



Получена: 20.02.2017 г.

Приета: 05.05.2017 г.

ЗЕМЕУСТРОЙСТВЕН ПЛАН, КАРТА НА ВЪЗСТАНОВЕНА СОБСТВЕНОСТ И КАДАСТРАЛНА КАРТА – НАСТОЯЩЕ И ПЕРСПЕКТИВИ

М. Мотева¹, А. Стоева², П. Пенев³, А. Каранов⁴

Ключови думи: земеустройствено планиране, земеустройствен план, карта на възстановена собственост, кадастрална карта

РЕЗЮМЕ

Устройственото планиране на земеделската територия на страната е едно от най-трудно осъществимите в сравнение с планирането на останалите видове територии. Понастоящем ЗУТ регламентира съставянето на специализирани подробни устройствени планове за земеделските територии. Целта на настоящата разработка е да се мотивира необходимостта от земеустройствено планиране в страната и да се открие връзката между документалните информационни източници за земеделската територия – земеустройствения план, картата на възстановена собственост и кадастралната карта. Изследването и заключенията се основават на експертен анализ и оценка. Разгледани са настоящите законови основания за планиране на земеделските територии. Установено е, че науката и законодателството не дават цялостна визия за тази значима дейност. Липсва детайлна уредба за обхвата, съдържанието и действието на планови документи, свързани със земеделските територии. В този смисъл са направени конкретни предложения за земеустройствените планове. Между земеустройствения план, картата на възстановена собственост и кадастралната карта съществува функционална връзка. Картата на възста-

¹ Милена Мотева, доц. д-р инж., катедра „Земеустройство и аграрно развитие“, УАСГ, бул. „Хр. Смирненски“ № 1, 1046 София, e-mail: moteva_fgs@mail.uacg.bg

² Ана Стоева, проф. д-р инж., катедра „Земеустройство и аграрно развитие“, УАСГ, бул. „Хр. Смирненски“ № 1, 1046 София, e-mail: anastoevabg@yahoo.com

³ Петър Пенев, проф. д-р инж., катедра „Фотограметрия и картография“, УАСГ, бул. „Хр. Смирненски“ № 1, 1046 София, e-mail: rpenev@dmil.com

⁴ Арсени Каранов, докторант инж., катедра „Земеустройство и аграрно развитие“, УАСГ, бул. „Хр. Смирненски“ № 1, 1046 София, e-mail: a.karanov@abv.bg

новена собственост е констативен документ за състоянието на поземлената собственост. Прехвърлянето на поземлената отчетност от картата на възстановена собственост към кадастрална карта от една страна ще се отрази за подобряване на информационната и графичната точност, но от друга – ще усложни процедурата по получаване на информация за определени цели, най-вече свързани със земеделското ползване. Проблемен остава въпросът за пълнотата на кадастралната карта по отношение на необходимата информация за качеството на земеделските земи. Данните за нея следва да станат част от основните кадастрални данни по чл. 27, ал. 1, т. 1 ЗКИР и чл. 29, ал. 1 ЗКИР.

1. Въведение

Устройственото планиране за земеделската територия на страната е едно от най-трудно осъществимите в сравнение с планирането за останалите видове територии. То търпи едновременно и свободата, и ограниченията на демократичната икономическа система с пазарната ориентация на земеделското производство, динамика на поземлените отношения, свободно опериране с поземлената собственост, свободен и в голяма степен нерегулируем избор на начин на трайно ползване, екологичен натиск на земеделското производство. Стратегическите предвиждания за земеделската територия се откриват в стратегическите планови документи за регионално и пространствено развитие. В Националната стратегия за регионално развитие 2014 – 2020 и Националната концепция за пространствено развитие 2013 – 2025 са очертани основните насоки за развитието ѝ – национално, регионално и местно ниво. Записани са мерки по въвеждане на иновации и устойчиво управление на природните ресурси, възстановяване и модернизиране на хидромелиоративната инфраструктура, възстановяване и реконструкция на съоръженията за предпазване от вредното въздействие на водите, развитие на биологично земеделие, насърчаване на интензивни производства, подпомагане на производствата в чувствителни райони, също и удряване на земеделските имоти и намаляване на пустеещите земи, оползотворяване на природния и икономическия потенциал на селските райони. Перспективите за развитие на земеделското производство и свързаните с него отрасли са взети предвид в методиките за разработване на концепции, схеми и планове за развитие. Стратегическите предвиждания се свързват с територията чрез устройственото планиране – свързване във времето и пространството на проекти, действия и инвестиционни намерения, отразени в общите устройствени планове, а конкретиката по отношение на правилата, нормите и режимите на използването ѝ се задават, според нашето законодателство с подробните устройствени планове. Предвижданията за устройство и управление на някои видове територии, вкл. земеделските, се отразяват в т.нар. специализирани подробни устройствени планове.

Цел на настоящата разработка е да се мотивира необходимостта от земеустройство планиране в страната и да се открие връзката между документалните информационни източници за земеделската територия – земеустройствения план, картата на възстановена собственост и кадастралната карта.

