

## Regionalization and regional development as an organizational model for sustainability, conservation and growth

Zlatka Grigorova, Ekaterina Arabska, Nikolina Mareva

*University of agribusiness and rural development, Bulgaria*

**Abstract:** The paper examines the essence of zoning as a dynamic process, its peculiarities and species. The physiographic and socio-economic zoning used in Bulgaria are presented. The state of the administrative-territorial division of the country and the regional development of the territories in the context of the concept of sustainable development and growth are analyzed.

**Keywords:** zoning, regions, administrative-territorial structure, regional development.

## Районирането и регионалното развитие като организационен модел за устойчивост, опазване и растеж

Златка Григорова, Екатерина Арабска, Николина Марева

*Висше училище по агробизнес и развитие на регионите - Пловдив*

**Резюме:** Докладът изследва същността на районирането като динамичен процес, неговите особености и видове. Представени са физикогеографското и социално-икономическото райониране, използвани в България. Анализирани са състоянието на административно-териториалното деление на страната и регионалното развитие на териториите в контекста на концепцията за устойчиво развитие и растеж.

**Ключови думи:** райониране, райони, административно-териториално устройство, регионално развитие.

### Въведение

При идентифициране на географското пространство (континенти, ареали, региони, страни и др.) неизменно се установяват регионални териториални различия. Проучваният обект, природен или социално-икономически, не заема цялата територия, а определена нейна част/ареал. Ето защо, под райониране в широкия смисъл на понятието най-често се възприема вид разделение на територията по признак, явление, условие, степен на проявление или по съчетаване на признаците, както и пространствена диференциация на територията. Това е универсален метод за подреждане и систематизация на териториалните системи с голямо значение за решаване на задачи свързани с териториалното управление, мониторинг и планиране.

Районирането разкрива териториалните образувания и техните граници в пространството. По своята същност районът/териториалният комплекс е основна категория, отразяваща както диференциацията в пространството, така и процесите на териториално образувание. Той е отделен от общото територия със среден обхват (таксономична единица в системата на териториалното деление, отрасловото райониране и др.).

*Географският регион* е територия и/или акватория, която се характеризира с:

- единство от взаимосвързани компоненти на географската среда, ландшафта, общественото възпроизводство, икономиката и др.;

- има общи природни, икономически, културни, екологични и други характеристики;
- хомогенност (степен на еднородност на елементите);
- цялостност (степен на вътрешната свързаност на елементите);
- отличава се с относителна устойчивост;
- придава на територията характер на система;
- ендегенните взаимовръзки и взаимодействия се отличават от екзогенните с по-висока устойчивост и интензивност.

Районирането е особен вид класификация, която позволява да се регистрират различията, да се анализират причините и да се разработят програмите за регионално развитие.

*Физикогеографското райониране* е процес, при който се извършва научно изследване и определяне на границите и големината на географските пространства, отличаващи се с относителна еднородност и териториална цялост. Основните принципи за физикогеографското райониране са генетичният, комплексният, а също така закономерностите за зоналност и а зоналност.

Първият опит за обосноваване физикогеографска подялба на България е свързан с научната работа на Ж. Гълъбов в „Кратка физикогеографска характеристика на България”<sup>1</sup>. В нея въз основа на анализа на геолого-геоморфоложката, климатичната и хидроложката ландшафтна компонента на страната той поделва България на следните четири физикогеографски единици: Дунавска хълмиста равнина; Старопланинска ивица; Преходна ивица и Рило-Родопски масив.

По-късно според Ж. Гълъбов, Ц. Михайлов, Х. Тишков и Л. Зяпков България е поделена на четири физикогеографски области: Дунавската равнина, Старопланинска област, Средногорско-Тракийска област и Рило-Родопска област. Черноморското крайбрежие е обособено под формата на самостоятелна физикогеографска единица, а в обхвата на Рило-Родопската физикогеографска област са обособени подобластите Осоговско-Струмска, Рило-Пиринска, Западно-Родопска и Източно-Родопска,<sup>2</sup>.

