



Приета: 26.03.2015 г.

Преработена: 22.04.2015 г.

Одобрена: 04.05.2015 г.

ОЩЕ ЗА ПРОСТРАНСТВЕНОТО РАЗВИТИЕ И НЕГОВОТО ПЛАНИРАНЕ

В. Иванов¹, Ал. Слаев²

Ключови думи: пространствено развитие, планиране на пространственото развитие

РЕЗЮМЕ

Статията е с амбицията да постави на дебат някои основни понятия, които се използват в съвременния български урбанизъм. Основавайки се на европейския контекст на разбиранията за планиране на пространственото развитие, авторите предлагат детайлиране и конкретизиране на тези понятия, заложен в нормативната база, теорията и проектантската практика.

1. Проблем

Навлизането на нови понятия и термини в практиката на планирането у нас през последните две десетилетия несъмнено има пряка връзка с промените обществени условия през периода на преход. Същевременно въвеждането на всяко ново понятие поставя ред въпроси като например: доколко то отразява новата обществена ситуация, доколко то се вписва в съществуващата система от нормативни актове и доколко ще послужи като успешен инструмент за предвидените цели. Настоящото изследване се фокусира върху тези и подобни въпроси, свързани с понятията „пространствено развитие” и „пространствено планиране”.

¹ Валери Иванов, доц. д-р арх., кат. „Градоустройство“, УАСГ, бул. „Христо Смирненски“ № 1, 1046 София, e-mail: arch.valiv@abv.bg

² Александър Слаев, доц. д-р арх., кат. „Архитектура и урбанистика“, ВСУ „Черноризец Храбър“, e-mail: a.slaev@abv.bg

Тъй като става дума за управление и планиране, т.е. за обществена практика, проблемът трябва да се разгледа именно в контекста на установената законова и нормативна рамка. Пространственото планиране беше въведено като термин при измененията на Закона за устройство на територията (ЗУТ) и на Закона за регионално развитие (ЗРР) от 2012 г. Конкретно в ЗУТ новият термин беше използван, за да заменят „устройствените схеми и планове” с „концепции и схеми за пространствено развитие”. Към днешна дата определенията, свързани с пространственото развитие и планиране в ЗУТ и ЗРР, са следните:

Съгласно чл. 1 от Закона за устройство на територията – ЗУТ [2]

Територията на Република България е национално богатство. Нейното устройство гарантира устойчиво развитие и благоприятни условия за живеене, труд и отдих на населението.

Чл. 1 от Закона за регионално развитие – ЗРР [1] изяснява, че с този закон се уреждат:

1. планирането, програмирането, управлението, ресурсното осигуряване, наблюдението, контролът и оценката по изпълнението на стратегиите, плановете и програмите за провеждане на държавната политика за регионално развитие;

2. разработването, управлението и информационното осигуряване на концепции и схеми за пространствено развитие на национално, регионално, областно и общинско ниво.

Чл. 2 (1) от същия закон ЗРР [1] постановява, че

Държавната политика за регионално развитие се изпълнява в съответствие със стратегиите за пространствено развитие на национално, регионално, областно и общинско ниво, определени с концепциите и схемите за съответното териториално ниво,

а чл. 2а гласи, че

Концепциите и схемите за пространствено развитие определят целите на държавната политика за устройство на територията за определен времеви период за съответното териториално ниво.

Цитираните текстове позволяват да се установи, че пространственото планиране се отнася до устройството на територията, до разработването, обезпечаването и управлението на устройствените планове, а също до планирането, управлението, мониторинга и контрола върху изпълнението на стратегиите и плановете за регионално развитие. Но тези изводи не са достатъчни за еднозначното дефиниране на пространственото планиране. От ключово значение е разграничаването между две страни в развитието на регионалните, териториалните и местните/градските или селищните структури, респективно на национално, регионално, областно и общинско ниво. Това разграничаване беше направено в законовата рамка след продължителен период на неяснота в отношението между двата вида развитие и планиране.