2. Земеустройственият план – необходимост и регламенти

Основна характеристика на земеделските земи, произтичаща от българското законодателство, е предназначението им за земеделско производство. Земеделското производство, от своя страна, е съвкупност и резултат от земеделски дейности, които са форма

на природоползване за целите на икономическото развитие. Като такива, земеделските дейности са част от природоресурсни, екологични, икономически, социални и правни проблеми и изискват планиране. Основна цел на планирането на земеделските дейности е осигуряване на икономически растеж на стопанствата и регионите, смекчаване на въздействието на земеделските практики върху почвата и околната среда, постигане на екологичен баланс и устойчиво земеползване в земеделските територии. Земеустройственото планиране може да се разглежда в смисъла на комплексна дейност по планиране на земеползването за постигане на определени цели – устойчиво земеползване, икономическо развитие, управление на екологичните проблеми, социална справедливост и добро управление на поземлените ресурси. Тези цели могат да се определят и като причини за установяване на практика на земеустройствено планиране. *Икономическата мотивация* за земеустройствено планиране може да се разглежда от гледна точка на необходимостта от производство на хранителни продукти за задоволяване на потребностите от храна, в т.ч. преодоляване на монокултурното земеделие, като необходимост от развитие на стопанствата, особено на малките и средните, и за постигане на конкурентоспособност на аграрния сектор на местния и чуждия пазар. Земеустройственото планиране е необходимо и за *преодоляване на някои неблагоприятни физически параметри* на поземлената собственост като разпокъсаност и разпръснатост, за намаляване на площта на пустеещите земи, за решаване на конфликтите на земеделската територия с другите видове територии, най-вече с урбанизираната, и за осъществяване на дейности по физическо възстановяване на амортизираната инфраструктура и хидромелиорациите. *Екологичната мотивация* на земеустройственото планиране може да бъде преодоляване на загубата на почвено плодородие, вследствие на неправилна обработка на почвата и възникване на деградационни процеси от негативно въздействие на земеделските практики. Предпазването от вредното въздействие на водите изисква интегрирано планиране на земеползване и водоползване, на земеползване с инвестиционни проекти в хидромелиоративното и хидротехническото строителство. Адресати на земеустройствено планиране са най-вече селските райони, в т.ч. районите с влошени социално-икономически характеристики и необлагодетелстваните райони. То е с принос към заетостта на местното население и косвено към решаване на *демографския проблем*, който от своя страна е свързан и с екологичния баланс в тези територии. *Правното основание* да се разработват земеустройствени планове се открива в защита на собствеността и другите вещни права върху земеделските земи, гарантиране на равнопоставеност на земеползвателите по отношение на природните и икономикогеографските условия на територията.

Носителят на предвижданията на земеустройственото планиране за дългосрочно, средносрочно и/или краткосрочно устойчиво развитие на дадена земеделска територия е земеустройственият план. Същият, в чл. 111, ал. 1 ЗУТ, е дефиниран като специализиран подробен устройствен план в контекста на общия устройствен план. Земеделската дейност на поземлените имоти е защитена с чл. 7, ал. 1 ЗУТ и чл. 5, ал. 5, 6 и 7 от Наредбата по чл. 13, ал. 1 ЗУТ.

Обемът и съдържанието на специализирания подробен устройствен план за земеделската територия, подразбиращо се определя от **предвижданията на общия устройствен план** и от **условията за подробен устройствен план**, регламентирани от ЗУТ и Наредбата по чл. 117, ал. 2 ЗУТ. Ако разгледаме земеделската територия като елемент от националното пространство, от общите постановки на ЗУТ следват два основни изходни момента:

- Устройството на земеделската територия, както и на останалите територии, е съвкупност от дейности по използване, опазване, застрояване, в т.ч. ре-

култивиране и благоустройство (чл. 5, ал. 1 от Наредбата по чл. 13, ал. 1 ЗУТ).

- Земеделската територия за дадена административно-териториална или териториална единица е с ясно зададени граници с общ устройствен план (чл. 4, ал. 4 от Наредбата по чл. 13, ал. 1 ЗУТ).

Земеустройственият план, като подробен устройствен план, е предназначен за землищата на населени места (чл. 109, ал. 1, т. 1 ЗУТ), за землища или части от землища (същият член и алинея, т. 3). В ал. 2 пък се задава задължителност на изработване на подробен устройствен план за цялото землище, когато липсва общ устройствен план.

Рамката, която задават общият устройствен план (Приложение 2, към чл. 68 ал. 2 от Наредба по чл. 117 ЗУТ) и подробният устройствен план (чл. 109 ЗУТ и чл. 45, ал. 2 от Наредбата по чл. 13, ал. 1 ЗУТ) за земеделските територии, включва следните елементи:

- граници на обработваеми земи – ниви;
- граници на обработваеми земи – трайни насаждения;
- граници на необработваеми земи – пасища, скатове, дерета, оврази;
- граници на други земеделски територии – земеделски ферми и стопански дворове;
- граници на земеделски територии с допустима и недопустима промяна на предназначението за нуждите на различни видове територии;
- местоположенията и трасетата на селскостопански пътища;
- инженерно-технически елементи като трасета на проводни;
- терени по параграф 4 от ЗСПЗЗ;
- територии за земеделие, в т.ч. и такива, чието предназначение не може да се променя;
- териториите с вероятно разпространение на предвидими природни бедствия и необходимите превантивни мерки и начин на устройство и защита;
- територии и поземлени имоти – изключителна държавна, публична държавна и публична общинска собственост и режимът на тяхното устройство;
- разположението на сервитутните зони на мрежите и съоръженията на техническата инфраструктура (чл. 16, ал. 1, т. 4 от Наредба по чл. 117 ЗУТ).

