброяването на НСИ, проведено през 2011 година, става ясно, че в 60 от 265 общини в България живеят по-малко от 6000 души⁷.

Дори само тази статистика повдига основателно въпроса редно ли е да съществуват тези общини, предвид изискванията на чл. 8 от ЗАТУРБ, а именно:⁸

⁶ Национален статистически институт.

⁷ Национален статистически институт.

⁸ Закон за административно-териториалното устройство на Република България.

Чл. 8. (1) Условието за създаване на нова община са:

1. (изм. – ДВ, бр. 154 от 1998 г.) наличие на население над 6000 души общо в населените места, които ще бъдат включени в общината;

2. наличие на населено място – традиционен обединяващ център с изградена социална и техническа инфраструктура, осигуряваща обслужването на населението;

3. включване на всички съседни населени места, за които не съществуват условия за създаване на отделна община или които не могат да се присъединят към друга съседна община;

4. (изм. и доп. – ДВ, бр. 154 от 1998 г.) максимална пътно-транспортна отдалеченост на населените места от центъра на общината не повече от 40 км.

5. (нова – ДВ, бр. 154 от 1998 г., изм. - ДВ, бр. 107 от 2014 г., в сила от 01.01.2015 г.) възможност за финансиране на разходите на новосъздаващата се община с приходи по смисъла на чл. 45, ал. 1, т. 1 от Закона за публичните финанси в размер не по-малко от половината от средното им равнище за страната по данни от последния годишен отчет за изпълнението на бюджетите на общините.

(2) (Нова – ДВ, бр. 154 от 1998 г.) Условието на ал. 1 важат и за общината, от която се отделят населените места.

Актуални са въпросите доколко е осигурено адекватно административно обслужване в тези населени места, има ли реална възможност за регионално развитие, както и предпоставки за подобряване на жизнената среда за хората. Не по-малко важно е дали са осигурени елементарни жизнено потребности – съществува ли адекватно здравно обслужване за населението, има ли достатъчно образователни институции, налице ли е възможност за трудова реализация на хората, какво е състоянието на пътищата, има ли редовен транспорт, осигурено ли е сметоизвозване и т. н.

Разгледаните статистически данни от проведеното през 2011 година преброяване показват, че една трета от населението на страната живее в седемте най-големи града, които са с население над 100 000 души. За цялата страна е характерна тенденцията за намаляване и застаряване на населението, но най-тежко е положението в малките населени места. Демографският проблем и обезлюдяването на редица селища, видно още от данните, са основателна причина за инициране на дискусия за провеждане на реформа. Като основната цел следва да бъде подобряване на благосъстоянието на хората и реални възможности за развитие на населените места. Осъществяване на подобни реформи вече са провеждани в някои от европейските държави. Като добър пример може да се посочи административната и териториална промяна, осъществена в Дания през 2007 година. Малките общини се сливат в по-големи и техният брой се променя от 271 на 98 общини.⁹

В чл. 135 от Конституцията на Република България е регламентирано¹⁰:

„(1) Територията на Република България се дели на общини и области. Териториалното деление и правомощията на столичната община и на другите големи градове се определят със закон.”

Областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. От 1999 година страната ни е разделена на 28 области.

⁹ Институт за икономическа политика: Аналитичен доклад на тема „Изследване на възможна система на приходоизточници за финансиране на услугите, предоставяни от второ ниво местно самоуправление”, София, 2007 г., стр. 21.

¹⁰ Конституция на Република България.

Конституцията на Република България, Законът за администрацията и Устройственият правилник на областните администрации определят статута и правомощията на областния управител.

Областният управител е едноличен орган на изпълнителната власт в областта с обща компетентност. Той осъществява държавното управление в областта и осигурява съответствие между националните и местни интереси при провеждането на регионалната политика. Според чл. 143 от Конституцията¹¹:

„(1) Управлението в областта се осъществява от областен управител, подпомаган от областна администрация.

(2) Областният управител се назначава от Министерския съвет.

(3) Областният управител осигурява провеждането на държавната политика, отговаря за защита на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществява административен контрол.”

Според чл. 142 от Конституцията на Република България областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местни интереси. Областта се управлява от областен управител.

В Закона за администрацията са регламентирани правомощията на областния управител:¹²

„Чл. 29. (1) Областният управител е едноличен орган на изпълнителната власт в областта, който осъществява държавното управление по места и осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика.

(2) При осъществяване на своята дейност областният управител се подпомага от заместник областни управители и от областна администрация.

(3) Областният управител се определя с решение на Министерския съвет.

(4) (Обявена за противоконституционна относно думите „Областният управител” с РКС № 2 от 1999 г. – ДВ, бр. 8 от 1999 г., изм. - ДВ, бр. 99 от 2001 г.) Заместник областните управители се назначават от министър-председателя.

(5) (Обявена за противоконституционна с РКС № 2 от 1999 г. – ДВ, бр. 8 от 1999 г., отм.- ДВ, бр. 99 от 2001 г.)

Чл. 30. (1) Областният управител определя правомощията и ресора на заместник областните управители.

(2) В отсъствие на областния управител той се замества от определен от него с писмена заповед заместник областен управител.

