



## ИЗВЕСТИЯ НА БЪЛГАРСКОТО ГЕОГРАФСКО ДРУЖЕСТВО JOURNAL OF THE BULGARIAN GEOGRAPHICAL SOCIETY

web-site: [www.geography.bg](http://www.geography.bg) e-mail: [journal.bgs@geography.bg](mailto:journal.bgs@geography.bg)



### Необходимостта от промени в административно-териториалното деление в Република България в контекста на членството ѝ в Европейския съюз The need for changes in the administrative-territorial division in the Republic of Bulgaria in the context of its membership in the European Union

Тихомир Личев

Стопанска Академия „Д.А. Ценов“, катедра „Икономика и управление на туризма“  
5250 Свищов, България, ул. „Емануил Чакъров“ 2

Tihomir Lichev

"D. A. Tsenov" Academy of Economics, Department of Tourism Economics and Management  
5250 Svishtov, Bulgaria, 2 Emanuil Chakarov str.

#### ABSTRACT

#### Key words:

administrative territorial division, regional policy, area, Municipality, Statistical planning regions

The present study examines the main features of the implemented regional policy in the Republic of Bulgaria. The main stages of its implementation are followed. Its relationship with the separate administrative-territorial divisions is being established. The peculiarities of the spatial planning of the country, which was conducted with the purpose of rational development of the territory, are considered. In its history, the country's ATD is constantly changing. In the present study, in a chronological way, the ideas on the division of the country into separate territorial units - municipality, district, planning regions, (statistical regions) are being chronologically analyzed. Due to the ongoing acute demographic crisis and the lack of economic and administrative capacity of individual territorial units, their consolidation is necessary. The opportunities for this process are outlined. In recent years, in connection with the country's membership in the EU and the requirements for absorption of European funding, it is necessary to consolidate the statistical regions in the country. The different options, as well as their advantages and disadvantages are mentioned.

#### Въведение

В настоящето изследване са разгледани основните черти на провежданата регионална политика в Република България. Посочена е връзката ѝ с отделните административно-териториални деления, които се провеждат в исторически план. Разгледани са особеностите на териториалното устройство на страната, което е провеждано с цел рационално развитие на територията. В настоящето изследване се проследява в хронологичен аспект как се променят идеите относно деленето на страната на отделни териториални единици – община, област, райони за планиране, (статистически райони).

Поради протичащата остра демографска криза и липсата на икономически и административен капацитет на отделни териториални единици е необходимо тяхното окрупняване. Посочени са възможностите за този процес.

#### 1. Регионална политика в Република България – хронологични аспекти

Една от формите за провеждане на държавно регулиране на стопанството е регионалната политика. Тя представля-

ва „специфична сфера на дейност по управление на социално – икономическото и политическото развитие в пространствен (регионален) аспект, която отразява както връзката на държавата с отделните региони, така и връзката между самите региони“ (Карастоянов и Попов, 1997).

Също така регионалната политика, най-общо казано се свързва с прилагането на социално-икономическа политика на държавата в отделните териториални единици. Чрез нея се търси намаляване на някои диспропорции, решаването на редица сложни социални, икономически и екологически проблеми.

Проблемите на регионалното развитие са резултат от продължителни натрупвания, от небалансирано нарастване на демографския и икономически потенциал и инфраструктурата в отделните части на дадената територия.

Непрекъснато нарастващите диспропорции водят до промени в основните пространствени (териториални) системи на регионално и локално равнище, които от една страна водят до хипертрофия в отделни промишлени райони и агломерации, което е характерно главно за по големите градове и техните зони на влияние, а то друга до

дестабилизация и деградация на териториалните системи в по-голямата част на територията на страната.

Както посочват някои автори хипертрофното физическо разрастване на селищните и промишлени агломерации и съсредоточия, както и инфраструктурните обекти, въздействат върху околната среда на човека в отделните селища на страната.

Според редица автори проблемите в националните, регионални и локални единици могат да се групират в четири основни групи – икономически, социални, социално-демографски и екологически. За разрешаването на тези проблеми се налага държавна намеса (Григоров, 1996).

Въпреки, че регионалните проблеми са възникнали главно в периода на индустриализация на страната, погрешно е да се счита, че регионалните проблеми у нас са продукт на определена обществено-политически системи. Макар, че последните се отразяват със специфични отпечатъци в проявата на проблемите. Според известния наш учен географ Г. Гешеф регионалните проблеми могат да се разложат по функционално – структурен разрез. Можем да се съгласим с предложената от него класификация на основните групи проблеми в териториалните и регионалните системи, че са четири – икономически, социални социално-демографски и екологически (Гешеф, 1999).