Съществуват предвиждания за изграждане извън границите на населените места и селищните образувания на:

- селскостопански обекти;
- обекти за постоянно обитаване и обекти за рекреационни дейности.

Регламентирана е и възможността да се промени предназначението на земи по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ, отредени за земеделско ползване и отдих, за вилни и жилищни зони.

По наши експертни виждания, земеустройственият план може да се разглежда като конкретизация на общия устройствен план за обособяване на:

- зони за производство на земеделска продукция;
- зони с необходимост от специално въздействие – провеждане на мелиоративни дейности, прилагане на хидромелиорации, превенция от наводнения и предвидими бедствия, борба с ерозията и др.;
- зони с горска растителност в земеделски територии, защитена по Закона за горите;
- зони с различен устройствен режим по начин на трайно ползване и амортизация на насажденията;
- зони за възстановяване и опазване на естетическите функции на агроландшафтите;
- граници на територии, представляващи напоявани и/или отводнявани територии с изградени хидромелиоративни системи и/или утвърдени проекти за изграждане на такива системи;
- предвиждания за главна селскостопанска пътна мрежа с определена гъстота;
- граници на земеделска територия с ограничения на ползване;
- зони, застрашени от ерозия, замърсяване, засоляване, сезонно повърхностно преовлажняване и заблацияване;
- зони с влошени екологични функции на почвената покривка;
- защитени зони по екологичната мрежа НАТУРА 2000;
- територии с предписания за лесомелиоративни и хидротехнически мерки за опазване на почвената покривка от водна и ветрова ерозия;
- зони за развитие на традиционно за района земеделие;
- зони с подходящи почвено-климатични условия за развитие на интензивни култури – трайни насаждения (лозя, овощни видове, етерично-маслени култури и др.) и зеленчуци.

Някои от тези елементи могат да бъдат и елементи на общите устройствени планове. Някои от тях могат да бъдат със задължителен, а други – с препоръчителен характер. Земеустройственият план с този тип предвиждания следва да се разработва **на ниво административно-териториална или териториална единица** с дългосрочен режим на действие, съвпадащ с режима на действие на общия устройствен план. Специализираните елементи на земеустройствените планове на ниво териториална единица включват:

- зони за разполагане на производствено-складови територии;
- зони, подходящи за комасиране, с масиви, определени от естествени граници, линейни обекти и граници на друг вид територии;
- предвиждания за възстановяване или изграждане на главна селскостопанска пътна мрежа;
- предвиждания за развитие на съществуваща или изграждане на нова хидромелиоративна система, съобразно нуждите на стопанствата;

- зони, нуждаещи се от противоерозионни мероприятия;
- зони с предвидени мелиорации на почвата;
- граници на земеделска територия с ограничения на ползване;
- граници на имоти с разпространена дървесна растителност в земеделска територия, защитена от Закона за горите (чл. 2, ал. 1, т. 1 и 2 ЗГ);
- граници на територии с начин на трайно ползване на пасища и мери и начин на трайно ползване на ливади;
- граници на територии с начин на трайно ползване на трайни насаждения.

Графичната информация на земеустройствените планове се отразява с условни знаци за топографските планове и карти, показващи съществуващите елементи на територията, и земеустройствени условни знаци, показващи проектираните елементи на земеустройството, за които предстои да се изработи специална инструкция.

Земеустройствените планове на ниво стопанство съдържат общите и специални устройствени елементи на устройствените планове на по-високо ниво – общи устройствени планове и земеустройствени планове на ниво административно-териториална и териториална единица. Основание за това дават чл. 105 и 109 от ЗУТ. Съгласно предназначението на земеустройствените планове на ниво стопанство за осигуряване на териториална основа за икономическо развитие на стопанствата, специализираните устройствени елементи, освен гореописаните, включват:

- територия за разполагане на стопански дворове и постройки;
- главна и второстепенна пътна мрежа, прокари за животните;
- предвиждания за противоерозионни елементи на територията, вкл. защитни горски насаждения, тераси, противоерозионни сеитбообръщения;
- предвиждания за развитие на съществуваща или изграждане на нова хидромелиоративна система, съобразно нуждите на стопанството;
- полета на сеитбообръщения в имоти с начин на трайно ползване на ниви;
- парцели за последователно изпасване в стадни участъци за имоти с начин на трайно ползване на пасища и мери;
- площадки за пасищно водоснабдяване за имоти с начин на трайно ползване на пасища и мери;
- полета за косене в сенокосообръщения за имоти с начин на трайно ползване на ливади.

Земеустройствените планове следва да се придружават от:

- почвена карта;
- карта на почвените категории;
- карта на собствеността на поземлените имоти;
- карта на масивите за ползване;
- схема на хидромелиоративните системи и поливните площи;

- схема на предвидените с проект мелиоративни дейности за възстановяване на почвеното плодородие.