Чл. 31. (1) (Предишен текст на чл. 31 - ДВ, бр. 99 от 2001 г.) Областният управител:

1. провежда държавната политика в областта, координира работата на органите на изпълнителната власт и на техните администрации на територията на областта и взаимодействието им с местната власт;

2. осигурява съответствие между националните и местните интереси, организира разработването и изпълнението на областни стратегии и програми за регионално развитие, осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация;

3. отговаря за опазването и защитата на държавната собственост на територията на областта;

¹¹ Конституция на Република България

¹² Закон за администрацията

4. осигурява спазването на законността на територията на областта и осъществява административен контрол по изпълнението на административните актове;

5. упражнява контрол по законосъобразността на актовете и действията на органите на местното самоуправление и местната администрация;

6. (нова - ДВ, бр. 24 от 2006 г.) осъществява връзка с териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите им;

7. (нова - ДВ, бр. 24 от 2006 г.) координира и контролира дейността на териториалните звена на министерствата и на другите административни структури, които осъществяват административно обслужване на територията на областта, независимо от тяхната йерархическа подчиненост;

8. (предишна т. 6 - ДВ, бр. 24 от 2006 г.) координира и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта;

9. (изм. - ДВ, бр. 19 от 2005 г., предишна т. 7 - ДВ, бр. 24 от 2006 г., изм. - ДВ, бр. 102 от 2006 г., изм. - ДВ, бр. 35 от 2009 г., в сила от 12.05.2009 г.) организира и ръководи дейностите по защитата на населението, културните и материалните ценности, околната среда при бедствия;

10. (нова - ДВ, бр. 19 от 2005 г., предишна т. 8 - ДВ, бр. 24 от 2006 г., изм. - ДВ, бр. 35 от 2009 г., в сила от 12.05.2009 г.) председателства съвета по сигурност;

11. (предишна т. 8 - ДВ, бр. 19 от 2005 г., предишна т. 9 - ДВ, бр. 24 от 2006 г.) осъществява международните контакти на областта на регионално ниво.

(2) (Нова - ДВ, бр. 99 от 2001 г.) Ръководителите на териториални звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта, кметовете и председателите на общинските съвети предоставят исканите от областния управител информация и документи във връзка с изпълнение на правомощията му по ал. 1, освен когато те съставляват държавна или служебна тайна.

Чл. 32. (1) Областният управител издава заповеди в границите на предоставените му правомощия.

(2) (Изм. - ДВ, бр. 69 от 2006 г.) Областният управител може да оспорва незаконосъобразни актове на общинските съвети по реда на Закона за местното самоуправление и местната администрация. Той може да отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общини в 14-дневен срок от получаването им или от сезирането му.

(3) (Изм. - ДВ, бр. 30 от 2006 г., в сила от 12.07.2006 г.) Заповедите на областния управител по ал. 1 и 2 могат да се обжалват пред съответния административен съд.”

Областният управител е орган на изпълнителната власт. Според функционалната си компетентност е орган с обща компетентност. Според териториалния обхват на компетентност – областният управител е териториален орган. Според начина на вземане на решения е едноличен орган. Областният управител е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити. Според начина на конституиране е назначаем орган.

Най-важната задача на областта е определена в чл. 142 от Конституцията е да провежда регионална политика.¹³

„Истината е че, на областно ниво не може да се формулира и осъществява регионална политика, защото липсата на собствен ресурс е непреодолимо препятствие пред планирането и прилагането на регионални програми.”

¹³ Нейкова М. Реформата на областно ниво на управление- устойчиво регионално и местно развитие, Юридически сборник – 2012, стр. 44.

Не е тайна, че областните администрации работят в условията на силно ограничен ресурс в т.ч. финансов, както и дефицит на правомощия и механизми, които да подсиgurят реалното регионално развитие и възможността за формиране на политики за решаването на основните проблеми в рамките на съответните области.

Към днешна дата още по актуален е извода, очертан в монографията „Децентрализацията – основен фактор за повишаване ефективността на управлението”¹⁴: „С оглед на съществуващите правомощия на областния управител към предвидените в Конституцията на Република България отговорности е необходимо извършването на спешна реформа на областно ниво, с която да се възприеме нов модел на организация на децентрализираната администрация, съответстващ на практиките и моделите в Европейския съюз.”

III. Районите за планиране в Република България – основни насоки на промяна

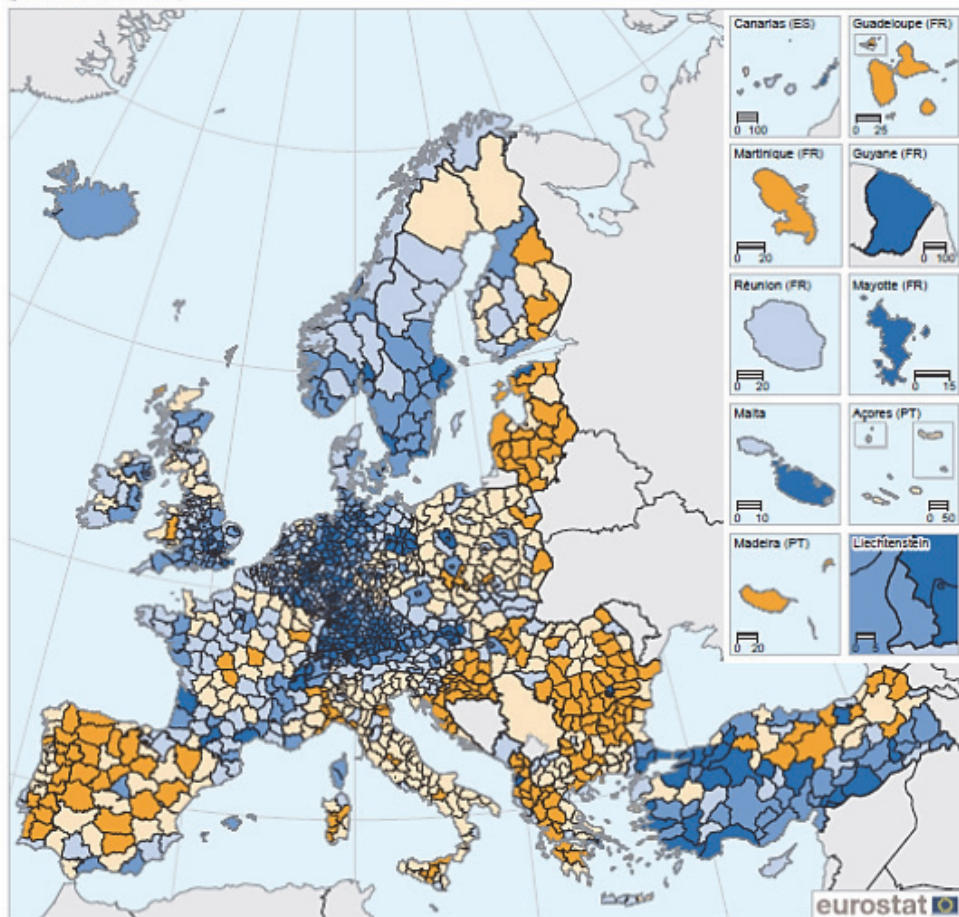
При подготовката на страната ни за присъединяване към Европейския съюз, следвайки европейските изисквания и необходимостта от провеждане на ефективна регионална политика, бяха създадени шест района за планиране, които отговарят на NUTS II ниво статистически единици. Номенклатурата на териториалните единици за статистически цели („Nomenclature des unités territoriales statistiques” – NUTS) е въведена от ЕВРОСТАТ през 70-те години на 20 век, като териториална основа за производство на регионални статистически данни за Европейския Съюз. През 2003, е одобрен Регламент (ЕО) № 1059/2003 на Европейския парламент и Съвета за NUTS. *Тази йерархична система служи за социално-икономически анализ на регионите в страните членки и за определянето на рамката на действията в областта на Политиката на сближаване (Кохезионната политика) на Европейския Съюз.* Районите за планиране **не представляват** административно-териториални единици, а се използват единствено за целите на регионалното развитие и статистиката. Отговарят на изискванията на Европейския съюз, където районите на ниво NUTS II са основен обект на планиране, програмиране, прилагане и мониторинг на структурните фондове. NUTS 2 формират рамката, която страните-членки използват за да прилагат регионални политики. Те са основните източници за статистическата информация необходима за провеждане на политиката на сближаване (Кохезионната политика на ЕС). Съгл. чл. 130а на договора от Рим регионалната политика на Европейския съюз подпомага хармоничното развитие на общността, чрез „укрепването на икономическата и социалната сплотеност” и намаляването на различията между регионите, чрез подпомагане на изоставащите. А политиката с икономическите и социалните измерения и основен инструмент за икономическо, социално и териториално сближаване.