Така очертаните теоретико-методологични проблеми на регионалното развитие намират своите конкретни примери в страната. За тяхното преодоляване или поне смекчаване държавата провежда своя регионална политика. В редица изследвания на множество автори са проследени особеностите на провежданата регионална политика у нас. Трябва да се посочи, че „в началото на седемдесетте години бяха констатирани териториални диспропорции, формиращи в резултат на високата степен на индустриализация на страната, на интензивно протичащите миграционни процеси от селата и градовете и промишлените съсредоточия, в превръщането на 27-те окръжни града в центрове за икономически, културен и социален просперитет (Григоров, 1994). През този първи етап регионалната политика на държавата бе насочена главно към изграждане на големи производствени мощности.

По-късно е началото на осемдесетте години, регионалната политика беше ориентирана към пряка активна намеса на държавата, посочена предимно към стимулиране развитието на периферните гранични райони на страната. Обръща се внимание на слабо развитите окръзи – Благоевградски, Кърджалийски, Смолянски, Ямболски, Търговищки и др. през периода (1985-1989г.) В България се прави опит за осъществяването на първа цялостна регионална програма, т.н. „Странджа – Сакар“.

Реално съществуват следните основни типа райони – централни, депресивни и периферни. Практически, остри социално-икономически и екологически проблеми се очертават и в трите типа територии. Според специалисти от Министерството на териториалното развитие в Република България съществуват 30 района, обхващащи 97 общини с остри икономически и социални проблеми. Основният недостатък на регионалното развитие в Република България в условията на прехода към пазарна икономика и до днес е липсата на определена регламентация на взаимоотношенията между всички субекти, които имат отношение към управлението на териториалните единици. Приетият от Народното събрание Закон за регионалното развитие и неговите непрекъснати промени и допълнения

не доведе до завършването на процеса на административно-териториалната реформа.

## 2. Административно-териториално устройство на Република България – съвременен състояние и възможности за промени

Административно-териториалното устройство представлява съзнателно провеждана дейност по разделяне на територията на страната на отделни общности и създаване на административни органи в тях, които да провеждат политиката на държавата и местните власти предвид тяхната йерархична съподчиненост, установена със закон.

При административно-териториалното деление от съществено значение е териториалния обхват на отделните единици в максимална степен да е съобразен с действителните граници, в които протичат социално-икономическите процеси. Оптимално съответствие между реално формираните се социално-икономически общности и административно-териториалните единици подпомага управлението на тези процеси и стимулира развитието им. Така посочените основни постулати са основно на теория (Станев и др., 2000). За съжаление често се срещат примери за неудачно административно-териториално деление, несъобразено с реално изградените връзки между отделните елементи и структури, което се превръща в пречка за успешното функциониране и развитие на административно-териториални единици (Личев, 2001, Личев, 2018).

Причините за тези проблеми в териториалната структура на страната са различни, но могат да се групират няколко групи, като основните от тях са: исторически, политически, демографски и др.

В историята на България се осъществяват множество административно-териториални деления.

Най-голямо просъществуващото деление е това от 1959 – 1987 г., при което у нас има 28 окръга. По-късно те бяха обединени в 8 области – гр. София, Софийска, Пловдивска, Хасковска, Бургаска, Варненска, Разградска (по-късно Русенска), Ловешка и Михайловградска (днешна Монтана). От 1 януари 1999г. бяха върнати отново 28-те области, а също и 264 общини и 3913 кметства (Личев, 2012).

Едва ли има друга страна в Европа с толкова чести административни промени. През годините са застъпвани множество проекти за ново административно-териториално деление. Защитници имат и три-, четири – и пет-степенните схеми. Съществуващите варианти могат да се обобщят в две основни групи като „раздробяване“ на териториалните единици и „окупняване“. При първият основната идея е, че по-малките единици осигуряват възможност за по-лесен достъп на местната власт до всеки жител. Като че, по-силната тенденция е тази, при която се има предвид цялото историческо развитие на административно – териториалното деление на нашата страна.

През последните години регионалната политика се очертава като една от ключовите теми след присъединяването ни към Европейския съюз. И до сега както вече бе посочено, при всички членки съществуват региони, подпомагани от структурните и социалните фондове в Европейския съюз. По системата на ЕС над 90% от териториалните единици в страните нови членки също се нуждаят от подпомагане. Така, че налице е нарастване на

конкуренцията между отделните териториални единици в обединяваща се Европа.