За земеползване на ниво стопанство следва да се разработват земеустройствени планове със средносрочен и краткосрочен режим на действие, съвпадащ с минималните срокове на действие на договорите за ползване на земеделските обекти – аренда, наем, кооперация, които са посочени от нашето законодателство и съобразени с изискванията за европейско субсидиране на земеделското производство.

Поради динамиката на поземлените отношения и процесите, свързани с поддържане на екологичните функции на почвата, е необходимо да се допуска актуализиране на земеустройствените планове при всеки случай на промяна.

В чл. 5 ал. 3 от Наредбата по чл. 13, ал. 1 от ЗУТ, в съответствие с чл. 104, ал. 2 от ЗУТ, изрично е подчертано, че подробният устройствен план за поземлени имоти се подчинява на нормативи, които се означават на плана. Следователно, за разработване на специализиран подробен устройствен план за земеделските територии, са необходими технически нормативи и правила, които да са съобразени с параметрите на средата и прилаганите технологии. Такива нормативи в нашата страна съществуват в наредби и инструкции от периода на плановата икономика. Те са свързани със съответстващото на времето ниво на технологиите и организация на производството. Настоящите критерии са различни, поради коренно различните икономически условия и развитието на техническия прогрес, а актуален документ с регламентирани правила и норми за земеустройствено проектиране в правното пространство не се открива.

Изработването на земеустройствените планове следва да се извършва в изпълнение на техническо задание и да се подчинява на изискванията на чл. 125 от ЗУТ и чл. 126 от ЗУТ. Заданието се съставя от възложителя, обосновава необходимостта от изработването на плана и съдържа изисквания относно териториалния му обхват, сроковете и етапите за изработване. Проучването и проектирането на устройствени планове, както и изборът на устройствена концепция за тях, се възлагат по реда на Закона за обществените поръчки.

Като форма на документирание на поземлената собственост, в недалечното минало се разработиха в унисон със Закона за собствеността и земеделските земи планове за мемеразделяне. Извърши се проектна дейност, чрез която бяха документирани в графично и текстово описание количествените, качествените, ситуационните, административно-правните и др. характеристики на поземлените имоти, както и на собствеността в съществуващи и възстановими реални граници. Тези данни се превърнаха в част от съдържанието на картата на възстановена собственост. Планове за земеделските земи от миналото почиват на добре развит и технически изграден кадастър. Наличните архивни планове (кадастрални, комасационни, теренно-ситуационни и планове на водните синдикати) се съхраняват в държавния геодезически, картографски и кадастрален фонд (Геокартфонд) към дирекция „Геодезия, картография и геоинформационни системи“ на Агенцията по геодезия, картография и кадастър. Към края на 2014 г. в архива на Геокартфонда има над 500 архивни планове на земеделски земи (Пенев, Микренска-Чернева, 2015).

В нашата страна все още съществуват затруднения за управление на динамичните процеси в земеделската територия. Това е, както причина за бялото поле в правното пространство по отношение на земеустройственото планиране, така и следствие от него. Настоящата съдба на земеустройствения план е колеблива. Такива планове засега не се изработват за земища или части от тях. Съществуват сигнали за земеустройствено планиране в рамките на аграрни стопанства за организиране на сеитбообръщения. Няма

ясно очертана правна рамка за създаване на земеустройствени планове. Настоящите регламенти за планиране и управление на земеползването са основно във връзка с регулиране на поземлените отношения – уреждане на управлението на държавния и общинския поземлен фонд и формиране на масиви за ползване по Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, уреждане на отношенията между арендатори и арендодатели по Закона за арендата в земеделието и статута и дейността на земеделските кооперации по Закона за кооперациите, правила за опазване на земеделските земи и почвите по Закона за опазването на земеделските земи. В Закона за собствеността и ползването на земеделските земи частично са регулирани дейности по уедряването на поземлените имоти. Не съществува, обаче, нито един нормативен документ, който да отразява функциите на земеделските територии в устройствени режими и да регламентира съдържание, обхват, правила и нормативи на изработка на устройствени планове за земеделските територии, каквито са отразени в закони и наредби за другите видове територии. На всички йерархични нива на управление на поземлените ресурси се чувства нужда от ясни критерии за планиране и развитие на земеползването в земеделските територии.

3. Картата на възстановена собственост (КВС) – настоящи регламенти и предназначение

Изработените по време на аграрната реформа планове за земеразделяне, чиято основна цел бе да се създаде база за кадастрално документиране на поземлените имоти, намериха окончателно документиране в картата на възстановена собственост. Картата на възстановената собственост обединява данните от плана за земеразделяне, картата на съществуващите стари реални граници, картата на възстановимите стари реални граници на земеделските земи, създадени по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ), и картата на възстановената собственост върху гори и земи от горския фонд, създадена по реда на Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд (ЗВСГЗГФ) съгласно чл. 1 ал. 2 на Наредба № 49 от 5 ноември 2003 г. за поддържане на картата на възстановената собственост.