¹⁴ Нейкова М. Децентрализацията – основен фактор за повишаване ефективността на управлението - София, 2013 г., стр.109

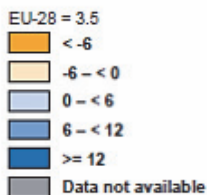
Регионални различия - Евростат, 2015

Динамика на населението

Map 2.2: Crude rate of total population change, by NUTS 3 regions, 2015
(per 1 000 inhabitants)

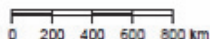


(per 1 000 inhabitants)



Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © INSTAT
© Turstat

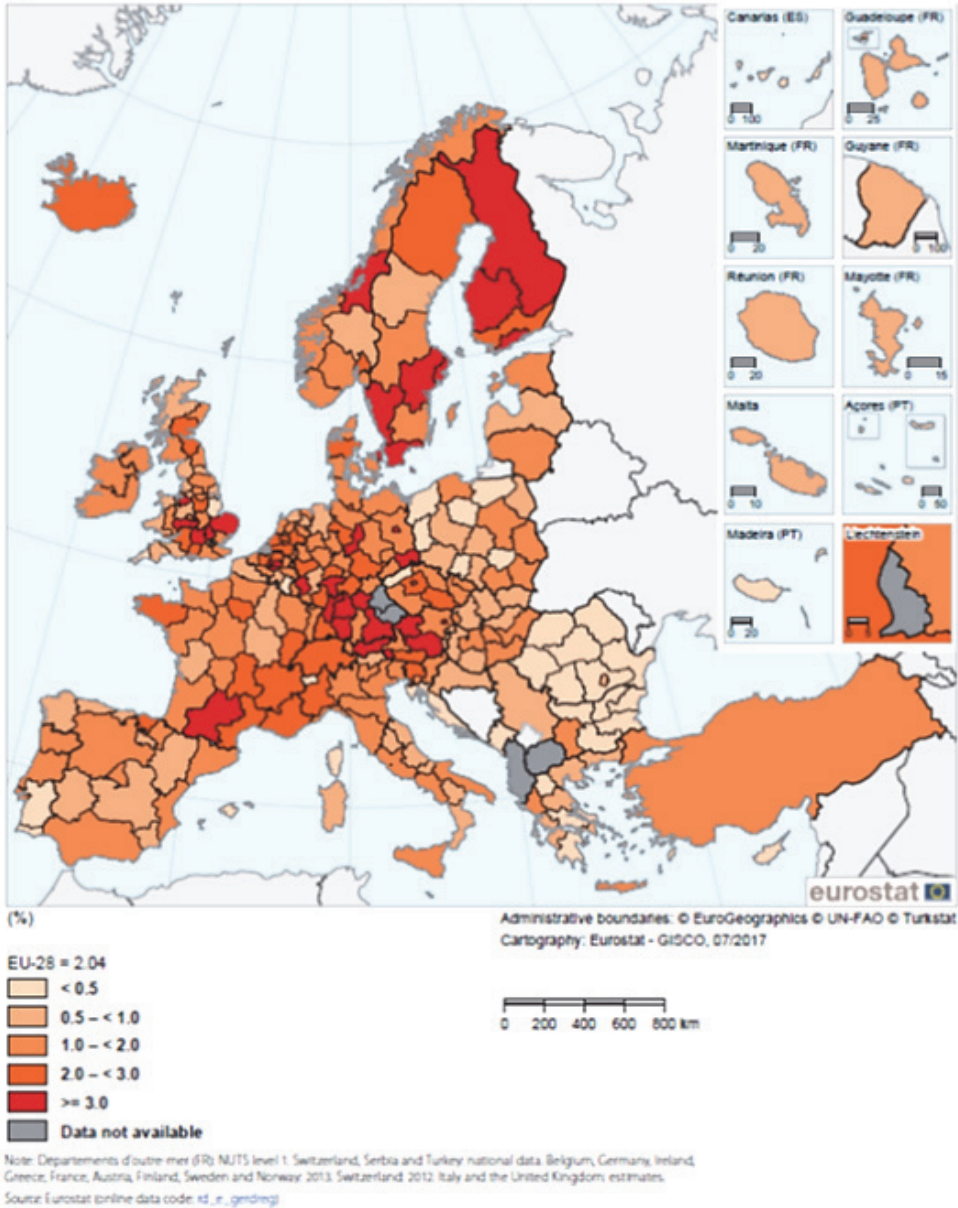
Cartography: Eurostat - GISCO, 07/2017



Note: EU-28, Portugal, Romania, the United Kingdom and Albania: estimates. Ireland and France: provisional. Serbia: national data.
Source: Eurostat (online data codes: demo_r_gind3 and demo_gind)