Въпреки, че при всички страни членки териториалните единици са сравнително малки по размери и подобни на тези в България (например в Полша 49 войводства, Унгария 38 медье (окръга), Словения – 12, Румъния – 41 жудеца и др.) се налага у нас да се извърши окрупняване на териториалните единици. Така по-лесно ще могат да се идентифицират проблемите им, ще бъдат конкурентноспособни в решаването им и състезанието за европейски субсидии.

**Таблица 1.** Брой общини по статистическите райони и области (съвременен състояние).

**Table 1.** Number of municipalities by statistical regions and districts (modern state).

Статистически райони	Брой общини	Области	Брой общини
1. Югозападен	52	1. Благоевград 2. Кюстендил 3. Перник 4. София-област 5. София-град	14 9 6 22 1
2. Южен централен	57	1. Кърджали 2. Хасково 3. Пазарджик 4. Пловдив 5. Смолян	7 11 11 18 10
3. Югоизточен	33	1. Бургас 2. Сливен 3. Стара Загора 4. Ямбол	13 4 11 5
4. Североизточен	35	1. Варна 2. Добрич 3. Търговище 4. Шумен	12 8 5 10
5. Северен централен	36	1. Русе 2. В. Търново 3. Габрово 4. Разград 5. Силистра	8 10 4 7 7
6. Северозападен	51	1. Видин 2. Враца 3. Монтана 4. Ловеч 5. Плевен	11 10 11 8 11
Общо	264		264

В публичното пространство нееднократно се лансират идеи за окрупняването на нашите териториални единици-области. При обсъжданата стратегия за развитие (до 2020 г.) в Министерския съвет се обсъжда вариант за 12 области. Могат да се посочат дори възможни варианти с 6 области (както тя съвпада със статистическите райони), 8 или 9. Всички тези проекти имат своето основание, когато става дума за кандидатстване за финансиране от структурни фондове на ЕС, но подобна задача биха изпълнили и вече обявените шест района за планиране. Не на последно място таква окрупняване на административно-териториалните единици би довел до нарастване на административният апарат и той ще стане много по-тромав. Налага се и промяна на редица закони, тъй като административно-териториалната структура от две степени, би станала

тристепенна – общини, околии и окръзи.

Териториалните различия в България се проявяват в по-остра форма в по-малките административно-териториални единици, а не между статистическите райони. Подобни изводи се правят и в Националния план за регионално развитие.

Още по-сериозни промени трябва да се осъществят при усъгряването на общините в България, което ще доведе до намаляване на техният брой. Съвременното състояние се вижда от таблица 1.

В условията на остра демографска и икономическа криза множество общини нямат икономически, демографски и инфраструктурен капацитет за самостоятелно развитие. Не на последно място техните центрове нямат и необходимият институционален и административен капацитет, за да работят с оперативните програми на ЕС (Бояджиев и др., 2018).

Според нас обхваща на окрупнените териториални единици би трябвало да отговаря на ЗАТУРБ, а именно да са с население над 5000 души, с център, колкото за обявяването на град – 3500 души и максимална пътно-транспортна определеност на населените места от центъра на общината на не повече от 40 km Закон за АТУ (2011). По този начин общините с център над 3500 г. ще станат общо 154 бр., а с население над 5000 г. общо 224 бр (вж. табл. 2 и 3). Тези критерии естествено не могат да се приемат механично. Логично е да се обсъди всеки конкретен случай.

Съвременното развитие на ЕС и мястото на статистическите райони на Република България показват следните особености. Преди всичко 5 от тях са сред най-бедните като Северозападният район е в дъното на класацията по регионален БВП на глава от населението, измерен спрямо покупателната способност. След него се нарежда Северният централен район, който дели място с френския район Майом. Следващите места отново са за 3 района в България – Южен централен, Североизточен и Югоизточният. Единствено Югозападният район у нас, към който спада столицата ни показва малко по-добри данни (79% от средното за съюза на БВП на глава от населението). От общо 20 региона с БВП по 50% пет са в България, по четири в Гърция и Унгария, три в Полша и по два във Франция и Румъния (В-к., Труд, 2019).