В научната работа на М. Георгиев България се поделва на пет физикогеографски зони, а зоните – на седемнадесет физикогеографски области. Като се има предвид спецификата на физикогеографската структура и като се вземат под внимание принципите на физикогеографското райониране на базата на водещата роля на геолого-геоморфоложката компонента, извършената от М. Георгиев в съавторство с И. Иванов, К. Стойчев и П. Петров генетична диференциация на физикогеографските единици на България е най-добре обосновавана. Приета е схема на комплексното физикогеографско райониране на България, а М. Георгиев структурира отделните таксономични единици: зони, области, подобласти, райони<sup>3</sup>.

*Социално-икономическото райониране* се различава съществено от природното. То е следствие от развитието на териториалните различия в процеса на производство. В резултат на концентрацията на определени отрасли и производства се стига до тяхното обвързване с територията. Това дава основание за определянето на социално-икономическия район като резултат от продължителното взаимодействие между природата и обществото.

Социално-икономическото райониране е широко понятие, включващо както териториалното разположение на материалното производство, така и непроизводствената сфера, взаимните връзки и зависимостите в териториалните системи и начините за тяхното управление.

Социално-икономическият район е система, териториално-производствен комплекс, отличаващ се с възможности за оптимално развитие, на базата на съществуващите производствени връзки между стопанските отрасли в границите на района. Отличителна черта

---

<sup>1</sup> Гълъбов, Ж., 1966. Физическа география. В: География на България. С., БАН, т. I

<sup>2</sup> Гълъбов, Ж., Физическа география на България. С., 1977

<sup>3</sup> География на България БАН, С, 1997

на социално-икономическият район е неговата специализация в системата на националното стопанство и на ЕС.

Социално-икономическото райониране има важно значение за развитието на икономиката. Чрез него се подобрява териториалната организация на производството, природоползването и опазването на околната среда.

За основоположник на икономическото райониране на България се приема А. Бешков. Той поделя страната на Западноизточен, Средноизточен, Източноизточен, Софийски, Пирински, Тракийско-Родопски и Югоизточен район. По-късно през 50-те и 60-те години на XX век, във връзка с развитието на плановото социалистическо стопанство е предложена нова схема на подялба от Т. Йорданов, включваща 5 икономически района – два в Северна България (Северозападен и Североизточен) и три в Южна България (Югозападен, Маришко-Родопски и Югоизточен). Според Х. Маринов икономическите райони са три Югозападна България, Южна България и Северна България.

До 90-те години на миналия век България се поделя на 9 социално-икономически района: Югозападен, Западен Горнотракийско-Родопски, Източен Горнотракийско-Родопски, Югоизточен, Североизточен приморски, Североизточен придунавски, Янтренски, Витско-Осъмски, Северозападен<sup>4</sup>.

Нов момент в икономическото райониране на страната е формирането на райони за планиране. Те се основават на приетия през 1999 г. Закон за регионално развитие<sup>5</sup>. Той има за главна цел реформирането на националния стопански комплекс по начин, който да позволи приемането на България в европейското икономическо пространство. За постигането на тази цел е необходимо балансирано развитие на отделните райони, намаляване на различията между тях, както и осъществяване на регионално и трангранично сътрудничество и евроинтеграция.

### **Съвременен състояние на административно-териториалното деление**

Административно-териториалното деление (АТД) в България е от изключителна важност за развитието на стопанството. То е обект на значителни промени в исторически и политически план. И тъй като проучването на управленски модели изисква запознаване с районирането във всичките му форми и аспекти, както и подробно проучване на административно-териториалното деление, се изкушаваме да го представим чрез *кратка историческа ретроспекция*:

#### **➤ Административно-териториалната реформа – 1880 г.**

Съгласно Закона за администрацията на вилаетите (1871) територията на Османската империя се поделяла на *вилаети, санджаци, каази, нахии, беледиета и меджлиси*. При установяването на гражданските власти в новоосвободените български земи руският императорски комисар княз В. Черкасски запазва тази административно-териториална структура като премахва само вилаетите, а останалите единици са преименувани както следва: санджаците стават *губернии*; казите – *окръзи*; нахиите – *околии*; беледиетата и меджлисите – *общини* (градски и селски).

