

Получена: 18.03.2018 г.

Приета: 24.10.2018 г.

РОЛЯ НА ОБЩИТЕ УСТРОЙСТВЕНИ ПЛАНОВЕ ПРИ ПЛАНИРАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИ ТЕРИТОРИИ

Н. Ярловска¹

Ключови думи: земеделски територии, Общ устройствен план, земеустройство, земеползване, нормативна уредба

РЕЗЮМЕ

Целта на статията е да изследва доколко Общите устройствени планове са надежден инструмент при устройствено планиране на земеделски територии. В тази връзка е анализирана действащата нормативна уредба, уреждаща въпросите, свързани с устройството, ползването и опазването на земеделските земи. В резултат са набелязани предложения за новата роля на Общите устройствени планове при устройствено планиране на земеделските територии – подходящи устройствени зони, режими и други, и са дадени насоки за промени в нормативната уредба.

¹ Надежда Ярловска, гл. ас. д-р инж., кат. „Земеустройство и аграрно развитие”, УАСГ, бул. „Хр. Смирненски“ № 1, 1046 София, e-mail: njarlovskla@mail.bg

1. Устройството на земеделските земи в Общите устройствени планове

1.1. Общи устройствени планове – общи положения: срок на действие, роля, функция

Общите устройствени планове (ОУП) са правно регламентирани със Закона за устройство на територията (ЗУТ)¹ и подзаконовите му нормативни актове, които определят основните нормативни² и планови инструменти³ за устройство на видовете територии.

Общите устройствени планове се разработват за териториите на: община с всички населени места и землищата им; част от община, обхващаща няколко населени места с техните землища; град с неговото землище; селищно образуване с национално значение в съответствие със Закона за административно и териториално устройство на Република България. Във всички тези случаи, но в различна степен на детайлност, ОУП са основата за цялостното устройство и задават общата структура на територията, предмет на плана – местоположението и границите на териториите за населени места и селищни образувания, жилищни територии; производствено-складови територии; територии за паркове и градини; територии за спорт и забавления; територии за обществено обслужване; територии за мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура; горски територии; територии за природозащита; нарушени територии за възстановяване; територии със специално, с друго или със смесено предназначение и т.н., **в т.ч. и на земеделските територии**. С тях се задават общият режим на устройство на всяка една от съставните части на територията, със съответните правила и нормативи. Със сравнително скорошни изменения на закона⁴, се внася важно изискване към ОУП, което касае пряко земеделските земи – да се дефинират териториите с вероятно разпространение на предвидими природни бедствия и необходимите превантивни мерки и начин на устройство и защита. Най-често преки потърпевши от такива явления са именно земеделските територии.

В общия случай, ОУП се създават за прогнозен период от 15 – 20 години⁵, разработват се в две фази: предварителен и окончателен проект, като изискванията относно териториалния им обхват, сроковете и етапите за изработване се детайлизират в заданието, съставено от възложителя⁶.

Предвижданията на ОУП задължително се взимат предвид при изготвянето на устройствени планове на последващите нива на планиране – подробни устройствени планове, **в т.ч. и на специализирани подробни устройствени планове за земеделските територии (земеустройствени планове)**.

¹ Обнародван ДВ, бр. 1 от 2001 г.

² Нормативни инструменти – регламентирани в законови и подзаконовите нормативни актове изисквания – правила и норми, ред и условия, процедури и технологии, терминологичен апарат, отговорни административни органи и др. Тези нормативни инструменти са универсални, задължителни и общовалидни.

³ Планови инструменти са приложението на нормативните инструменти чрез конкретен план (концепция, схема) за ясно дефинирана територия, за точно определен период на действие, със специфични правила и норми, които могат да бъдат субективно определени, по целесъобразност.

⁴ Обнародван ДВ, бр. 82 от 2012 г., в сила от 26.11.2012 г.).

⁵ Чл. 17, ал. 3 от Наредба 8 за обема и съдържанието на устройствените планове.

⁶ Чл. 125, ал. 2 от ЗУТ.

1.2. Действащата нормативна уредба за планирането на земеделските земи в устройствените планове

Нормативните изисквания към ролята на ОУП при планиране на земеделските земи, в сравнение с другите видове територии, са значително ограничени. До изменението на „Наредба 8 за обема и съдържанието на устройствените планове“ през 2014 г.¹ задача на ОУП бе да определи единствено кои са териториите за земеделие, в които не се допуска промяна на предназначението им и останалите земеделски земи, в които това е допустимо. С посочените изменения законодателят е приел още по-общия текст, че „ОУП отразява бъдещото развитие и устройството на земеделски територии“, без нормативният документ да предлага каквито да е възможни режими и устройствени зони за тях. И въпреки че в Приложение № 2 към цитираната Наредба е указана възможността за изобразяване на „земеделски земи със забрана за промяна на предназначението“, то вече никой законов текст не го изисква като задължителен елемент на ОУП.