Всъщност измененията на ЗУТ и ЗРР от 2012 целяха тъкмо такова изясняване. По ред причини разграничаването на двата аспекта на планиране беше формулирано именно в изменението на ЗРР [1]:

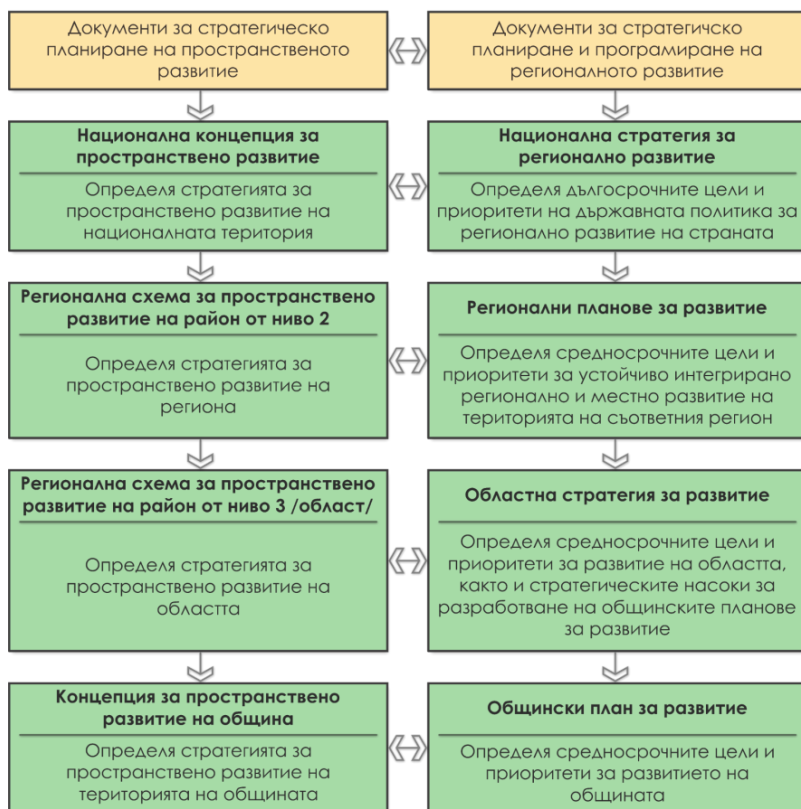
- Стратегическо планиране на пространственото развитие, което според чл. 7а

обхваща разработването и актуализацията на система от документи за пространствено развитие на национално, регионално и общинско ниво, определящи стратегия за интегрирано пространствено развитие при отчитане на териториалния потенциал и принципите за балансирано устойчиво развитие.

- Стратегическо планиране и програмиране на регионалното развитие, като според чл. 9

(1) Стратегическото планиране на регионалното развитие обхваща разработването и актуализацията на система от документи за постигане на устойчиво интегрирано регионално и местно развитие, включително развитие на трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество.

(2) Програмирането на регионалното развитие обхваща разработването и актуализацията на програмни документи за регионално развитие на основата на системата от документи за стратегическо планиране на регионалното развитие.



Фиг. 1. Взаимна обвързаност на документите за стратегическо планиране съгласно Закона за регионално развитие – ЗРР [1]

ЗРР [1] изяснява и необходимите взаимовръзки между документите за стратегическо планиране (фиг. 1). Цитираните документи (вж. фиг. 1) акцентират **върху планирането на пространственото развитие** като основополагащо в стратегическото планиране на страната, без обаче детайлно и еднозначно да формулират същността му.

2. Понятия

В условията на предходната обществено-политическа и икономическа структура на държавата (социализъм) планирането най-общо се разглежда в два аспекта:

- **социално-икономическо планиране**, включващо аргументирани предвиждания за управлението на дейностите на обществото и човека – социални, стопански, културни, управленски и др.;
- **териториално-устройствено планиране**, включващо аргументирани предвиждания за управлението на материалната среда – изграждане, приспособяване, организация, съхранение и др.