Конституцията от 1879<sup>6</sup> г. установява тристепенно административно деление, включващо окръзи (окръжия), околии и общини. Приетият през 1880 г. първи Закон за административното деление на територията на Княжеството установява разделението на 21 окръзи, 58 околии и 1354 общини, като броят на окръзите и околии в следващите години е много променлив<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> География на България БАН, С, 1997

<sup>5</sup> [http://ss.government.bg/uploaded\\_images/ZakRegRazv20.02.2004.pdf](http://ss.government.bg/uploaded_images/ZakRegRazv20.02.2004.pdf)

<sup>6</sup> <http://www.parliament.bg/bg/17>

<sup>7</sup> Проучване практиката на страни членки на европейския съюз с функциониращи две нива на местно самоуправление – С., ФМРС, 2007 с.23-31

➤ **Административно-териториалната реформа – 1901 г.**

През 1901 г.<sup>8</sup> е извършено значително преустройство на съществуващото териториално деление.

С Указ № 236/16.05.1901 г. в ДВ, брой 104, 17/05/1901 е обнародван нов Закон за АТД на държавата. Страната е разделена на 12 области, 71 околии и общини. Центровете на окръзи са Видин, Враца, Плевен, Търново, Русе, Шумен, Варна, Кюстендил, София, Пловдив, Стара Загора и Бургас.

➤ **Административно-териториалната реформа – 1934 г.**

С Указ 179 на Цар Борис III от 19.05.1934 г. съществуващите 12 окръга са окрупнени в 7 области с центрове Враца, Плевен, Шумен, София, Пловдив, Стара Загора и Бургас, а 1941 г. се обнародва Закон за създаване на Русенска област с околиците Поповска, Беленска, Исперихска, Кубратска, Тутраканска, Разградска, Русенска и Силистренска. По този начин областите нарастват от 7 на 8.

➤ **Административно-териториалната реформа – 1944 г.**

През 1944 г. броят на областите се увеличава, като се обособява област Благоевград<sup>9</sup>. С Указ № 20 на Регенти на България от 19.04.1945 г. се премества седалището на Шуменска административна област в гр. Варна, като се преименува от Шуменска на Варненска област.

➤ **Административно-териториалната реформа – 1949 г.**

Със Закона за разделяне територията на Републиката на окръзи от 17.09.1949 г.<sup>10</sup> се създават окръзи като административни единици, по-големи от околиците - Софийски, Врачански, Видински, Плевенски, гр. София, Горнооряховски, Русенски, Варненски, Шуменски, Бургаски, Ямболски, Старозагорски, Хасковски, Пловдивски и Благоевградски. Законът е приет с Указ № 768 на Великото народно събрание от 19.09.1949 г. Скоро след това се определя състава на създадените окръзи.

➤ **Административно-териториалната реформа – 1959 г.**

През 1959 г. с Указ 29 на Президиума на Народното събрание е установено ново административно деление. Броят на съществуващите окръзи е увеличен от 14 на 30, като три от тях са градски (Варна, Пловдив и София). Окръзите Пловдив – град и Варна – град са премахнати през 1961 г.

➤ **Административно-териториалната реформа – 1987 г.**

През 1987 г. със Закона за създаване на административно-териториални единици се създават области, а с Указ 2704 от 1987 г. е определен броят и границите на областите, общините и техните административни центрове. 28-те области са окрупнени в 9, като едновременно с това се извършва и известно окрупняване на общините - 249 броя.

➤ **Административно-териториалната реформа – 1999 г.**

През 1999 г. с Указ 1 на Президента на Републиката от 05.01.1999 г.<sup>11</sup> за утвърждаване границите и центровете на 28 области, 9-те области отново са заменени с 28 окръга, както това беше факт до 1987 г. То е запазено и до днес, с малки промени – фиг. 1.

В ретроспекцията откриваме „исторически традиции“ у нас в сферата на административно-териториалните реформи – те са провеждани средно на около 12 години, като в повечето случаи са се отнасяли за административно-териториалните единици на „над общинско ниво“. В различните исторически периоди са се редували околии, окръзи и области. По отношение на общините промените са били още по-динамични (увеличение или намаляване на броя и големината им). Проведените реформи се характеризират с липса на

---

<sup>8</sup> ДВ, брой 104, 17/05/1901

<sup>9</sup> Навсякъде са използвани съвременните наименования на населените места.