Картите на възстановената собственост са изработени в цифров, графичен и текстови вид. Те съдържат:

- държавните граници;
- границите на административно-териториалните единици;
- землищните граници;
- границите на територии с еднакво трайно предназначение;
- поземлените имоти с границите и техния номер;
- съоръженията на техническата инфраструктура със самостоятелни обекти в тях (далекопроводи, газопроводи, пътеки и др.);
- наименованията на местности;
- водни течения и площи с техните наименования;
- границите на категориите на земеделските земи;
- точките от геодезическата основа;

- сгради в поземлените имоти – нанесени допълнително в КВС по искане на заинтересовани лица след представяне на съответните документи.

Специфична особеност на тази карта е, че дава информация за качеството на земеделските земи, отразено чрез бонитетните категории. Тя съдържа, също така, регистър на начина на възстановяване на собствеността, начина на трайно ползване, вида територия по трайно предназначение, ограниченията на ползване, вкл. свързани с амортизацията на трайните насаждения. Тази информация я прави специализирана карта за земеделските и горските територии. КВС се поддържа от общинските служби по земеделие като задължително се нанасят промените, възникнали в резултат на изпълнение на инвестиционни проекти и по желание на заинтересованите лица.

Понастоящем КВС се използват за изработване на планове и карти с различно предназначение – планове за обезщетяване; планове за оземляване; карти на масиви за ползване; лесоустройствени проекти, карти на лозарски райони, микрорайони и масиви; ПУП за промяна на предназначението на земеделските и горските територии, карти на хидромелиоративната инфраструктура, стопанисвани от сдруженията за напояване; специализирани карти и схеми, карти на земеделските стопанства и имоти. Използват се и за изчисляване на баланси на територията (чл. 2 от Наредба 49 от 2003 г.).

Картата на възстановена собственост понастоящем е действителен документ в цифров „ZEM формат“. За да изпълни своето предназначение, до изработването на кадастрална карта и кадастрални регистри, тя служебно се поддържа в актуално състояние. КВС са цифровата основа, която позволява отстраняване на грешки на землищните граници – на землища, между територии, между имоти, в Системата за идентификация на земеделските парцели. Всички промени на границите на териториите с трайно предназначение и на начина на трайно ползване, вида собственост и др. са възможни, благодарение на наличието на регистрите към КВС с информация (партида) за всеки имот по отношение на координатите на граничните точки на имотите, почвената категория, име на местност, съсед, собственик, вещни права, наем и аренды, иски молби, ипотеки, възбрани и други тежести и административни ограничения на ползването (чл. 10 от Наредба 49 от 2003 г.). Нанасят се и промени, настъпили в резултат на отстраняване на грешки, изпълнение на съдебни решения, влезли в сила решения на комисиите по чл. 17, ал. 1 ЗОЗЗ, изпълнени инвестиционни проекти по ЗУТ, делба и обединяване на имоти, промяна на собствеността и други обстоятелства за правното положение на имот или част от имот (чл. 14, ал. 2 от Наредба 49 от 2003 г.). Според същия член, в КВС се нанасят границите и данните за поземлените имоти, за които има одобрена кадастрална карта и кадастрални регистри, изработени по реда на чл. 35а от ЗКИР, а също така и лесоустройствените планове. Логически, този член трябва да бъде продължен с възможност за нанасяне на предвижданията на земеустройствени планове, особено тези, които са с дългосрочен режим на действие на ниво териториална единица, тъй като поддържането на КВС се извършва по землища (чл. 15, ал. 1 от Наредба 49 от 2003 г.). Засега чл. 37е, ал. 1 от ЗСПЗЗ предвижда единствено нанасяне в КВС на план за удряване на поземлени имоти, което може да се твърди, че е единственият законов текст, който свързва КВС с вид земеустройствен план, съдържащ предвиждания за бъдещо развитие на земеделската територия.

Когато за землището е одобрена кадастрална карта, установяването на границите на земеделските имоти се извършва по реда на правилника за прилагане на ЗКИР (чл. 19, ал. 1 от ЗСПЗЗ). Именно цифровата информация от КВС позволява изпълнение на правомощията на разпоредители с бюджет и общини, която им се предоставя безплатно от МЗХ. До одобряването на кадастрална карта и кадастрални регистри за съответната

територия по реда на ЗКИР, скиците за извършване на разпоредителни сделки и делба на земеделски земи се издават въз основа на данните от КВС (чл. 33, ал. 2 от ЗСПЗЗ). Съгласно чл. 26 от ППЗСПЗЗ, с влизането в сила на кадастрална карта за дадена територия, скиците на поземлените имоти се издават по реда на ЗКИР, което автоматично изключва действието на КВС.

В момента Картата на възстановената собственост се преобразува в кадастрална карта от Агенцията по геодезия, картография и кадастър.

Единствената разлика между картата на възстановената собственост и кадастралната карта е отпадане на границите на категориите, които обаче имат съществено значение за устройството на земеделските територии.

4. Кадастралната карта – замества ли картата на възстановена собственост?