Демократичните промени у нас доведоха до преминаване към политически плурализъм и пазарна икономика. За значим времеви период държавата абдикира от регулативните си, а в голяма степен и от управленските си функции. Това доведе до съществен хаос в дейностите по устройство на територията – презастрояване на определени зони, нерегламентирана промяна на функционалното предназначение на редица територии, незаконно строителство, анексиране на зелени пространства и пр. Породи се безспорната необходимост от създаване на механизми за рационално, модерно, интегрирано, устойчиво и адекватно на обществените интереси планиране на териториите и урбанистичните структури. Но на каква база трябва да стъпи планирането в новите обществени условия? Това е въпрос, на който не успяваме да дадем еднозначен отговор вече повече от две десетилетия. Очевидно, че дословното възстановяване на системата на планиране от предходния социалистически период не е и не би могла да бъде адекватна в условията на пазарна демокрация.

Повечето специалисти днес отчитат, че системата на планиране у нас фактически започна своето възстановяване под влиянието и дори под натиска на Европейския съюз [5]. Това важи и за термина **планиране на пространственото развитие**, който получи популярност сред професионалните среди у нас поне няколко години преди неговото възприемане от ЗРР и ЗУТ през 2012. Може да се каже, че терминът се наложи успоредно с процесите на присъединяване на страната към Европейския съюз. Това не беше случайно, а поради необходимостта от адаптиране на българската система на регионално планиране към Европейската.

Съгласно дефиницията на пространственото планиране, приета от Съвета на министрите, отговарящи за пространственото планиране в Европа в 2006 г. и публикувана от Съвета на Европа в речника на термините за пространствено планиране една година по-късно, в частта „Територия и ландшафт“, пространственото развитие се определя като „еволуция на териториите във всички измерения (икономически, социални, екологични, физически)“, а самото планиране се свързва с методите, използвани за разпределението на населението и на дейностите в пространството на различни нива и мащаби, както и „за разположението на инфраструктурните, рекреационните и природните зони“.

През 2008 г. Икономическата комисия за Европа на Обединените нации определи пространственото планиране като дейност, насочена към „координацията или интеграцията на пространствените измерения на секторните политики чрез териториално-базирани стратегии, по-комплексни регулации на земеползването и на противоречията между секторните политики“ и го приема за ключов инструмент за развитие и ефективно управление, особено в страните в преход [3].

Като приемаме напълно посочените по-горе формулировки за пространствено развитие и планиране на пространственото развитие считаме, че е възможно по-пълно и по-детайлно дефиниране на термина „планиране на пространственото развитие“ (пространствено планиране).

3. Предложение

Крайната цел в настоящия материал е да се предложи работеща дефиниция на планирането на пространственото развитие (пространственото планиране), адекватна на условията на пазарната демокрация. Идеологизирането на обществените науки по традиция поддържа идеята за противопоставянето на планирането на пазара [4]. Това, може да се каже, изгражда теоретичната база на политическото противопоставяне през целия 20-ти век. Същевременно дискусиата по темата на планирането в пазарна среда (т.е. интегрирането на планирането в пазарната система, вместо тяхното противопоставяне) има почти столетна история. В тази насока един от трудовете с ключово значение е статията на Роналд Х. Коуз „Същността на фирмата” [5], в която той показва, че вътрешната организация на пазарните субекти се основава на планирането. Пазарът фактически е изграден от субекти, които планират. Тази постановка обаче на свой ред поставя на преден план въпроса защо планирането работи по-добре от пазара на нивото на фирмата, а на нивото на обществото планирането е значително по-ниско ефективно.

