

Димитър СИМЕОНОВ (ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“, България)

ГЕОГРАФСКИ ПОГЛЕД ВЪРХУ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛНИТЕ ПРОМЕНИ НА ОБЛАСТНО НИВО (ПО ПРИМЕРА НА ОБЛАСТ ВЕЛИКО ТЪРНОВО)

A GEOGRAPHICAL OVERVIEW OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL CHANGES AT DISTRICT LEVEL (WITH A CASE STUDY ON THE VELIKO TARNOVO DISTRICT)

Administrative and territorial division is a major, irrevocable principle of organization and management of each country. Its realization is achieved through a set of regulations and it is part of overall government policy. The main objectives set out in administrative-territorial division of a national territory are directed towards planning, coordination and management of spatial organization of socio-economic and cultural life in the country. It is essential for the administrative-territorial structure that the territorial boundaries of the individual units overlap in highest degree with the actual borders within which the socio-economic processes run. In the new realities and challenges in a country all the administrative and territorial changes acquire new requirements:

- ✓ as a factor for implementation of transition to a balanced and sustainable development of all the parts of the country;
- ✓ it is necessary to be functionally linked to the policy of regional development and spatial planning;
- ✓ to provide relatively equal access of the population to the civil services;
- ✓ to allocate effectively and fairly the financial resources in the national space.

Keywords: administrative-territorial units, territorial units, regions (*rayoni*), town councils (*kmetstva*), settlement formations.

Административно-териториалното устройство е основен, неотменим принцип в организацията и управлението на всяка една страна. Неговата реализация се постига чрез определен набор от нормативни актове и е част от цялостната държавна политика. Основните цели, заложиени при административно-териториалното поделение на националната територия, са насочени към планиране, координиране и управление на пространствената организация на социално-икономическия и културния живот в държавата.

При административно-териториалното устройство от съществено значение е териториалният обхват на отделните единици в максимална степен да

бъде съобразен с действителните граници, в рамките на които протичат социално-икономическите процеси. В новите реалности и предизвикателствата в страната всички административно-териториални промени придобиват качествено нови изисквания:

- ❖ като фактор за осъществяване на преход към балансирано и устойчиво развитие на отделните части на страната;
- ❖ необходимо е да бъдат функционално обвързани с провежданата политика на регионално развитие и устройство на територията;
- ❖ да осигуряват относително равен достъп до услуги на населението;
- ❖ ефективно и справедливо да се разпределят финансовите ресурси в националното пространство и др.

Във всички Конституции, приемани след 1878 г. се определят нормативните изисквания за административно-териториалната организация на страната. Законодателната рамка на сегашното административно-териториално устройство обхваща: Конституцията на Република България (12 юли 1991 г.), Законът за административно-териториалното устройство на Р България (ЗАТУРБ – ДВ, бр. 63/1995 г. и последващи изменения). Основните принципи са в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление, ратифицирана от Народното събрание през 1995 г.

Според ЗАТУРБ са дефинирани два вида основни структурни единици:

➤ административно териториални единици (АТЕ) – такива са областите и общините. При общините се определя създаването на съставни административно-териториални единици (САТЕ) – райони и кметства.

➤ териториални единици (ТЕ) – те са градивните елементи на АТЕ и като такива се определят населените места и селищните образувания.

Основен структурен елемент в АТЕ и САТЕ се явява областта. Тя се определя посредством своята територия, граници, население, наименование и административен център. Формирана е от една или повече съседни общини, чиято територия представлява и територията на областта. „Съседството” е важно изискване, защото гарантира териториалната цялост на областта и невъзможността да се включват в нея разпокъсани общини, които нямат общи граници.

В чл. 5 на ЗАТУРБ са посочени две изисквания, които следва да се отчитат при създаването на области:

- 1) физикогеографска особеност на територията;
- 2) наличието на град – традиционен културен и стопански център с изградена социална, техническа инфраструктура и транспортна достъпност до него от населените места на областта.

Съгласно действащия ЗАТУРБ областите могат да бъдат предмет на три вида административно-териториални промени както следва:

- промяна в границите на областите;

- промяна на административния център;
- промяна на наименованието на областта.

Географският поглед върху извършваните административно-териториални промени не е фокусиран единствено върху нормативната им регламентация, но е отправен към търсенето на ефективността им за област Велико Търново с нейните съставни части – общините и кметствата.