Кадастралната карта се изработва, приема и одобрява за землища, части от землища, също и за отделен имот и група имоти. Земеделската територия естествено се вписва в това определение. Основна единица на кадастърта е поземленият имот (чл. 24, ал. 1 от ЗКИР), а кадастралната карта съдържа данни за (чл. 27 ЗКИР):

- държавните граници;
- границите на административно-териториалните единици;
- землищните граници и границите на територии с еднакво трайно предназначение;
- поземлените имоти с границите и идентификаторите им;
- зони на ограничения върху поземлените имоти;
- съоръженията на техническата инфраструктура със самостоятелни обекти в тях и идентификаторите им;
- наименованията на местности, улици, водни течения и площи и други обекти, определени с наредбата по чл. 31;
- точките от геодезическата основа;
- подробните точки, определящи граници и очертания;
- самостоятелни обекти в сгради и в съоръжения на техническата инфраструктура и идентификаторите им.

Кадастралните регистри към кадастралната карта съдържат и информация за:

- данни за правото на собственост върху недвижимите имоти;
- другите вещни права върху недвижимите имоти;
- данни за зоните на ограничения върху поземлените имоти.

Кадастралната карта и кадастралните регистри се изработват в цифров, графичен и писмен вид и се поддържат в цифров вид.

Съгласно чл. 41, ал. 1 и 4 от ЗКИР, кадастралната карта за неурбанизирани територии се създава въз основа на планове и карти, одобрени по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ

(карта на възстановена собственост). Очевиден е цикълът от процеси в двете посоки – от специализирания план към създаването на кадастрална карта и от утвърдената кадастрална карта към нови специализирани подробни устройствени планове, в т.ч. за земеделските територии, към ново прогнозиране и планиране. С двата процеса е свързано поддържането в актуално състояние на кадастралната карта и кадастралните регистри. В този ред:

При създаването на кадастралната карта и кадастралния регистър, границите, съгласно чл. 41а от ЗКИР, в случаите по чл. 36, т. 1 и чл. 38, ал. 1, т. 2 от ЗКИР, се означават само за териториите, посочени в заповедта за откриване на производството на кадастрална карта. По отношение на неурбанизираните територии (в т.ч. земеделските), кадастралната карта и кадастралните регистри обединяват данни от:

- планове и карти, одобрени по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ;
- кадастрални карти, създадени по реда на чл. 35а от ЗКИР;
- планове на обекти и сгради на техническата инфраструктура, предоставени по реда на чл. 36 от ЗКИР;
- карти, планове и друга документация, предоставени по реда на чл. 36 от ЗКИР от ведомства, областни и общински администрации, юридически лица и други (чл. 41, ал. 1 от ЗКИР).

Те се нанасят в кадастралната карта така, както са определени в тези планове и карти. Данните от посочените карти и планове имат характер на основни кадастрални данни и отговарят по съдържание и точност на изискванията към кадастралната карта, посочени в Наредбата по чл. 31 ЗКИР.

При **изработване на устройствени планове**, съгласно чл. 115 от ЗУТ и чл. 2 на Наредбата по чл. 31 от ЗКИР **се използват кадастрална карта и кадастрални регистри**. В контекста на чл. 115 от ЗУТ, при изработването на устройствените планове се ползват данни от:

- топографски карти;
- кадастъра;
- нивелационните планове;
- специализирани карти и регистри;
- други данни от специализираните информационни системи на централни и териториални администрации и дружества.

От кадастралната карта и имотния регистър, съгласно чл. 115 от ЗУТ и чл. 2 от ЗКИР, устройствените планове извличат информация за:

- поземлените имоти – местоположение, граници, размери, трайно предназначение и начин на трайно ползване;
- сградите и съоръженията на техническата инфраструктура, в които има самостоятелни обекти;
- държавните граници, границите на административно-териториалните и териториалните единици и границите на територии, обхващащи имоти с еднакво трайно предназначение;
- собствеността и ограничените вещни права.

От топографските и специализираните карти и регистри се извличат данни за релеф и ландшафт, надземни мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура, транспортни съоръжения (железопътни линии, пътища, мостове, бродове, пристанища и други), хидрография, растителна и почвена покривка. От специализираните карти, регистри и информационни системи на централни и териториални администрации и на дружества се извличат данни за подземни мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура, за защитени природни обекти, за обекти на културно-историческото наследство, както и други специфични данни за териториите.

За специализирани данни за земеделски територии към кадастъра понастоящем се считат данните за трайните насаждения и за релефа, като те се отразяват в специализирани карти, регистри и информационни системи (чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗКИР). За поддържането на тези данни в актуално състояние, е необходим договор. Извличането на данни от кадастралната карта и кадастралния регистър и добавянето на специализирани обекти и техните технически характеристики превръща кадастралната карта и кадастралния регистър в **специализирани карта и регистри**. В множество нормативни документи (ЗКИР, Закон за устройство на Черноморското крайбрежие и др.) е заложено използването на одобрени по реда на ЗКИР кадастрална карта и кадастрален регистър като основа за изработване на специализирани карти и регистри (Пенев, Микренска-Чернева, 2015).