От следвоенния период до ден днешен темата за планирането в условията на пазара остава изключително актуална дори в тези държави и общества, които никога не са преминавали през системата на централизираното планиране. През 50-те години водещ клон в теорията е този на рационалното планиране [6], [7], [8]. Впоследствие главният проблем, върху който се фокусира теоретичният дебат, е как да се съчетаят интересите на многобройните пазарни участници, които често са противоречиви или взаимноизключващи се. За разрешаване на този проблем през втората половина на 20-ти век различни автори разработват и предлагат различни подходи като например: защитническо планиране (advocacy planning) [9], [10], комуникативно (communicative), сътрудническо (collaborative) или участническо планиране (participatory planning) [11], [12], [13]. От друга страна, за да се преодолее ниската ефективност на планирането на нивото на обществото (местната общност, региона или държавата) много изследователи търсят способности за оптимално формулиране на обществените цели, за по-висока гъвкавост на методите на управление и за преодоляване на непредвидимост-та и риска [14], [15]. През последните десетилетия като най-перспективни концепции, развити с цел решаването на проблемите на координирането на интересите на различните пазарни участници и повишаване на ефективността на планирането, се открояват теорията на планиране на комплексните системи [16], [17], [18] и теорията на номократичното управление [19], [20], [21], [5].

В настоящата разработка ние се придържаме към разбирането, че планирането въобще и в частност пространственото планиране в пазарното общество се обуславя от две основни характеристики:

- негова база е рационалното планиране, чиито принципи в първоначален вид са разработени още от Банфийлд [6], Перлоф [8] и др., но в структура, която съответства на пазарните механизми на развитие (предложена по-долу);
- надграждане на рационалното планиране чрез подходите на номократичното управление.

В съответствие с посоченото разбиране тук предлагаме дефиниция на пространственото планиране като форма на рационално планиране при отчитане на особеностите на пазарните обществени отношения.

Съгласно Речника за чуждите думи в българския език [22]

планирам означава съставям план или проект за нещо, а план означава предварително набелязана система от мероприятия, в която се определя редът, последователността, сроковете за изпълнение на някаква работа.

За целта на настоящите разсъждения бихме могли да приемем, че планиране може да се осъществи при формулиране на следните основни предпоставки:

- дефиниране на целта;
- поставяне на срокове;
- изясняване на характера на необходимите дейности;
- определяне на средствата.

За детайлното изясняване на понятието „пространствено планиране“ ще предложим следните формулировки, които в максимална степен са съобразени с изискванията на българските нормативни документи и европейските постановки:

- **цел** – формиране на оптимална комплексна среда за възпроизводство (социално и биологично) както на обществото като цяло, така и на отделните човешки индивиди;
- **срок** – определяне на времеви период съответстващ на изискванията за планиране, заложи в Европейските документи при отчитане на националните специфики;
- **характер на дейностите** – предвиждане на обоснован комплекс от управленски дейности във всички аспекти – социални, икономически, физически и екологични за въздействие върху териториите при отчитане на техния потенциал;
- **средства** – създаване на устойчив баланс между динамично променящите се човешки потребности (обществени и индивидуални) и относително статичната материална среда – мрежа от градски центрове, транспортни коридори и други инфраструктурни мрежи, структура на пространствата в зависимост от степента на урбанизация, зони с географска специфика, функционално зонироване на пространствата и пр. [1].

На базата на така формулираните основни предпоставки за изясняване на същността на понятието „планиране на пространственото развитие“ можем да предложим следната дефиниция:

Интегрирана система от управленски въздействия върху териториите – социални, икономически, физически, екологични, които за определен времеви период, чрез създаване на устойчив баланс между динамичните човешки потребности и относително статичната материална среда имат за цел да формират оптимални условия за възпроизводство както на обществото като цяло, така и на отделните човешки индивиди.

4. Заключение

С голяма степен на вероятност настоящите разсъждения са предпоставка за предизвикване на професионален дебат. Подобен дебат – естествено креативен, би допринесъл за дефиниране на редица основни понятия, употребявани в съвременния български урбанизъм – нормативни документи, теория, практика.