За тази промяна вероятно законодателен мотив е бил на ниво ОУП да се планират най-общо зоните за земеделие, а конкретното предназначение да се определи с устройствен план на по-ниско ниво на планиране, т.е. със специализиран подробен устройствен план за земеделски територии по чл. 111 от ЗУТ. Но като се прехвърли това решение на последващ етап на устройствено планиране, то остава нерешено, тъй като в правната среда няма действащ нормативен документ, който да регламентира реда и условията за разработване на специализирани устройствени планове за земеделски територии.

Под специализирани устройствени планове законодателят вероятно е имал предвид планове от типа на земеустройствените, които в настоящите условия рядко се възлагат и нямат задължителен характер. Срещат се предимно във варианта на планове за уедряване на земеделски имоти (планове за комасация), заложи в Закона за собствеността и ползването на земеделски земи (ЗСПЗЗ) и Правилника му за приложение, но отново с недоизяснени и липсващи нормативни инструменти.

Специализираните подробни устройствени планове са маркирани като възможен планов инструмент в ЗУТ, но не са разработени нито в закона, нито в подзаконовите му нормативни актове – „Наредба 7 за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони“ и „Наредба 8 за обема и съдържанието на устройствените планове“, които следва да уредят тази материя. „Наредба 7 за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони“ по отношение на земеделските територии в границите на населените места постановява единствено, че²:

- общото (преобладаващото) предназначение на обединени в зони и територии множество поземлени имоти със сходни характеристики в общите устройствени планове на градовете и землищата им (или на части от тях) и на селищните образувания с национално значение **може да бъде за земеделска дейност;**
- конкретното предназначение за всеки отделен поземлен имот в подробните устройствени планове **може да бъде за земеделска дейност.**

Наредба 7 в раздела си за устройството извън границите на населените места, за земеделските територии, се ограничава с текстове единствено за обектите, за които е

¹ ДВ, бр. 22 от 2014 г., в сила от 11.03.2014 г.

² Чл. 4, ал. 5, 6 и 7 от „Наредба 7 за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони“

необходима промяна на предназначението на земеделската земя за неземеделски нужди по реда на Закона за опазване на земеделски земи (ЗОЗЗ), и за кои не. Това е крайно недостатъчно за провеждане на устройствени мероприятия, тъй като в общия случай, правилата и нормативите за устройството на земеделските земи следва да съдържат текстове и за още редица дейности: по използване, опазване, застрояване, в т.ч. рекултивиране и благоустрояване и др. Нещо повече, Наредба 7 постановява, че за всички територии с определено основно предназначение, ОУП определят най-общ режим на устройство, който се изразява с цели, мерки, ограничения и изисквания за опазване, използване, застрояване и развитие на териториите. За земеделските земи такива текстове обаче отново липсват. Тези нерешена правна материя, допълнително се влошава от все още действащите нормативни възможности ОУП да бъде изменен „на парче“ – и за нуждите на един земеделски имот, за да променя предназначението си за неземеделски цели, дори в зоните, предвидени за запазване на земеделската дейност [8, стр. 102 – 104].

Следва да се отбележи, че в различна степен на подробност правила за опазването, използването, застрояването и развитието на земеделските територии могат да бъдат открити, в текстовете на редица законови и подзаконови нормативни актове – Закон за опазване на земеделските земи, Закон за собствеността и ползването на земеделските земи и др., но ЗУТ и неговите подзаконови нормативни актове не изпълняват тази своя задача – да дадат нормативни инструменти за устройството на всички видове територии, каквато е ролята на закона, и както е заложено още в неговото название.

И въпреки че ЗУТ формулира важната цел: при разработване на Общи устройствени планове да се определят насоките за териториалното развитие на урбанизираните територии и екологичното им съвместяване със земеделските, горските и защитените територии и зони, с оглед на постигане на оптимална териториална структура, това на практика трудно се постига. Причините са в значителните „бели“ правни полета при устройство на земеделските земи.