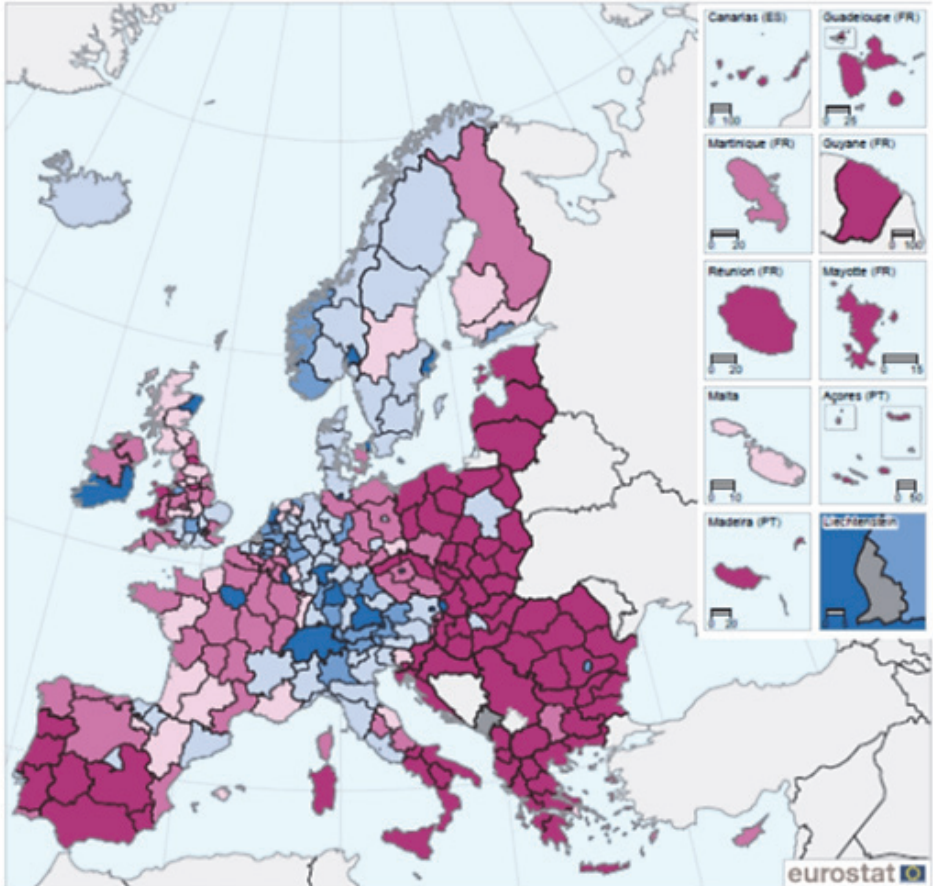
Научна и развойна дейност

Map 8.1: R & D intensity — gross domestic expenditure on R & D (GERD) relative to gross domestic product (GDP), by NUTS 2 regions, 2014 (%)



БВП на глава от населението

Map 6.1: Gross domestic product (GDP) per inhabitant in purchasing power standards (PPS) in relation to the EU-28 average, by NUTS 2 regions, 2015 (% of the EU-28 average, EU-28 = 100)



(% of the EU-28 average, EU-28 = 100)

- EU-28 = 100
- < 75
- 75 – < 90
- 90 – < 100
- 100 – < 125
- 125 – < 150
- >= 150
- Data not available

Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © INSTAT © Turkstat
Cartography: Eurostat - GISCO, 07/2017

0 200 400 600 800 km

Note: Ireland, Norway and Albania 2014; Switzerland and Serbia: national data; Switzerland: provisional.
Source: Eurostat (online data codes: nama_30k_3gdp and nama_30_pc)

Съгласно чл. 2 ал. 2 от Закона за регионално развитие: държавната политика за регионално развитие създава условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите и общините и обхваща система от нормативно регламентирани документи, ресурси и действия на компетентните органи, насочени към намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия в степента на икономическото, социалното и териториалното развитие; осигуряване на условия за ускорен икономически растеж и високо ниво на заетост; развитие на териториалното сътрудничество.

На 27 юли 2000 г. Министерският съвет на Република България обособява шест района за планиране на територията на страната. Законът за регионално развитие, влязъл в сила на 20 февруари 2004 г., урежда обществените отношения, свързани с планирането, програмирането, управлението, ресурсното осигуряване, държавното подпомагане, наблюдението, контрола и оценката на регионалното развитие. Стратегическото планиране за постигане на целите на регионалното развитие е предвидено да се осъществява чрез разработването и изпълнението на Национална стратегия за регионално развитие и Областни стратегии за развитие.

Всеки от районите за планиране обхваща територията на няколко области в страната. През месец декември 2007 г. границите на някои от районите са променени поради изискване от Евростат за териториалните единици в рамките на Европейския съюз, според които в един регион трябва да живеят минимум 800 хиляди и максимум 3 милиона жители ^[5].

Районите за планиране в момента в Република България са:

Северозападен район, включващ областите Видин, Враца, Ловеч, Монтана и Плевен;

Северен централен район, включващ областите Велико Търново, Габрово, Разград, Русе и Силистра;

Североизточен район, включващ областите Варна, Добрич, Търговище и Шумен;

Югоизточен район, включващ областите Бургас, Сливен, Стара Загора и Ямбол;

Югозападен район, включващ областите Благоевград, Кюстендил, Перник, Софийска и София;

Южен централен район, включващ областите Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян и Хасково.