В хронологичен разрез за област Велико Търново, административно-териториалните промени пряко или косвено се свързват с:

- измененията в териториалния обхват;
- името на областта;
- динамиката на вътрешно областното устройство (общини, кметства, градове, села);
- количествените изменения в селищната и демографска структура и др.

От Освобождението до наши дни са извършени редица административно-териториални реформи, засягащи областните граници на Великотърновска област, по-важни от които са:

✓ С Указ № 537 от 28 юли 1882 г. (ДВ, бр. 91, 21/08/1882) е обнародван Закон за административното деление територията на Княжеството, с който се премахват губерниите и страната се разделя на 14 окръжия и 56 околии. Едно от тези окръжия е Търновското. Териториалният му обхват включва централните и южни части на днешната област Велико Търново, като на север е формирано Свищовското окръжие.

✓ Пет години по-късно има ново административно-териториално деление на окръзите в Княжество България, запазило се от 1887 до 1901 г. Те увеличават броя си на 26. Тук Търновски окръг променя границите си и включва: 1) Търновска, 2) Еленска, 3) Кесаревска, 4) Тревненска и 5) Горнооряховска околия.

✓ Втората цялостна административно-териториална реформа в страната се провежда през 1901 г., когато с Указ № 236 от 16 май 1901 г. [ДВ, брой 104, 17/05/1901] е обнародван Закон за административното деление територията на държавата (приет от XI ОНС на 4 май 1901 г.), отменящ Закона за административното деление територията на Княжеството от 28 юли 1882 г. Според новия законодателен акт страната е разделена на 12 окръга и 71 околии. Тук Търновски окръг обединява околии: Габровска, Горнооряховска, Дряновска, Еленска, Свищовска, Севлиевска и Търновска.

✓ От 1934 до 1944 г. се извършват няколкократно административно-териториални промени, до голяма степен предпоставени от бурно протичащите се исторически събития. След преврата от 19 май 1934 г. в страната е проведена пълна административно-териториална реформа, която обединява съществуващите окръзи в 7 области. За първи път Търново не е главен административен център, а е част от Плевенска област. Едва година по-късно с царски указ се

извършват промени, като се възвръща статута на Търново като областен център. Това се запазва едва за два месеца и отново чак до 1951 г. липсва на административната карта област Търново.

✓ В периода между 1947 и 1990 г. се приемат две Конституции (тази от 1947 и нова през 1971 г.). Това са двата фундаментални закона, които определят модела на административно-териториалното устройство. След 1947 г. се възприема по традиция тристепенната система на териториално деление на страната, като се въвеждат окръзите, околии и общините. Това става с Указ № 794 от 24 септември 1949 г. [ДВ, бр. 224, 28.09.1949] като страната е разделена на 14 окръга, обхващащи 117 околии и 2 178 общини. Един от тези окръзи е Горнооряховски окръг, който обединява Търновска, Габровска, Горнооряховска, Дряновска, Еленска, Севлиевска, Павликенска околия. Само една година по-късно Горнооряховски окръг е закрит и се образува нова административно-териториална единица – Търновски окръг, включващ: Търновска, гр. Търново, Габровска, Горнооряховска, Дряновска, Еленска, Севлиевска, Павликенска околии. Интересна особеност е, че общинските и околийските народни съвети се формират чрез преки избори. Между 1949–1959 г. броят на общините е най-голям в цялата ни история – 2 178. Според Димов (2006) това е положително поради факта, че се намалява средния брой на население в една административна единица (н.р. общините – 3 319 д.).

✓ Следва извършването на нова административно-териториална реформа през 1959 г., като се въвежда двустепенната система на административно-териториалното деление на страната, която функционира и до днес. Отпадат околии и рязко се съкращава броя на общините от 2 178 на 979 (до 1971 г. нямат самостоятелни бюджети), като се запазва делението им на градски и селски. Броят на окръзите нараства от 14 на 30 (от 1961 г. на 28), което е следствие на по-голямата централизация и високите темпове на индустриализация в страната. От 1965 г. гр. Търново е преименуван във Велико Търново, а оттам следва и промяната за община Велико Търново и окръг Велико Търново.

✓ Делението от 1959 г. е препотвърдено в новата Конституция, приета през 1971 г. Именно тогава се извършва най-мощната административно-териториална реформа – създадени са 291 селищни системи, населените места са обособени в 4003 кметства с разширени правомощия и функции. По-късно понятието *селищни системи* е заменено с *община* и те се увеличават на 300. Тогавашните граници на Великотърновски окръг почти съвпадат със сегашните на област Велико Търново.