1.3. Изводи

Нито специалните закони – ЗОЗЗ и ЗСПЗЗ, които уреждат материята за земеделските земи, нито ЗУТ, предлагат пълни и адекватни нормативни инструменти за регулирането в земеделските територии в устройствените планове – ОУП и СПУП.

Законово регламентираните срокове на действие, фази и етапи на проектиране на ОУП дават възможности за проучване и развитие на земеделските територии, съобразно особеностите и характеристиките на селскостопанските дейности. Но същественият проблем е, че предвижданията на Общите устройствени планове за земеделските територии, съгласно заложените норми са силно ограничени. ОУП по-често е средството, с което се търсят възможности за промяната на основното предназначение на земеделските земи, тъй като те се възприемат предимно като бъдещ резерв за развитие на жилищните и индустриалните градски нужди (особено в крайградските територии), а не като планов инструмент, който да задава условия за опазването и планирането им като ценен ресурс. Единични са случаите в практиката, в които с ОУП се предвиждат зони, които запазвайки основното си предназначение, да задават и разнообразни режими за планиране на дейности и мероприятия, свързани с основното им предназначение.

Обобщено, нормативната наредба, уреждаща материята на ОУП:

1. Не предлага правила и норми за устройство на земеделските територии.
2. Не препоръчва възможни режими и устройствени зони за бъдещото развитие на земеделските територии.

3. Не разграничава различната проблематика на земеделските земи в урбанизирана територия, земеделските земи в крайградска територия и в предимно земеделска територия (терени без наличие на антропогенна дейност).
4. Не осигурява никакви нормативни инструменти, които да установяват оптимални режими и условия на използване на земеделската земя, както и да регламентират ефективна система на земевладение и земеползване чрез средствата на устройственото планиране.
5. И при наличието на разработен и действащ ОУП нормативната уредба залага възможности, които позволяват земеделските имоти да променят основното си предназначение „на парче“, което е и основната причина за хаотичната и агресивна експанзия на урбанизираните територии върху земеделските земи.

2. Предложения за нова роля на Общите устройствени планове при устройствено планиране на земеделските територии

ОУП, за да изпълняват своята роля на единна основа за цялостното устройство и развитие на всички видове територии, в т.ч. и на земеделските, са наложителни промени в нормативните и плановите инструменти. Предложенията са насочени към осигуряване на най-подходящите условия за оптимално съвместно териториално функциониране и опазване на земеделските земи:

1. Общите устройствени планове следва да определят зони със земеделски земи, при които да се установява режим на превантивна устройствена защита (статут на защитени територии), с който се запазва фактическото им ползване, без да се влошават техните качества, съгласно чл. 10, ал. 2 и 3 от ЗУТ. В т.ч., режимът им, съгласно ОУП, следва да регламентира и приоритетността на опазването на основната им функция – за земеделие, пред всички други дейности. Това няма да противоречи на постановките на Закона за защитените територии (ЗЗТ)¹, който урежда категориите защитени територии, тяхното предназначение и режим на опазване и ползване, обявяване и управление². В чл. 6 ЗЗТ постановява, че „в защитените територии се включват гори, земи и водни площи“, като в Допълнителните разпоредби се уточнява, че под понятието „земи“ се разбират селскостопанските (земеделските) земи по смисъла на ЗСПЗЗ. Тоест, с прилагането на режима, високопродуктивните земеделски земи и тези, осигуряващи важни и незаменими екосистемни ползи, могат да бъдат със статут на защитени територии по отношение на запазване на основното им предназначение и продуктивния им потенциал. За тези земеделски земи, Общите устройствени планове следва да предлагат специални правила и нормативи за приоритетна устройствена защита.
2. Общите устройствени планове следва да определят устройствени зони и режими за всички земеделски територии, като дават достатъчно вариантни възможности за бъдещото им развитие. Устройствоното зонироване е удачно да бъде съобразено с начина им на трайно ползване, но следва и да съоб-

¹ Обнародван в ДВ бр. 133 от 11 ноември 1998 г.

² Чл. 1 от ЗЗТ.

разява местните традиции и съвременните тенденции в селското стопанство. Режимите следва да дефинират основните функции на земеделските земи, в зависимост от особеностите на средата, в която попадат (природна, антропогенна и природно-антропогенна), както и позволените и забранените дейности в тях. Да задават изисквания за рационалните нормативи, за техните площи, за дейности по използване, опазване, застрояване, в т.ч. уедряване, рекултивиране и благоустрояване.