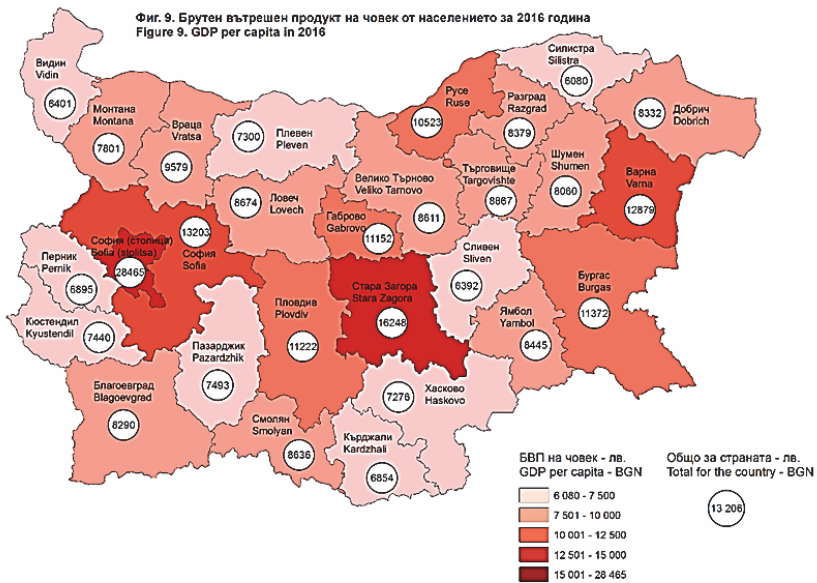
Към районите за планиране функционират Регионални съвети за развитие, които заседават в различни градове. Те са консултативни органи към министъра на регионалното развитие и благоустройството. Председатели на регионалните съвети са областните управители – на ротационен принцип. А членове – упълномощени представители на министерствата, съответните областни управители, както и делегирани представители на всички общини в района. Дейността им се подпомага от специални дирекции.

Карта на районите в България¹⁵



Източник: МРРБ <http://www.mrrb.government.bg>

Регионални различия НСИ, 2016 са показани на следващата графика



¹⁵ Министерство на регионалното развитие и благоустройството
<http://www.mrrb.government.bg>

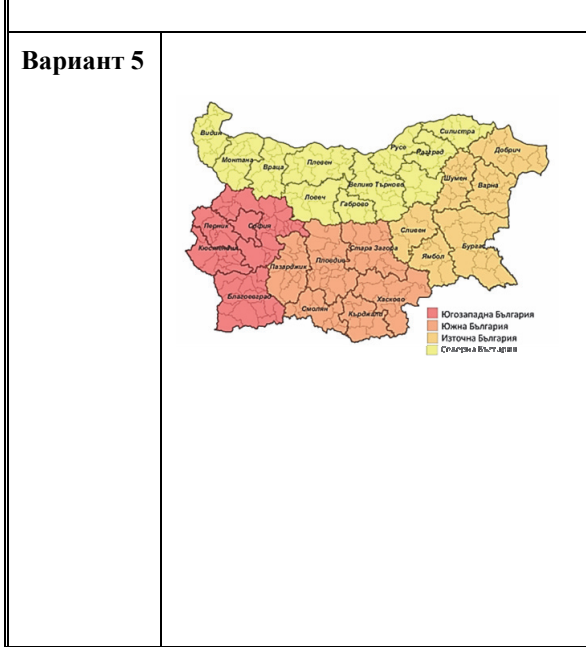
Вариант	Карта	Основни предимства и недостатъци																																																																								
Прогноза за населението																																																																										
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2020</th> <th>2025</th> <th>2030</th> <th>2035</th> <th>2040</th> <th>2045</th> <th>2050</th> <th>2055</th> <th>2060</th> <th>2065</th> <th>2070</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Северозападен</td> <td>1073801</td> <td>1006408</td> <td>943717</td> <td>885057</td> <td>830549</td> <td>780657</td> <td>735288</td> <td>693593</td> <td>654081</td> <td>616444</td> <td>581519</td> </tr> <tr> <td>Североизточен</td> <td>1373946</td> <td>1338297</td> <td>1302366</td> <td>1266767</td> <td>1232118</td> <td>1198024</td> <td>1163936</td> <td>1129194</td> <td>1093139</td> <td>1055828</td> <td>1018431</td> </tr> <tr> <td>Югоизточен</td> <td>1036233</td> <td>1016221</td> <td>996976</td> <td>978710</td> <td>961001</td> <td>943417</td> <td>925857</td> <td>908241</td> <td>890223</td> <td>871399</td> <td>852010</td> </tr> <tr> <td>Югозападен</td> <td>2127275</td> <td>2125700</td> <td>2123603</td> <td>2121913</td> <td>2121769</td> <td>2120869</td> <td>2117014</td> <td>2108552</td> <td>2093260</td> <td>2070604</td> <td>2042523</td> </tr> <tr> <td>Южен централен</td> <td>1395023</td> <td>1352549</td> <td>1310990</td> <td>1271082</td> <td>1232525</td> <td>1194214</td> <td>1155669</td> <td>1117334</td> <td>1079389</td> <td>1042122</td> <td>1005631</td> </tr> </tbody> </table>		2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070	Северозападен	1073801	1006408	943717	885057	830549	780657	735288	693593	654081	616444	581519	Североизточен	1373946	1338297	1302366	1266767	1232118	1198024	1163936	1129194	1093139	1055828	1018431	Югоизточен	1036233	1016221	996976	978710	961001	943417	925857	908241	890223	871399	852010	Югозападен	2127275	2125700	2123603	2121913	2121769	2120869	2117014	2108552	2093260	2070604	2042523	Южен централен	1395023	1352549	1310990	1271082	1232525	1194214	1155669	1117334	1079389	1042122	1005631	
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070																																																															
Северозападен	1073801	1006408	943717	885057	830549	780657	735288	693593	654081	616444	581519																																																															
Североизточен	1373946	1338297	1302366	1266767	1232118	1198024	1163936	1129194	1093139	1055828	1018431																																																															
Югоизточен	1036233	1016221	996976	978710	961001	943417	925857	908241	890223	871399	852010																																																															
Югозападен	2127275	2125700	2123603	2121913	2121769	2120869	2117014	2108552	2093260	2070604	2042523																																																															
Южен централен	1395023	1352549	1310990	1271082	1232525	1194214	1155669	1117334	1079389	1042122	1005631																																																															
Вариант 2		<i>Като вариант 1, но Столична община е отделен район</i>																																																																								
Вариант 3		<p><i>Предимства:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Сравнително балансирано население поне до 2045 г.; • Наличие на силни центрове във всеки от районите; • Избягване на проблема с изкривяването, което предизвиква София-град по отношение на социално-икономическите показатели, заради по-силното си икономическо развитие; • Област Кърджали има по-силни връзки (транспортни и оси на развитие) с област Хасково. <p><i>Недостатъци:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Липса на ясно изявен център в ЮИР и СЗР; • Липса на географска обусловеност на ЮЗР, което затруднява достъпа до центъра на района; • ЮЗР и ЮИР са разположени на оси на развитие без център на пресичане, което ще обуслови паралелно развитие и затруднени комуникации. 																																																																								