✓ От 1987 до 1998 г. се извършва поредната административна реформа, която ограничава правомощията на административните области и си поставя за цел да изравни вече задълбочилите се териториални различия. Затова и част от новите областни административни центрове са градове като Монтана, Ловеч, Разград, Хасково и др. Така 28-те окръга са заменени от 9 на брой

области. Намали се и броят на общините на 249 (без тези в град София), броят на кметствата също намалю на 3 984. Великотърновски окръг попадна в границите на Ловешка област.

✓ Проведената в края на 1998 г. административна реформа в областното деление на страната трансформира съществуващите тогава 9 области в нови 28 области (между които ВеликоТърновска област – обн., ДВ, бр. 2 от 08.01.1999 г.). Те възпроизведоха съществуващите до 1987 г. окръжни структури. Общините станаха 262. През 2001 г. се създаде нова община с административен център с. (сега град) Куклен, а през 2003 г. община формира гр. Сопот със село Анево. Извършиха се промени в статута на населените места, като бяха закрити промишлените, гарови, минни и др. селища и се въведоха две категории – села и градове. Днес градовете са вече 257, общините 264, селата 5045.

Чрез подробния ретроспективен анализ на административно-териториалните промени след Освобождението убедително се доказва, че Великотърновска област, както и по-голямата част от сегашните 28 области, съществуват в един или друг вид. Това недвусмислено потвърждава тезата, че те са част от българската национална идентичност и дават възможност за различни изследователски дирения. В 130 годишното административно-териториално устройство на България, под имената Търновска или Великотърновска област (окръг), само в 29 години тя не е съществувала.

Възстановяването на област Велико Търново даде нов тласък на нейното развитие. Тя включва в своите граници общо десет на брой общини – Велико Търново, Горна Оряховица, Елена, Златарица, Лясковец, Павликени, Полски Тръмбещ, Свищов, Стражица и Сухиндол. Промените в административно-териториалната принадлежност на Великотърновска област след 1998 г. са през 2000 г. (гр. В. Търново, общ. В. Търново, обл. В. Търново към Северен Централен район) и през 2008 г. (гр. В. Търново, общ. В. Търново, обл. В. Търново към район Северна и Югоизточна България, Северен Централен район). Тези са резултат от придържането към количествените критерии в европейското регионално законодателство.

В помощ на изследванията, свързани с административно-териториалното устройство и промяната на селищната мрежа в страната, е достъпната електронна информация в „Националния регистър на населените места”. В последователност е възможно да бъдат проследени промените за отделните териториални, административно-териториални единици или район. За областите това важи от 1999 г. (създаване при ново административно-териториално устройство; промяна на административно-териториална принадлежност; промяна на граници/състав; промяна на характеристика). При общините хронологията е от 1949 г. (създаване при ново административно-териториално устройство; промяна на административно-териториална принадлежност; промяна на граници/състав; промяна на характеристика, присъединяване). Например за община Велико

Търново се разкриват два факта, свързани с присъединяване – през 1958 г. с решение на Търновския окръжен съвет са присъединени към общината следните общини: Беляковец, Дебелец, Леденик, Момин сбор и Пушево, а през 1987 г. община Килифарево става част от община В. Търново, обл. Ловеч. За градовете справка е хронологично най-подробна – от 1878 г. до сега. Тя дава сведения за събития като: наблюдавано за първи път; промяна при ново административно-териториално устройство; промяна на административно-териториална принадлежност; промяна на наименование; промяна на характеристика; присъединяване. Така за гр. Търново е отбелязано, че на 03.03.1878 г. е наблюдавано за първи път. На 30.01.1970 г. е присъединено с. Чолаковци към гр. В. Търново и др. Националният регистър дава яснота и за състава на административно-териториалната единица или район; за промените в даден период на всички съществували населени места; за приемниците, предшествениците, източниците на едно населено място; за промените в името и административно-териториалната принадлежност на отделните населени места и за същността на самото административно-териториално устройство.

Приемането на България в ЕС, хармонизацията на българското с европейското законодателство и промяната в общественоекономическия живот доведоха до нуждата от реална преценка за жизнеността на всяка една конкретна област и община. Тази преценка може да бъде направена с помощта на два подхода – формален и функционален.