В сравнение с картата на възстановена собственост, кадастралната карта за земеделските територии е с по-бедно съдържание. В момента тече процес в Агенцията по геодезия, картография и кадастър (АГКК) на преобразуване на картата на възстановената собственост в кадастрална карта. Кадастралната карта и кадастралните регистри се изработват в цифров, графичен и писмен вид и се поддържат в цифров вид. Изискванията към мащабите, разграфката и номенклатурата, оформянето на цифровия и графичния вид на кадастралната карта са дефинирани в Приложение 1 на наредба № РД-02-20-5 от 15 декември 2016 г. за съдържанието, създаването и поддържането на кадастралната карта и кадастралните регистри. Основният мащаб за изчертаване на кадастралната карта в графичен вид за земеделски територии е М 1:5000 (съгласно Приложение 1 към чл. 7, ал 1 от Наредба РД-02-20-5 от 2016 г.). По изключение, при изискване с техническо задание, могат да се ползват и мащаби М 1:2000 и М 1:10000 в зависимост от площта на поземлените имоти. Основата на кадастралната карта (разграфката и номенклатурата на картните листове) е Българската геодезическа система 2005, съгласно Наредба 2 от 2010 г. за дефиниране, реализация и поддържане на Българската геодезическа система. Допустимо е и изчертаване в свободна разграфка за отделен имот или за група имоти, както и за части от землища. Условните знаци са според зададените в Приложението по групи елементи.

Единствената разлика между картата на възстановената собственост и кадастралната карта е отпадане на границите на категориите, които имат съществено значение за устройството на земеделските територии. В кадастралната карта липсва информация и за почвените категории. Този тип информация в бъдеще вероятно ще се отнесе към специализирана информация, като за нея ще трябва да се изработват специализирани карти. Това ще създаде неудобство за осъществяване на услугите съгласно Наредбата по чл. 58, ал. 1 от ЗКИР, за обслужване на поземлените отношения, за устройственото планиране на всички йерархични нива, вкл. земеустройственото планиране, и за реализация на инвестиционни проекти. Това ще забави процедурите по предоставяне на кадастрални данни за развитие на земеделския бизнес с негативни последствия върху икономиката на стопанствата, регионите и държавата.

5. Заключение

- 1) От направения преглед на законовите основания за планиране на земеделски територии става ясно, че в науката и законодателството не съществува цялостна визия за планирането на земеделските територии. В набор от закони се уреждат отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в страната; със собствеността и ползването на земеделските земи, в т.ч. държавната и общинската собственост; с опазване на земеделските земи от увреждане и промяната на трайното им предназначение; със земеползването в юридически аспект; с решаването на екологичните проблеми. Макар че планирането на земеделските територии е заложено в стратегическите и устройствените планови документи, макар да съществуват постановки, които засягат отделни въпроси на планирането, в нашето законодателство липсва нормативен акт, който систематично и целенасочено да развива, синхронизира и балансира решаването на комплекса от въпроси за планиране на земеделските територии. Липсва детайлна уредба за обхвата, съдържанието и действието на планови документи, свързани със земеделската територия на страната. Липсват формулирани правила и нормативи за планиране на земеделската територия. Липсват регулации за съставяне и поддържане на земеустройствени планове. Липсват методически указания за разработването на специализиран подробен устройствен план за земеделските територии. Липсва регламентирана графична система за отразяване на планираната структура и дейности в обсега на земеделските територии.
- 2) Картата на възстановена собственост е констативен документ за състоянието на поземлената собственост. Нейните функции са свързани с определен етап от демократичния процес на възстановяване на правата на собственост върху земеделската земя. За определен период от време е източник на информация за изработване на планове и карти с различно предназначение, за подробни устройствени планове, за специализирани карти и схеми, за карти на земеделските стопанства и масиви и др. КВС е тясно свързана със земеделската територия чрез съдържанието си за оценка на качеството на земеделската земя. Нейното актуализиране и поддържане като геодезически продукт се извършваше до този момент от оторизирани геодезически фирми, най-често на територията на административно-териториална или териториална единица, за която са изработени. След прехвърлянето на поземлената отчетност към кадастралната карта, отговорност за поддържане на тази информация в актуално състояние ще носи Агенцията по геодезия, картография и кадастър.
- 3) Прехвърлянето на поземлената отчетност от картата на възстановена собственост към кадастрална карта от една страна ще се отрази на подобряване на информационната и графичната точност, но от друга – ще усложни процедурата на набиране на информация за определени цели, най-вече свързани със земеделското ползване. Причина за това е отделянето на информацията за качеството на земята на поземлените имоти, свидетелстващо за плодородието на почвата (бонитетните категории) като специализирана информация. За всеки един случай на планиране в земеделските територии ще се изисква, освен основната кадастрална информация, сключване на до-

говор за изработване на специализирана карта със съдържание за бонитетните категории. А този вид информация е необходима за нотариално документирание на поземлената собственост, за процедурите на промяна на предназначението на земеделската земя, за всяка една процедура по придобиване на права върху земеделската земя, за земеустройствено планиране и отреждане на територии за земеделска и друга дейност, за административното обслужване от страна на Общинските служби по земеделие съгласно чл. 1, ал. 2 от Наредбата по чл. 58 ал. 1 от ЗКИР.