Вариант	Карта	Основни предимства и недостатъци
		<ul style="list-style-type: none"> В ЮИР липса на пряка връзка на част от областите с центъра на района; София се отделя от хинтерланда си, което ще обуслови мегаполиското ѝ развитие и концентрация на население в нея; Липсва ясно изявен център в СЗР.

Прогноза за населението											
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Северозападен	1073801	1006408	943717	885057	830549	780657	735288	693593	654081	616444	581519
Североизточен	1373946	1338297	1302366	1266767	1232118	1198024	1163936	1129194	1093139	1055828	1018431
Югоизточен	1404888	1369540	1335207	1302273	1270235	1238346	1206497	1174827	1143221	1111304	1079331
София (столица)	1364822	1401284	1436157	1470053	1504218	1536772	1565851	1589636	1605867	1613694	1614514
Югозападен	1788821	1723646	1660205	1599379	1540842	1483382	1426192	1369664	1313784	1259127	1206319






Като Вариант 3, но Столична община е част от Югозападен район.



Предимства:

- Устойчивост в дългосрочен план – до 2060 г.;
- Естествено географско разделение;
- Очаквани сравнително добре балансирани показатели за всеки от районите;
- Наличие на силни центрове, включително вторични във всеки от районите;
- Добре балансирано население на Черноморски район и запазване на естествените връзки на Сливен и Ямбол с Бургас;
- НСОРБ** – По-пълно съответствие с естественото асоцииране на общините по райони.

Вариант	Карта	Основни предимства и недостатъци
		<p><i>Предложение на НЦТР на допълнителен коментар да бъдат подложени имената на районите, които могат да намерят по-прецизна формулировка.</i></p>
<p>Вариант 6</p>	 <p>■ Югозападна България ■ Южна България ■ Източна България ■ Северна България ■ София – гр.ц.</p>	<p><i>Като вариант 5, но София е самостоятелен район.</i></p>
<p>Вариант 7</p>	 <p>■ Западна България ■ Северна България ■ Южна България</p>	<p><i>Предимства:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Наличие на силни центрове във всеки от районите; • Балансирано население със стабилност във времето до 2070 г.; • Добър баланс на социално-икономически показатели по райони; • Силни центрове във всеки от районите; • Подобрене на показателите на СЗР; • Наличие на пътен коридор E79; • МОН -Възможност за формиране на пропорционалност в мрежата на институциите от предучилищното и училищното образование, както и оптимизирането на мрежата от професионални училища по райони. • Силни райони с възможност за поемане на децентрализирани функции.

Вариант	Карта	Основни предимства и недостатъци									
		<ul style="list-style-type: none"> • Липса на негативни между-регионални различия; • Географски обусловени райони; • Предпоставки София да организира и подпомага развитието на най-изоставащите области в Западен район; • Равномерно разпределение на градове от националната полицентрична мрежа. • Обоснованост и стимулиране изграждането на основните транспортни коридори по оси на развитие в районите. <p><i>Недостатъци:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Големи по площ райони. • Силни вътрешнорегионални различия в западен район. 									
Прогноза за населението											
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Западен	2498373	2469891	2443569	2419721	2399191	2379647	2358858	2334881	2304998	2268612	2228004
Северен	2076649	2000514	1926117	1854016	1785245	1719903	1657380	1596458	1535482	1474264	1414469
Южен	2431256	2368770	2307966	2249792	2193526	2137631	2081526	2025575	1969612	1913521	1857641
Вариант 8		<p><i>Като Вариант 7, но София е отделен район.</i></p>									

Вариант	Карта	Основни предимства и недостатъци
Вариант 9		<p><i>Предимства:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Наличие на силни центрове във всеки от районите; • Балансирано население със стабилност във времето; • Връщане на област Плевен и Ловеч в района, към който те фактически принадлежат. До промяната на обхвата на районите Плевен и Ловеч също бяха в Северен централен район за планиране; • Минимален брой области, които са засегнати от промяната; • Запазване на обхвата на останалите райони, всеки от които има изявен център; като двигател на развитието. • По-силен импулс за развитие на областите Видин, Враца и Монтана. <p><i>Недостатъци</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Твърде голям западен район със силни вътрешнорегионални различия.
Вариант 10		<p><i>Като Вариант 9, но София е отделен район.</i></p>

Работата на групата приключи през месец декември 2017 г. с консенсусно определяне на 3 варианта за нови райони в страната – с 6, 5 и 4 района. Всеки от тях има своите плюсове и минуси, предимства и недостатъци, затова предложенията ще бъдат обект на широко обществено обсъждане през следващите месеци и след

това ще бъде взето решение. В края на 2018 г. ще бъде избран най-добрият модел за България.