<sup>10</sup> ДВ, бр. 224, 28.09.1949

<sup>11</sup> ДВ. Бр. 2, 08.01.1999

дълготрайност, системност и необвързаност помежду им<sup>12</sup>, както и силен превес на държавните интереси, изразени чрез централизма над местните - локални интереси.



Фиг. 1. Административно териториалното деление на България към 2016 г.

Административно-териториалното устройство (АТУ) на страната към настоящия момент е уредено в чл. 135, Глава VII на Конституцията на Р България<sup>13</sup>, съгласно който територията се дели на общини и области. Институционалната и организационната структура на местното самоуправление - общините е закрепена в членове (136-141) от Основния закон. Функциите на областта като административно-териториална единица за осъществяване на държавното управление по места се съдържат в чл. 142 и чл. 143.

Териториалната организация и нивата на управление произтичат от императивните изисквания на Конституцията. Общините са основни административно-териториални единици с местно самоуправление.

### Регионално развитие

Административно-териториалното устройство на България е създадено за рационалното провеждане на държавната политика за развитие на територията по места и на местното самоуправление. Подялбата на територията има своите конституционни основи.

Икономическият подход за подялба на територията на страната се свързва със създаването на *шестте района за планиране*, които не са административно-териториални единици по смисъла на закона. Следователно, можем да заключим, че със Закона за административно-териториалното устройство на Република България се организира управлението на териториалните единици, а с икономическото райониране на страната се осигурява растеж и стопански просперитет на населението. Двата подхода са свързани чрез осигуряването на условия за местно самоуправление и финансовата децентрализация.

<sup>12</sup> Структура и функциониране на местната и регионалната демокрация. Състояние през 2002 г. България” - НЦТР, с. 8. - [www.mrrb.government.bg/doc33](http://www.mrrb.government.bg/doc33).

<sup>13</sup> <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?n=4&p=0034>

Промените в България неизменно доведоха до демократизиране на регионалното развитие и самостоятелността на местните власти.

Държавата постепенно прехвърли значителни функции върху регионите, включително и върху основните административно-териториални единици с цел, по-добър баланс между „центъра и периферията”, между активните и депресивните райони, подобряване на инфраструктурата, а управлението на редица дейности се приближава до хората. От времето на прехода, до настоящия момент са извършени значителни промени и трансформации, които естествено доведоха не само до териториална, но и до финансова децентрализация.

Държавите-членки на ЕС използват различни принципи на АТД - сред тях има федерални държави и страни с автономни зони, като налице са сериозни различия<sup>14</sup>. С цел унифициране през 1998 е въведена Номенклатура на статистическите териториални единици (NUTS), която днес е известна и като Система за разделението на регионите. Тя включва три регионални нива на регион - NUTS, плюс още две нива на локални административни единици. Това спомага за по-справедливо разпределение на държавните помощи, кохезионния и структурните фондове, както и за установяването на баланс между общини, области и планови региони.

Възприетата официална дефиниция на понятието регион в NUTS класификацията на ЕС гласи: **„Регионите са нормативни райони, чиито граници са фиксирани при условия на намаляване на местните власти и размера на населението в региона, отнесено като кореспондиращо към икономически оптималното изразходване на необходимите ресурси за постигане на техните цели“**<sup>15</sup>.

За да се установят съответните нива на NUTS, при които определена категория на административните единици в една страна-членка трябва да се класифицира, се използва като основен критерий броят на населението в региона. Границите са следните:

Таблица 1. Граници на ниво NUTS

Ниво	Минимум	Максимум
NUTS 1	3 млн. души	7 млн. души
NUTS 2	800000	3 млн. души
NUTS 3	150000	800000

С цел планиране, програмиране, управление, ресурсно осигуряване, наблюдението и оценката на регионалното развитие в България се обособяват райони, които се разделят на нива в съответствие с изискванията на общата класификация на териториалните единици за статистически цели, прилагана в Европейския съюз<sup>16</sup>.

**Райони от ниво 1.** Не представляват административно-териториални единици и са с териториален обхват, както следва:

- Район „Северна и Югоизточна България”, включващ Северозападния район, Северния централен район, Североизточния район и Югоизточния район.
- Район „Югозападна и Южна централна България”, включващ Югозападния район и Южния централен район.