Първият е свързан с подбора на формални критерии като население, територия, гъстота на населението и др. отнесени към действащите аналогични структури в страната и ЕС. Подобен подход е възприет и апробиран от Станев, Спиридонов и Джилджов (2006), Димов, Марков (2008), Янков (2010, 2011) и редица други. За обективен измерител може да бъде приета и номенклатурата на статистическите единици на ЕВРОСТАТ (табл. 1).

Табл. 1

Държава	Територия в кв. км			Население /бр. жители/		
	най-малка единица	най-голяма единица	място на област В. Търново в страната	най-малка единица	най-голяма единица	място на област В. Търново в страната
България	1,349	7,748	4,662 (8)	99,016	1,359,520	258,494 (9)
Ирландия	17,713	24,608		503,083	2,292,939	
Дания	2,561	43,094		576,972	5,447,084	
Латвия	4,350	9,760		134,275	850,064	
Унгария	2,265	8,445		218,218	1,124,395	
Холандия	1,356	4,995		359,904	3,570,361	
Австрия	415	19,178		280,350	1,660,534	
Чехия	496	11,015		427,563	1,257,554	
Средни стойности (без България)	4,165	15,905		357,195	2,314,704	

Източник: ЕВРОСТАТ и НСИ

По тези критерии единадесет от българските области не отговарят на минималния брой население за нивото NUTS 3 (150 000 ж.), а една единствена област (област София-град) е с население над 800 000, т.е. на ниво NUTS 2. Великотърновска област е на 9-то място и въпреки демографските си загуби е сравнително добре представена сред подобни звена в Латвия, Унгария и Австрия. По територия област Велико Търново е на осмо място между 28-те области в страната, което е потвърждение за нейната устойчивост и сравнителна стабилност. Необходимо е да се отбележи, че няма задължение в правото на ЕС, което да определя, че статистическите единици трябва да съвпадат със съществуващото териториално деление, или че административните единици трябва да се изграждат така, че да отговарят на статистическите единици. Това доведе до противопоставяне между географските виждания за комплектност на икономическите райони и административно-бюрократичните реалности, въплътени в сегашните статистически зони и статистически райони.

Вторият подход е функционалният и може да бъде приложен при евентуални констатации за ефективното изпълнение при възложените на областите функции. Съгласно Конституцията областният управител провежда държавната политика по места и осигурява съответствие на националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика. Именно това съответствие предполага наличието на ясно дефинирани правомощия за инициране, разработване, координиране, изпълнение и контрол на регионалните политики, както и информационното и ресурсното им обезпечаване. Наложените изисквания обхващат изработването на различни областни стратегии, планове и документи и тяхната ежегодна актуализация. Матричният принцип на еднаквост в действията, не винаги е удачен и създава трудност в изясняване на контрастността и неравновесието. Приближаването на областите до общините не доведе до пълна синхронизация между държавна и местна власт. Децентрализацията и деконцентрацията е по-скоро пожелателно явление (причини са лисата на мандатност на областния управител, финансовата закрепостеност) и разрасналата се администрация.

Основен движещ сегмент на териториалното устройство по места се явява местното самоуправление. Общината представлява единство на функционално обединени населени места и междуселищни територии, обособена социално-демографска система. Всяка община разполага със собствена политика по устройството на територията, съобразена с конкретните ѝ характеристики и проблеми. В редица икономгеографски публикации се акцентира, че на общинско равнище пространствените различия рязко нарастват. За ефективността и жизнеността на общините могат да се приложат същите подходи. Сравнителните данни за всички български общини по територия в европейски контекст ги съпоставят със средно големите европейски общини, което се отчита като благоприятен фактор за успешното им развитие и функциониране.

Една от най-рисковите тенденции при общините и застрашаваща бъдещето им се свързва с демографското състояние. Особено актуален е негативният сценарий за групата общини с население до 10 хил. жители. Публикуваните данни от Преброяване 2011 отделят 97 на брой общини в диапазона до 10 хил. ж. Това са 37% от общините в страната. В повечето от тях се разкриват значително застаряване на населението, нарушени демографски структури, ограничен ресурсен потенциал (в т.ч. и финансов), отсъствие или слабо икономическо развитие, липса на достатъчно административен и управленски капацитет. Тези и подобни пречки застрашават бъдещето им развитие и не позволяват ефективно да се използват средствата от европейските програми. Възможните решения, предложени още през 2006–2007 г. от Джилджов и др., са например във вариантите: хомогенизиране на общините или чрез диференциране на функциите на общините в зависимост от населението.