В последните години във връзка с членството на нашата страна в ЕС и възможностите за усвояване на европейско финансиране се налага промени в териториалния обхват на районите за планиране. Доскоро изискването на ЕС бе за поне 750 хил. д., а сега това изискване е за 800 хил. д. Не на последно място, този процес се задълбочава поради острата демографска криза, обхванала почти цялата територия на страната. В момента два от съществуващи района не изпълняват посоченият регламент – Северозападен и Северен централен.

От началото на 2018 г. при проведените т. нар. „обществени обсъждания“ от МРРБ са обсъждани няколко варианта на схеми с четири, пет и шест района. Всички те повтарят проблемите и пропуските, които съществуват и при сегашната схема. Преди всичко поредното районирание се извършва по чисто демографско-статистически показатели. На практика не вземат предвид географските особености.

Никой от авторските колективи не може да посочи връзките между отделните селища и териториалните единици. Не остават решени и споровете за административното устройство на районите.

**Таблица 2.** Възможности за окръпяване на централните на общини по статистически райони и области (над 3500 г. население в общински център).

**Table 2.** Opportunities for consolidation of the municipalities' centers by statistical regions and districts (over 3500 inhabitants in a municipal center).

Статистически райони	Брой центрове на общини	Области	Брой центрове на общини
1. Югозападен	30	1. Благоевград 2. Кюстендил 3. Перник 4. София-град 5. София-област	8 3 3 15 1
2. Южен централен	39	1. Кърджали 2. Хасково 3. Пазарджик 4. Пловдив 5. Смолян	3 8 9 12 7
3. Югоизточен	21	1. Бургас 2. Сливен 3. Стара Загора 4. Ямбол	9 4 5 3
4. Североизточен	20	1. Варна 2. Добрич 3. Търговище 4. Шумен	8 5 3 4
5. Северен централен	23	1. Русе 2. В. Търново 3. Габрово 4. Разград 5. Силистра	4 8 4 4 3
6. Северозападен	21	1. Видин 2. Враца 3. Монтана 4. Ловеч 5. Плевен	2 5 4 4 6
Общо	154		154

**Таблица 3.** Възможности за окръпяване на общините по статистически райони и области (5000 г. население в община).

**Table 3.** Opportunities for consolidation of municipalities by statistical regions and districts (5000 inhabitants in municipality).

Статистически райони	Брой центрове на общини	Области	Брой центрове на общини
1. Югозападен	39	1. Благоевград 2. Кюстендил 3. Перник 4. София-град 5. София-област	14 5 3 16 1
2. Южен централен	52	1. Кърджали 2. Хасково 3. Пазарджик 4. Пловдив 5. Смолян	7 10 10 17 8
3. Югоизточен	29	1. Бургас 2. Сливен 3. Стара Загора 4. Ямбол	12 4 9 4
4. Североизточен	33	1. Варна 2. Добрич 3. Търговище 4. Шумен	11 7 5 10
5. Северен централен	33	1. Русе 2. В. Търново 3. Габрово 4. Разград 5. Силистра	8 8 4 7 6
6. Северозападен	38	1. Видин 2. Враца 3. Монтана 4. Ловеч 5. Плевен	4 10 7 6 11
Общо	224		224

При схемата с четири района са обсъждани два варианта. При първия са отделени следните райони – Дунавски, Черноморски, Тракийско-Родопски и Югозападен. При този вариант е спорно дали съществуват изобило връзки между различните части на Северна България и защо е разположена Пазарджишка област в Югозападния район. Спорно е дали София – Столица не трябва ли да бъде обособена в отделен район. При втория вариант цялата западна част на страната е отделена в самостоятелен район. Тук влиянието на София се увеличава, върху огромна територия.

Вариантът с пет района до голяма степен повтаря досегашното районизиране, като единствената разлика е увеличаването на Северозападния район и с областите Велико Търново и Габрово и присъединяването на останалите области от Северния Централен към Североизточния район. Съществува и още един вариант със схема с шест района. При него се определят – Западен, София – столица, Северен Централен, Североизточен, Югоизточен и Южен Централен район. Прави впечатление отделянето на столицата като самостоятелен район, а също и увеличаването на Северния Централен район с областите Разград и Силистра ([www.strategy.bg](http://www.strategy.bg), 2018).

Всички тези варианти създават редица въпроси и дават много малко отговори.

Преди всичко:

1) Дали е необходимо отделяне на София – столица в

отделен район;

2) Спорно е дали най-северните части на България трябва да бъдат в Западния район;

3) Наличието на област Пазарджик в Югозападния район също е неправилно.