<sup>14</sup> <http://geopolitica.eu/2009/broi22009/243-regionalnite>

<sup>15</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/)

<sup>16</sup> <http://www.eufunds.bg/>



Фиг. 2. Схема на районите на ниво NUTS2 в България

Източник: МРРБ<sup>17</sup>

**Райони от ниво 2.** Не представляват административно-териториални единици и са със следния териториален обхват:

- **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.

До момента България има 6 основни географски района - NUTS2; 28 области NUTS3; 265 общини; 253 града; 4999 села.

През 2018 г.<sup>18</sup> за обществено обсъждане бе представен проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за регионалното развитие, който предлага промени в Закона за регионалното развитие. Те се основават на извършени анализи на действащата национална политика за регионално и пространствено развитие. Основните изводи са недостатъчна ефективност в предприетите мерки, голям брой стратегически документи, неефективен механизъм за контрол и оценка на стратегическите документи, допълнителна административна тежест при събирането и обработването на информация за целите на регионалното и пространственото развитие, както и наличие на „големи диспропорции в

<sup>17</sup> <http://www.mrrb.government.bg/index.php>

<sup>18</sup> <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3793>

развитието и изоставане на българските райони по ключови социално-икономически показатели в сравнение с останалите региони в Европейския съюз<sup>19</sup>.

Предложените промени имат за цел:

- да се създаде по-устойчив във времето териториален обхват на районите от ниво 2,
- да се гарантира високо качество на стратегическите документи за регионално и пространствено развитие,
- да се подобри и опрости процесът на наблюдение, контрол и оценка на стратегическите документи,
- да се намали административната тежест и обем на събираната и обработвана информация за целите на регионалното и пространственото развитие.
- да се прецизира съставът, отговорностите и функциите на звената за управление на регионалното развитие, в съответствие с изискването за повишаване на ефективността и ефикасността на тяхната работа.

### **Заклучение**

Районирането е динамичен процес, който отразява пространствените диференциации и териториални образувания. Физико-географското и социално-икономическото райониране могат да бъдат разглеждани като следствие на териториални различия в различни направления. Ретроспективният анализ на социално-икономическото райониране на България показва, че то играе важна роля в развитието на икономиката, вкл. териториалната организация на производството, природоползването и опазването на околната среда.

От друга страна, е от съществено значение да се изясни връзката между административно-териториалното деление и районирането съгласно Закона за регионално развитие на България, като се подчертае, че и двата процеса са свързани с провеждане на политики за устойчиво развитие, вкл. чрез местно самоуправление и децентрализация.

### **Литература**

1. География на България БАН, С, 1997.
2. Гълъбов, Ж., 1966. Физическа география. В: География на България. С., БАН, т. I.
3. Гълъбов, Ж., Физическа география на България. С., 1977.
4. ДВ, бр. 224, 28.09.1949; ДВ, бр. 104, 17/05/1901; ДВ, бр. 2, 08.01.1999.
5. Проучване практиката на страни членки на европейския съюз с функциониращи две нива на местно самоуправление – С., ФМРС, 2007, с. 23-31
6. Структура и функциониране на местната и регионалната демокрация. Състояние през 2002 г. България” - НЦТР, с. 8. - [www.mrrb.government.bg/doc33](http://www.mrrb.government.bg/doc33).
7. Пиев, Тс. (2017). New conditions for the social – economic development for district for planning in Bulgaria. IBANESS, March 2017, p. 1049-1064.
8. Пиев, Тс. (2009). Social – economic development of the districts for planning in Bulgaria – instruments for intervention in the context of European regional policy. *Trakia Journal of Science*, № 6, 2009, p. 44-56.
9. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/)
10. <http://geopolitica.eu/2009/broi22009/243-regionalnite>
11. [http://ss.government.bg/uploaded\\_images/ZakRegRazv20.02.2004.pdf](http://ss.government.bg/uploaded_images/ZakRegRazv20.02.2004.pdf)
12. <http://www.eufunds.bg/>
13. <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?n=4&p=0034>
14. <http://www.mrrb.government.bg/index.php>
15. <http://www.parliament.bg/bg/17>
16. <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3793>

---

<sup>19</sup> <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3793>