„Предприемането на тази стъпка се налага от необходимостта от по-устойчиви във времето райони по отношение на броя на населението в тях и осигуряването на съответствие с нормативната рамка на ЕС”, посочи министър Нанков. И уточни, че съгласно европейския регламент минималният брой население за район от ниво 2 е 800 000 души, а максималният – 3 000 000 души. Според статистическите данни в момента Северозападният район за планиране е под 800 000 души, а Северен централен район е с население малко над изискуемия минимум.

„Целта ни е да създадем силни и жизнени райони, които са по-добре географски обособени и разположени по основни оси на развитие, със силни, достъпни и притежаващи капацитет и възможности центрове на райони“, каза още регионалният министър. Той допълни, че промяната се обуславя от нуждата от изграждане на ефективна териториална основа, на която да се базира разработването и изпълнението на стратегическите документи за регионално развитие, както и на програмите, които ще бъдат съфинансирани от Европейските фондове след 2020 г.”¹⁶

Към този момент вариантите, които се обсъждат са три и са публикувани в strategy.bg – портал за обществени консултации¹⁷

Вариант 1 с пет района от ниво 2: Югозападен, включващ областите София-град, Софийска, Благоевград, Кюстендил и Перник; **Южен централен**, включващ областите Пазарджик, Пловдив, Хасково, Кърджали и Смолян; **Югоизточен**, включващ областите Стара Загора, Сливен, Бургас и Ямбол; **Североизточен**, включващ областите Търговище, Русе, Разград, Силистра, Добрич, Варна и Шумен; **Северозападен**, включващ областите Видин, Монтана, Враца, Плевен, Ловеч, Велико Търново, Габрово и Велико Търново.



¹⁶ <http://www.mrrb.government.bg/bg/mrrb-predlaga-promeni-v-obhvata-na-rajonite-za-planirane/>

¹⁷ <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?Id=3264>

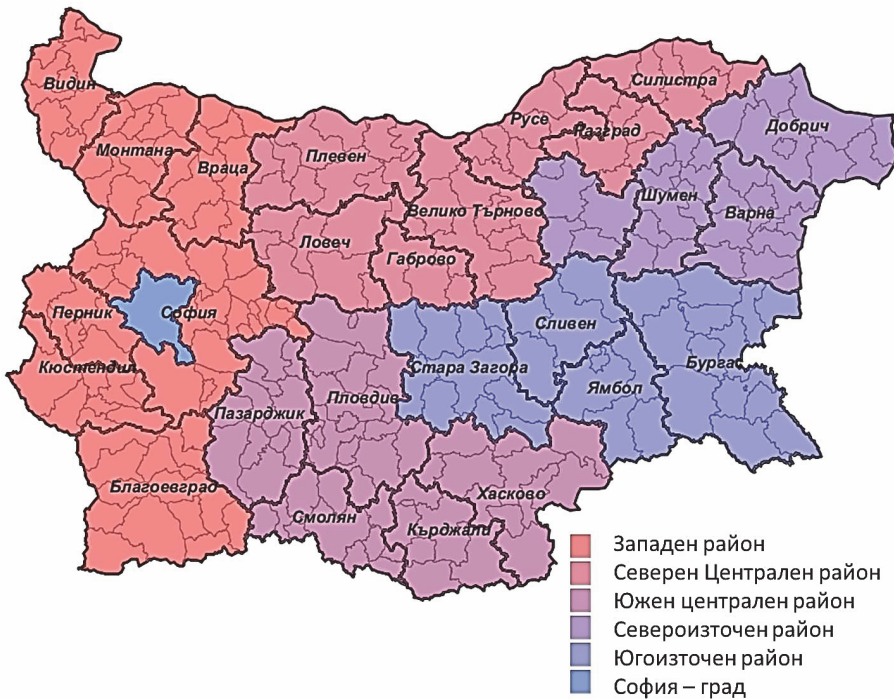
При този вариант са пренебрегнати съображенията и изискванията за географските характеристики на районите и предвижданията за развитие на базисната инфраструктура. Подкрепям виждането, че не е устойчив.

Вариант 2 с четири района от ниво 2: Югозападен, включваща областите: Софийска, София-град, Благоевград, Кюстендил и Перник; **Тракийско-Родопски**, включващ областите Пазарджик, Пловдив, Стара Загора, Хасково, Кърджали и Смолян; **Черноморски**, включващ областите Сливен, Ямбол, Бургас, Варна, Добрич и Шумен; **Дунавски**, включващ областите Търговище, Видин, Монтана, Враца, Плевен, Ловеч, Габрово, Велико Търново Русе, Разград и Силистра.



При този вариант районите имат обосновани географски характеристики, което е също толкова важен критерий, както и броя на населението. Населението е относително равномерно разпределено и няма опасност някой от районите да се доближи до минималния праг от 800 хил. души.

Вариант 3 с шест района от ниво 2: Западен, включващ областите Софийска, Благоевград, Кюстендил, Перник, Видин, Монтана и Враца; **Северен централен**, включващ областите Плевен, Ловеч, Габрово, Велико Търново Русе, Разград и Силистра; **Североизточен**, включващ областите Добрич, Варна, Шумен и Търговище; **Югоизточен**, включващ областите Стара Загора, Сливен, Ямбол и Бургас; **Южен централен**, включващ областите Пазарджик, Пловдив, Хасково, Кърджали и Смолян; **София-град** – самостоятелен район от ниво 2.



Този вариант е неподходящ за балансиране на населението по региони. Измамно е схващането, че понеже Столицата покрива критериите за самостоятелен (град – район), тя може успешно да се развива чрез уплътняване на територията, централизация и увреждане на околната среда. В Европа има няколко примера за столици – райони. Проучването на техните проблеми, може да ни предпази от вземането на прибързано погрешно решение. Подкрепяме становището на арх. Моллов, че такова решение ще нанесе трайни негативни последствия, включително и намаляване на помощта от структурните фондове на ЕС.

Както бе отбелязано по-горе това са териториални единици, отговарящи на равнище от NUTS 2 (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) в Европа. Те служат основно за: събиране на статистически данни, които се изпращат в Европейския съюз; и за технически и координиращи дейности, свързани с планирането (в т. ч. и усвояване на средства от предприсъединителните фондове).