4) Спори се и съществува напрежение между София и Благоевград, Варна и Бургас, Русе и В. Търново и др.

Повечето представители на практиката приемат първата от двете версии с четири района, като вероятно това ще бъде и мнението на Правителството при обнародването на поредния Закон за Регионалното Развитие. Предлага се „районите да нямат административни центрове, а такива които да осъществяват функции по планиране, програмиране, ресурсно осигуряване, наблюдение на регионалното развитие“ (в-к „Труд“, 2018).

## Заклучение

В настоящето изследване се прави опит за анализ на възможностите за промени в административно-териториалното устройство на Република България. Административно-териториалната реформа трябва да продължи. Подобен подход към регионалното развитие у нас ще спомогне за приобщаване към световния опит и адаптация към обцоевропейските изисквания.

## Литература

- Бояджиев, В. и др. 2018. Социално-икономическото райониране на България – традиции, съвременни постижения и проблеми. В: България на регионите, с. 21-37. / Boyadzhiev, V. and others. 2018. Socio-economic subdividing of Bulgaria - traditions, contemporary achievements and problems. In: Bulgaria na regionite, pp. 21-37. (Bg).
- Гешев, Г. 1999. Проблеми на регионалното развитие и регионалната политика в Република България, С., с. 45. / Geshev, G. 1999. Problems of Regional Development and Regional Policy in the Republic of Bulgaria, S., p. 45. (Bg).
- Григоров, Н. и др. 1994. Териториалното и селищно устройство на Република България до 2010 г. и след нея, НИТРСИП, С. / Grigorov, N. et al. 1994. The Territorial and Urban Structure of the Republic of Bulgaria until 2010 and beyond, S. (Bg).
- Григоров, Н. и др. 1996. Регионалната политика в Република България – приобщаване към европейския опит, МТРС, С. / Grigorov, N. et al. 1996. Regional Policy in the Republic of Bulgaria - Inclusion in European Experience, S. (Bg).
- Карастоянов, С. и Ан. Попов. 1997. Регионалната политика и икономика на България, сп. Обучението по география, С., 4-5, с 5. / Karastoyanov, S. and Ann. Popov. 1997. Regional Policy and Economics of Bulgaria, Journal of Geography Education, Sofia, 4-5, p. 5. (Bg).
- Личев, Т. 2001. Административно-териториално деление и регионална политика на Република България, Управленски и маркетингови аспекти на развитието на балканските страни, Кранево. / Lichev, T. 2001. Administrative and Territorial Division and Regional Policy of the Republic of Bulgaria, Managerial and Marketing Aspects of Development of the Balkan Countries, Kranevo. (Bg).
- Личев, Т. 2012. Регионалната политика и административно-териториално деление в България, В: 20 години инвестиции в бъдещето, В. Търново, с. 360-369. / Lichev, T. 2012. Regional Policy and Administrative-Territorial Division in Bulgaria, In: 20 Years of Investing in the Future, V. Tarnovo, pp. 360-369. (Bg).
- Личев, Т. 2018. Възможности за промени в Административно-териториалното деление (Хронология и съвременни аспекти); В: „Годишна университетска научна конференция“, НВУ, том, VI, с. 179-186. В. Търново. / Lichev, T. 2018. Opportunities for Changes in the Administrative Territorial Division (Chronology and Contemporary Aspects); In: "Annual University Scientific Conference", NWU, Vol. VI, pp. 179-186. V. Tarnovo. (Bg).
- Станев, Х, Й. Ботев, С. Ковачев, С. Генчева. 2000. Административно-териториално устройство на Република България, С. / Stanev, X, Y. Botev, S. Kovachev, S. Gencheva. 2000. Administrative and Territorial Structure of the Republic of Bulgaria, S. (Bg).
- „Намаляват регионите за планиране от 6 на 4“, в-к „Труд“ – 3 X 2018, с. 3. / "Decrease the planning regions from 6 to 4", Trud newspaper - 3 X 2018, p. 3. (Bg).
- „5 района у нас сред най-бедните в ЕС“, в-к „Труд“, 28.02.2019, с. 15 / "5 regions in Bulgaria among the poorest in the EU", Trud newspaper, 28.02.2019, p. 15. (Bg).
- Закон за административно-териториално устройство на РБ, 2011. / Law on Administrative-Territorial Structure of the Republic of Bulgaria, 2011. (Bg).
- Национална стратегия за регионално развитие (2005г.) / National Regional Development Strategy (2005). (Bg).
- www.strategy.bg