3. Общите устройствени планове следва да отчитат местоположението на земеделските земи (спрямо границите на урбанизираните територии), тъй като този фактор изисква различна специфика за бъдещо планиране. За тази цел могат да се прилагат три (общи) групи устройствени зони с възможности за детайлизиране с техни разновидности. Например:

- **I група: Земеделска земя в урбанизирана територия (т.нар. територии за градско земеделие).**

Устройствената зона и нейни разновидности са препоръчителни за градовете-центрове от 1-во и 2-ро йерархично ниво, съгласно класификацията на НКПР (2013 – 2025 г.)¹. В тези територии са възможни предимно малки участъци земеделска земя, като не се допускат механизирани стопански дейности, които да влизат в конфликт с градските функции, предимно за отглеждане на зеленчуци и трайни насаждения, и основно за задоволяване на населението на града с хранителни продукти. Плановите инструменти, които се прилагат, са Подробните устройствени планове (ПУП) по реда на чл. 15-17 от ЗУТ, които задават конкретното предназначение на имотите за земеделие и правила и нормативи за тяхното устройство. Планирането на регулираните поземлени имоти за градско земеделие е удачно да бъде с цялостното планиране на градските територии, за да бъдат осмислени и интегрирани в зелената система на града.

- **II група: Земеделска земя в крайградска територия.**

Тази устройствена зона е приложима предимно за градовете-центрове от 1-во, 2-ро и 3-то йерархично ниво, съгласно класификацията на НКПР (2013 – 2025 г.), и за онези населени места от 4-то и 5-то йерархично ниво², за които се отчита (или предвижда) икономическа и социална активност, изразяваща се в нарастване на урбанизираната територия, предимно в крайградската територия.

Устройствените зони в тази група следва да осигуряват оптимални възможности за развитие и опазване на земеделските земи, в т.ч. и за съвместяването на основната им функция с тази на останалите територии в обхвата (горски, урбанизирани, територии на транспорта и др.).

¹ Йерархизирането на центровете е осъществено чрез оценка на тяхното значение и роля по редица критерии и показатели за динамика на населението и степента на развитие на техните обслужващи административни, икономически, транспортни функции и др.

1-во ниво – столицата София, център с европейско значение за националната територия;

2-ро ниво – големи градове, центрове с национално значение за територията на районите – Пловдив, Варна, Бургас, Русе, Плевен, Стара Загора;

² 3-то ниво – средни градове, центрове с регионално значение за територията на областите – областни центрове и други изявени градове;

4-то ниво – малки градове с микрорегионално значение за територията на групи общини;

5-то ниво – много малки градове и села, центрове с общинско значение за територията на съответните общини.

Крайградските територии представляват преход от градски към чисто селски тип среда, или преход от една антропогенна към природна среда. Тя изисква специфично планиране и стремеж към оптимален баланс между антропогенните и природните териториални елементи. Тук важна роля имат земеделските земи, които са неин задължителен елемент. Апробирано във времето доказателство е традиционното и успешно съвместяване на функции за земеделско производство с останалите градски функции. Земеделските земи осигуряват незаменими екосистемни ползи за обществото, за които непосредствената близост до населеното място има ключово икономическо, социално и екологическо значение [8]. В този смисъл основна част от крайградската територия следва да са земеделски земи без право на застрояване (висококатегорийна обработваема земеделска земя (ниви и др.), или земеделска земя, осигуряваща важни ползи за населеното място). Само по изключение се допускат дейности, които отнемат обработваема земя, в т.ч. промяната на основното предназначение на земеделската земя.

Предназначението на земеделските земи в крайградските територии е основно за задоволяване на населението на града с хранителни продукти, и за поддържане на характерен земеделски или преходен земеделски ландшафт. Не следва да се допускат съществени механизирани стопански дейности, които да влизат в конфликт с крайградските и градските функции. За крайградската територия особено удачни са устройствени зони за: формиране на малки лични стопанства, разсадници, оранжерии; за научни цели – опитни полета и др.; агропаркове – земеделски земи със специфичен режим, подходящи за обвързване на селскостопанските дейности с тези на отдиха; и други, съобразени с особеностите на териториалната единица.