✓ в първия случай това се постига със законови постъпки за окрупняване на част от общините, които са с население под прага, определен в чл. 8, ал. 1, т.1 на ЗАТУРБ (6000 ж.). На това приляга правната форма референдум.

✓ при втория случай в търсенето на диференциация на общините в зависимост от населението е приложим асиметричният подход. У нас след 1991 г. не е прилаган, но в исторически план имаме редица примери. В съвременната европейска практика моделът на Гърция е най-лесно приложим. Това означава първото ниво на местното самоуправление да бъде разделено на две части: с преобладаващо градски характер общини или с преобладаващо селски характер общини. Така ще се компенсират различията в големината и капацитета на отделните типове общини чрез възлагане на различни функции от държавата и собствената им дейност.

В област Велико Търново, общините Златарица и Сухиндол са част от проблемната група. За тях решенията са или сливане – в случая на Сухиндол с община Павликени, – или запазване на самостоятелността, но с променен характер при община Златарица. За да не предизвиква подобно мнение декларативност и отчитайки местната административна съпротива, подобни варианти е добре да се обмислят и реализират едва след провеждането на продължителна изследователска и разяснителна кампания.

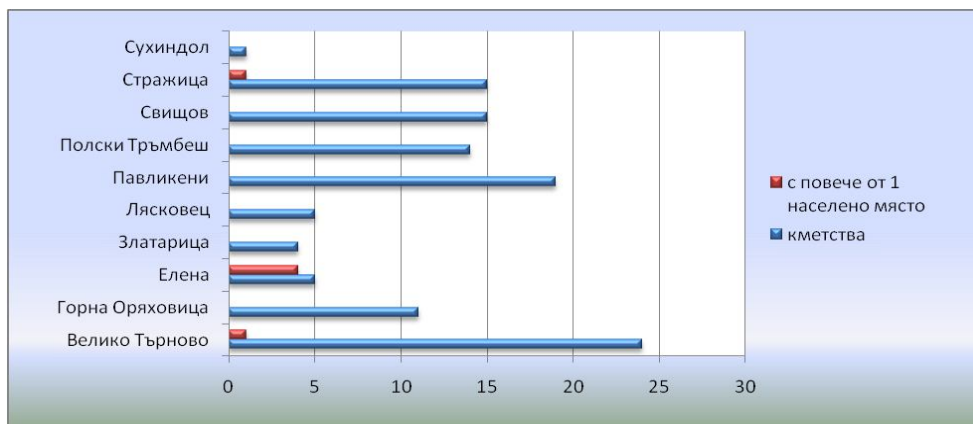
Най-малката съставна административно-териториална единица е кметството. То може да се състои от едно или повече съседни населени места. Масова практика у нас е кметствата да се състоят от едно населено място. Великотърновска област се отличава с особености в структурата на кметствата (Фиг. 1).

Общият брой на кметствата за областта в настоящия момент е 113. По общини се движат от 24 за Великотърновска община, до 1 в община Сухиндол. За страната са единични случаите, когато повече от едно населено място са обединени в кметство. От фиг. 1 става ясно, че тук това е факт в три от общините –

Велико Търново, Елена и Стражица. В този район поради особеностите на селищната мрежа в южните територии (наличието на бивши махали и колиби) това не е изолирано явление. За община Велико Търново пример е кметство с. Вонеща вода, обхващащо още седем села; в община Елена – кметство с. Беброво с още 10 села, кметство с. Константин с още 3 села, кметство с. Майско с още 3 села и кметство с. Палици с още 5 села; и в община Стражица е кметство с. Кесарево с още 1 село. Тенденцията в национален и регионален аспект е да се стимулират общините в посока създаване на жизнеспособни кметства, обединяващи повече населени места и осигуряващи по-добро обслужване на населението си. Броят на съответното население е определящ, но именно с него са свързани най-честите промени в разпоредбите на ЗАГУРБ. За да се насърчава подобряване структурирането на територията на общините и създаването на жизнеспособни кметства с възможности за осигуряване на достъп на населението до по-голям обем обществени услуги и осигуряване на оперативна самостоятелност по пътя на делегираните бюджети, според нас броят на населението за създаване на кметства следва да бъде завишен отново поне на 500 души. Необходимо е също така да е ясно какво се има предвид с понятието *население*, а именно населението с постоянен адрес в населеното място.