За унитарни държави, сравними с нашата – първото статистическо равнище (NUTS I) за данните, които се събират от Европейския съюз, е на ниво национални показатели, а второто (NUTS II) – почти винаги не съвпада с административно-териториалното деление. Например:

- **Република България** (NUTS I – площ: 110 912 кв. км; население: 7, 9 млн. д.) има 6 статистически региона (NUTS II), а страната е разделена административно на 28 области, които отговарят на трето равнище (NUTS III).

- **Република Унгария** (NUTS I – площ: 93 030 кв. км; население: 10, 2 млн. д.) има 7 статистически региона (NUTS II), а страната е разделена административно на 20 области (NUTS III).

- **Република Португалия** (площ: 92 391 кв. км; население: 10, 4 млн. д.) има в континенталната си част (NUTS I) 5 региона за координация (NUTS II), а страната е разделена административно на два автономни региона – Азорски (NUTS I) и Мадейра (NUTS I), както и 18 района (NUTS III).

- **Чешката република** (NUTS I – площ: 78 866 кв. км; население: 10, 3 млн. д.) има 8 статистически региона – в т. ч. е и град Прага (NUTS I), а страната е разделена административно на 14 области (NUTS III).

- **Република Словакия** (NUTS I – площ: 49 034 кв. км; население: 5, 4 млн. д.) има 4 статистически региона – в т. ч. е и град Братислава (NUTS I), а страната е разделена административно на 8 области (NUTS III).

IV. Заключение

При определянето на районите за планиране е необходимо районирането да отговаря не само на изискванията на Регламент 1059 от 2003г. по отношение на броя на населението, но да бъде съобразено с целите и приоритетите на национални, регионални, местни, европейски секторни стратегически и планови документи и природо-географските характеристики на територията. То трябва да е насочено към:

- намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионални различия по отношение на социално, икономическо и териториално развитие;
- осигуряване на условия за териториално сътрудничество;
- ускоряване на икономическия растеж и по-високо ниво на растеж;
- подпомагане на изоставащите райони, не само на центровете на районите за планиране;
- осигуряване на условия за изява на местния потенциал.

За целта е необходимо изготвяне на ясна концепция за повишаване ефективността на регионалната политика за намаляване на регионалните различия и подобряване на планирането и управлението на регионалното развитие в Република България. Необходим е задълбочен анализ на големината на административно-териториалните и териториалните единици по отношение на ефективността на предоставяните услуги и качеството на местната демокрация и , както и на въздействието на евентуална промяна.

Авторът намира предложените варианти за райони за планиране за неподходящи за балансиране на населението по региони. Налице е необходимост от усъвършенстване на функционалната и институционална организация на местните власти. Считам, че е необходимо реструктуриране на областите във второ ниво на самоуправниение.

Използвана литература:

1. Конституция на Република България
2. Закон за административно-териториалното устройство на Република България
3. Закон за администрацията
4. Закон за регионалното развитие
4. Историческо развитие на административно-териториалното устройство на територията на България Министерство на регионалното развитие и благоустройството Дирекция „Административно-териториално устройство и местно самоуправление”, февруари, 2006 г.

5. Национален статистически институт <http://www.nsi.bg/census2011/>, данни от преброяването на населението, проведено през 2011 г.
6. Институт за икономическа политика: Аналитичен доклад на тема „Изследване на възможна система на приходоизточници за финансиране на услугите, предоставяни от второ ниво местно самоуправление”, София, 2007 г., стр 21.
7. Нейкова М. Децентрализацията – основен фактор за повишаване ефективността на управлението – София, 2013 г., стр.109.
8. Нейкова М. Реформата на областно ниво на управление- устойчиво регионално и местно развитие, Юридически сборник – 2012, стр. 44.
9. Карта на районите в България *МРРБ* <http://www.mrrb.government.bg>.
10. www.strategy.bg – портал за обществени консултации.
11. ФРМС Аналитичен доклад Проучване практиката на страни членки на Европейския съюз с функциониращи две нива на самоуправление София, 2006.
12. Маринска Г. Разпределение на ролите и отговорностите между различните нива на управление в действащото българско законодателство, София, 2001.
13. Джилдов А., Сагата „Децентрализация“ на регионално ниво, 2006.
14. Джилдов А.,Тенденции в развитието на регионалното и местно самоуправление в Европа, 2006.
15. Джилдов А. Териториалните звена – бялото петно в българската държавна администрация, сп. „Публична администрация, бр. 3 /2005 г. стр. 72-77.
16. Кореа-Диас, Х. Децентрализацията в България, обща оценка и препоръки.
18. Нейкова М. 2012: Въвеждане на второ ниво на местно самоуправление-основна антикризисна мярка, Годишник на БСУ, том XXVII, Бургаски свободен университет, стр. 311-314.
19. Нейкова М. 2011: Процесът на децентрализация на Република България, Годишник на БСУ.
20. Нейкова М. 2013: Прилагането на принципа на субсидираността – основен инструмент за регионализация и децентрализация, Юридически сборник ЦЮН при БСУ.
22. Моллов,Б., Варианти за нови райони за планиране в България от ниво NUTS 2
23. Разпределение на ролите и отговорностите между различните нива на управление, Инициатива местно самоуправление, октомври 2001.
24. Националният център за териториално развитие ЕАД, Аналитичен доклад за развитие и усъвършенстване на АТУ на страната и правната му основа, София, 2007 г.
25. <http://www.mrrb.government.bg/bg/administrativno-teritorialno-ustrojstvo/>, Хроника на обособяване на регионите в България, Попов Д., 2010.
26. <http://www.mrrb.government.bg/bg/administrativno-teritorialno-ustrojstvo/> Аспекти на политиката на административно-териториално устройство и административно-териториални промени.
27. <http://www.mrrb.government.bg/bg/administrativno-teritorialno-ustrojstvo/> МРРБ, Дирекция „Административно-териториално устройство и местно самоуправление”, Историческо развитие на административно-териториалното устройство на територията на България, февруари 2006 г.