Детайлното и коректно формулиране на понятието „планиране на пространственото развитие“ (пространствено планиране) ще предложи по-значима яснота на процесите, свързани с разработването на необходимата система от документи за пространствено развитие на национално, регионално и общинско ниво в нашата страна.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон за регионалното развитие, обн., ДВ, бр. 50 от 2008 г.
2. Закон за устройство на територията, обн., ДВ, бр. 1 от 2001 г.
3. Национална концепция за пространствено развитие за периода 2013 – 2025 г. <<http://www.bgregio.eu/media/files/Programirane%20&%20ocenka/Programirane%202014-2020/NKPR%20projekt.pdf>> 07.I.2015 г.
4. *Slaev, A. D.*, 2014. Types of planning and property rights, *Planning Theory*, предстоящо публикуване в журнала, публикувана онлайн на 26.06.2014, DOI: 10.1177/1473095214540651.
5. *Coase, R. H.*, 1937. The Nature of the Firm, *Economica*. New Series, 4: 386 – 405.
6. *Banfield, E. C.* 1955. "Note on a Conceptual Scheme" in Edward C. Banfield and Martin Meyerson, *Politics, Planning and the Public Interest*, Free Press.
7. *Banfield, E. C.*, 1959. Ends and Means in Planning. *International Social Science Journal*, 11.
8. *Perloff, H. S.*, 1957. Education and Research in planning: A Review of the Regional. Johns Hopkins Press.
9. *Davidoff, P.*, 1965. Advocacy and Pluralism in Planning, *Journal of the American Institute of Planners*, 31: 331 – 338.
10. *Heskin, A. D.*, 1980. Crisis and Response: an Historical Perspective on Advocacy Planning, *Journal of the American Planning Association*, 46: 50 – 63.
11. *Healey, P.*, 1993. The communicative work of development plans, *Environment and Planning B*, 20: 83–104.
12. *Innes, J.*, 1995. Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice, *Journal of Planning Education and Research*, 14: 183 – 191.
13. *Forester, J.*, 1999. The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes. Cambridge: MIT Press.
14. *Healey, P.*, 2003. Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory* 2(2): 101 – 123.
15. *Faludi, A.*, 1973. *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
16. *Alfasi, N., Portugali, J.*, 2007. Planning rules for a self-planned city, *Planning Theory*, 6(2): 164 – 182.
17. *Innes, J.*, 1995. Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice, *Journal of Planning Education and Research*, 14: 183 – 191.
18. *Portugali, J.*, 2011. *Complexity, Cognition and the City*. Berlin: Springer.
19. *Hayek, F. A.*, 1973, *Law, Legislation and Liberty*, Rules and Order, Volume 1. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.
20. *Moroni, S.*, 2010. Rethinking the theory and practice of land-use regulation: Towards nomocracy, *Planning Theory* 9(2): 137 – 155.
21. *Moroni, S.*, 2014. Complexity and the inherent limits of explanation and prediction: Urban codes for self-organising cities, *Planning Theory*: 1 – 20.
22. Речник на чуждите думи в българския език, БАН, София, 1992 г.

MORE ON SPATIAL DEVELOPMENT AND ITS PLANNING

V. Ivanov¹, Al. Slaev²

Keywords: spatial development, planning the spatial development

ABSTRACT

The aim of this paper is to provoke a debate on some key concepts, topical in contemporary planning practice in Bulgaria. Based on the European principles and approaches to planning the spatial development, the authors suggest more relevant and detailed definitions of these concepts in the legal framework, urban and regional planning theory and practice.

¹ Valeri Ivanov, Assoc. Prof. Dr. Arch., Dept. "Urban Planning", UACEG, 1 H. Smirnenski Blvd., Sofia 1046, e-mail: arch.valiv@abv.bg

² Aleksandar Slaev, Assoc. Prof. Dr. Arch., Dept. "Architecture and Urban Studies", VFU "Chernorizets Hrabar", Varna, e-mail: a.slaev@abv.bg