Фиг. 1

Брой кметства по общини



по данни на НСИ, ТСБ – В. Търново

В страната значителен брой (692 или 13,5% от всички) кметства нямат свое самостоятелно землище, а се намират в землищата на други кметства (това са кметства, на които границите им съвпадат със строителните граници на съответното населено място, което го формира). Това се отчита като слабост на действащото административно-териториално устройство на страната поради

факта, че тези кметства не могат реално да решават проблемите на населението си. Аналогична е ситуацията с множеството населени места, които се намират в землища на други населени места. Проблемът на населените места и кметствата, които нямат самостоятелни землища, е важен и се налага да се направят конкретни географски изследвания от гледна точка на евентуални административно-териториални промени, свързани с подобен род структури. Съобразно ЗАГУРБ всяко населено място трябва да има териториален обхват и граници. Липсата на землища е значим проблем и за редица селища в четири общини от област Велико Търново (Фиг. 2).

Фиг. 2

Населени места в област Велико Търново без землища



по данни на НСИ, ТСБ – В. Търново

Отсъствието на собствено землище създава реални условия за перманентни спорове между населените места при ползването, управлението и стопанисване на земите им – мери и пасища, гори, обработваеми земи и др.; затруднява се кадастралното им узаконяване, пречка е за картографско представяне; пораждат се проблеми при териториалното развитие на определени групи от населени места. Взимането на подходящите мерки от местните власти, ще дадат възможност и тласък за нормално функциониране на социално-икономическите и обществени процеси в тези засегнати от този проблем селищни структури.

Отчитайки нормативните, историческите и географските предпоставки и фактори в промените на административно-териториалното устройство, засягащи област Велико Търново, можем да направим следните изводи:

❖ административно-териториалните промени и социално-икономическото развитие на обществото, както и пространственото развитие на териториите са тясно свързани помежду си. Следователно всяко едно планиране на техните

изменения е необходимо да се осъществява съгласувано, въз основа на общ обект и непротиворечивост в проявлението на общите им закономерности.

❖ пространствената организация (планировъчната структура) е в пряка зависимост от съществуващата структура на селищната мрежа и разселването на населението. Формираната в област Велико Търново селищна мрежа е исторически предпоставена, административно териториално узаконена и изгражда цялостна система от населени места с производствено-икономически, културно-битови, социално-демографски и прочие междуселищни връзки. Оптималното развитие на системата изисква комплексно и рационално да се използват териториалните и трудови ресурси за изграждането на нова по-качествена социално-икономическа и природна среда.

❖ внимателният анализ на съвременното състояние на административно-териториалните единици общините и наличната селищната мрежа в областта, дават сериозни индикации за негативни проявления в тяхното състояние и открояването на дълбоки регионални различия. Великотърновска област е на второ място в страната по брой на обезлюдени села – 39 (в страната 148). Общата гъстота на населението и селищната мрежа през последните години непрекъснато намаляват. Застрашително се покачват диспропорциите между центъра и периферията, изразени предимно чрез транспортната, производствената, образователната, културната, социалната инфраструктури.

ЛИТЕРАТУРА

Административно-териториално устройство на Р България 2000: Административно-териториално устройство на Р България. София: ФорКом.

Балабанова 1996: Балабанова, Хр. Местното самоуправление и местната администрация. Варна: Тедина.

Бешков 1934: Бешков, А. Стопанско-географско поделение на България. София: Полиграфия.

Василева 2011: Василева, Е. Възможности за усъвършенстване на системата за регионално развитие в България. Автореферат. София.

География на България 2002: География на България. Физическа и социално-икономическа география. София: Изд. ФорКом.

Георгиев 1991: Георгиев, Л. Общинското самоуправление и администрация. София.

Джилджов 1998: Джилджов, Ал., В. Маринов. Политиката на регионално развитие в процеса на присъединяване към ЕС. Сравнителен преглед. IEWS, ФРМС, София.

Европейска харта за местно самоуправление 1995: Европейска харта за местно самоуправление. – ДВ, бр. 28, София.

Карастоянов 2000: Карастоянов, Ст., Славейков, П. Регионална география на България (райони за планиране – кратка характеристика). София: УИ „Св. Кл. Охридски“.

Колев 2008: Колев, Б. Националното географско пространство. София: Херон Прес.

Миланов 2001: Миланов, Ж. Местното самоуправление. София: Юриспрес.

Монев 2007: Монев, П. Местното управление и самоуправление. София.

Сивков 2002: Сивков, Цв. Общината – основни публичноправни аспекти. София.