- **III група: Земеделска земя извън урбанизирана територия, без наличие на населени места и други индустриални или инфраструктурни обекти и съоръжения**

Прилагат се Специализирани подробни устройствени планове за земеделски територии (Земеустройствени планове). Предвиждат се устройствени зони за високопродуктивно, механизирано и уедрено земеделие. При доказана необходимост може да се допускат ограничено отнемане на обработваема земеделска земя, но само при поява на стимулиращо градското урбанистично развитие фактори. Не се допуска отнемането на висококатегорийна обработваема земя, или земеделска земя, осигуряваща важни екосистемни ползи. Не следва да се допуска изменение на основното предназначение на земеделски земи „на парче“, тъй като промяната на основното предназначение и само на един имот (или малка група от поземлени имоти) променя характера на земеползването на значителни масиви земеделска земя и води до неефективно земеползване и значителни загуби на екосистемни ползи.

За земеделските земи в крайградските територии и извън урбанизирана територия ОУП следва да предлага:

- **Терени със самостоятелен устройствен режим**, свързани с изпълнение на селскостопански дейности – за хидромелиоративна система, за възстановяване и рекултивация, за противоерозионни елементи на територията и други;
- **Комуникационно-транспортни елементи** – главната полска пътна мрежа, (или поне основните подходи към земеделските територии).

Устройствените зони и техните режими, както и предвижданията за развитие на техническата инфраструктура, предвидено в ОУП, са основа и задължителна отпавна

точка за бъдещото устройствено планиране на съответните територии на по-ниското йерархично ниво на планиране – ПУП и СПУПЗТ. Специализираните подробни устройствени планове за земеделски земи в крайградски територии и за земеделски земи извън урбанизирана територия (без наличие на населени места и други индустриални или инфраструктурни обекти и съоръжения) ще се различават по отношение на планираните мероприятия, свързани със земеделските функции, продиктувани от особеностите на местоположението им. Тоест, следва да има вариантност на неговия обем и съдържание за земеделските земи в крайградската територия, и за компактни земеделски масиви. Необходим е и нормативен регламент за това, кога той следва да има задължителен и кога препоръчителен характер.

3. Заключение

Законодателството в сферата на устройственото планиране на земеделските земи не предлага пълни и работещи нормативни инструменти, които чрез разработването и прилагането на Общи устройствени планове да осигуряват възможности за развитие и опазване на земеделските територии. Необходими са законодателни промени в ЗУТ и подзаконовите му нормативни актове, с които да се регламентират възможни режими и разновидности на устройствени зони, в т.ч. и за превантивна устройствена защита на основната им функция. Те задължително следва да отчитат различната проблематика на земеделските земи, според местоположението им спрямо границите на урбанизираните територии. С направените предложения за новата роля на Общите устройствени планове значително ще се подобри системата на земеползване, като се осигури опазване и оптимално териториално развитие на земеделските територии.

Благодарности

Тази статия е подкрепена от Центъра по научни изследвания и проектиране към УАСГ по проект: БН-188/16 „Съдържание и знакова система на земеустройствените планове и карти” – Етап 2.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон за защитените територии. Обн. ДВ, бр. 133 от 1998 г.
2. Закон за опазване на земеделските земи. Обн. ДВ, бр. 35 от 1996 г.
3. Закон за собствеността и ползването на земеделските земи. Обн. ДВ, бр. 17 от 1991 г.
4. Закон за устройство на територията. Обн. ДВ, бр. 1 от 2001 г.
5. Наредба № 7 от 2003 г. за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони. Обн. ДВ, бр. 3 от 2004 г.
6. Наредба № 8 за обема и съдържанието на устройствените планове. Обн. ДВ, бр. 57 от 2001 г.

7. Правилник за приложение на Закон за собствеността и ползването на земеделски земи, приет с ПМС № 74 от 1991 г.

8. *Ярловска, Н.* Дисертационен труд „Нормативни и планови инструменти за устройство на земеделски земи в крайградски територии“, 2017.

ROLE OF MASTER PLANS IN SPATIAL PLANNING OF AGRICULTURAL AREAS

N. Yarlovska¹

Keywords: agricultural lands, master plan, land management, land use legislation

ABSTRACT

The aim of the paper is to examine whether the Master Plan is a reliable tool for spatial planning of agricultural areas. In this regard, the current legislation that regulates the issues related to the planning, use and protection of the agricultural land is analyzed. As a result, proposals for the new role of the Master Plans for planning of the agricultural territories – suitable development zones, regimes, etc., have been identified and guidelines for legislative changes are given.

¹ Nadezhda Yarlovska, Chief. Assist. Prof. Dr. Eng., Dept. “Land Management and Agrarian Development”, UACEG, 1 H. Smirnenski Blvd., Sofia 1046, e-mail: njarlovska@mail.bg