Анализът показва, че между земеустройствения план, картата на възстановена собственост и кадастралната карта съществува функционална връзка. Картата на възстановена собственост е с преходни функции. Бъдещото взаимодействие между земеустройственото планиране и поземлената отчетност ще се осъществява на базата на кадастралната карта и кадастралния регистър. Последните ще бъдат информационната основа за съществуващата организация на територията и нейните елементи, която е изходна за земеустройственото планиране, а промените във функционално отношение на земеделската територия, вследствие на изпълнение на предвижданията на земеустройственото планиране, ще са причина за промяна и актуализиране на кадастралната карта. Проблемен остава въпросът за пълнотата на кадастралната карта по отношение на необходимата информация за качеството на земеделските земи. Данните за нея следва да станат част от основните кадастрални данни по чл. 27, ал. 1, т. 1 от ЗКИР и чл. 29, ал. 1 от ЗКИР. Това ще улесни извършването на услугите с кадастрални данни съгласно Наредбата по чл. 58, ал. 1 от ЗКИР и ще допринесе за успешно осъществяване на инвестиционните намерения и изпълнение на производствените програми в земеделския бизнес.

Благодарности

Публикуването на тази статия е подкрепено от Центъра за научни изследвания и проектиране при УАСГ (Проект БН 188/2016 „Съдържание и знакова система на земеустройствените планове и карти”).

ЛИТЕРАТУРА

1. *Пенев, П. Т., Микренска-Чернева, К.* Специализирано картографиране. Интел Ентранс, 201 с., 2015.
2. Закон за арендата в земеделието. Обн. ДВ, бр. 82 от 27 септември 1996 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 61 от 5 август 2016 г.
3. Закон за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд. Обн. ДВ, бр. 110 от 25 ноември 1997 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 61 от 11 август 2015 г.
4. Закон за кадастъра и имотния регистър, обн. ДВ, бр. 34 от 25 април 2000 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 57 от 22 юли 2016 г.
5. Закон за кооперациите. Обн. ДВ, бр. 113 от 28 декември 1999 г., посл. изм. ДВ, бр. 43 от 29 април 2008 г.

6. Закон за опазване на земеделските земи. Обн. ДВ, бр. 35 от 24 април 1996 г., посл. изм. ДВ, бр. 61 от 5 август 2016 г.
7. Закон за собствеността и ползването на земеделските земи. Обн. ДВ, бр. 17 от 1 март 1991 г., изм. и доп. ДВ, бр. 61 от 5 август 2016 г.
8. Закон за устройство на територията. Обн. ДВ, бр. 1 от 2 януари 2001 г., изм. и доп. ДВ, бр. 51 от 5 юли 2016 г.
9. Правилник за прилагане на закона за собствеността и ползването на земеделските земи. Обн. ДВ, бр. 84 от 4 октомври 1996 г., изм. и доп. ДВ, бр. 34 от 3 май 2016 г.
10. Наредба № 7 от 22 декември 2003 г. За правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони. Обн. ДВ, бр. 3 от 2004 г., посл. изм. ДВ, бр. 21 от 2013 г.
11. Наредба № 8 от 14 юни 2001 г. за обема и съдържанието на устройствените планове. Обн. ДВ, бр. 57 от 26 юни 2001 г., посл. изм. ДВ, бр. 11 от 10 февруари 2015 г.
12. Наредба № 49 от 5 ноември 2004 г. за поддържане на картата на възстановената собственост. Обн. ДВ, бр. 102 от 19 ноември 2004 г., посл. попр. ДВ, бр. 113 от 28 декември 2004 г.
13. Наредба № РД-02-20-5 от 15 декември 2016 г. за съдържанието, създаването и поддържането на кадастралната карта и кадастралните регистри. Обн. ДВ, бр. 4 от 13 януари 2017 г.
14. Наредба № РД-02-20-4 от 11 октомври 2016 г. за предоставяне на услуги от кадастралната карта и кадастралните регистри. Обн. ДВ, бр. 83 от 21 октомври 2016 г.
15. Наредба 2 от 2010 г. за дефиниране, реализация и поддържане на Българската геодезическа система. Обн. ДВ, бр. 62 от 10 август 2010 г.
16. Националната стратегия за регионално развитие 2014 – 2020. <http://www.mrrb.government.bg/nacionalna-strategiya-za-regionalno-razvitie-2012-2022-g/>.
17. Националната концепция за пространствено развитие 2013 – 2025. <http://www.mrrb.government.bg/nacionalna-koncepciya-za-prostranstveno-razvitie-za-perioda-2013-2025-godina/>.

THE AGRICULTURAL LAND-USE PLAN, THE RESTORED LAND OWNERSHIP MAP AND THE CADASTRAL MAP – CURRENT ISSUES AND PERSPECTIVES

M. Moteva¹, A. Stoeva², P. Penev³, A. Karanov⁴

Keywords: land-use planning, land-use plan, restored land ownership map, cadastral map

ABSTRACT

Agricultural land-use planning is one of the most difficult to achieve compared to the planning of other types of territories. At present, the Spatial Planning Act regulates the preparation only of specialized detailed development plans for the agricultural territories. The purpose of this paper is to motivate the need for agricultural land-use planning in the country and to highlight the connection between the documentary information sources for the agricultural territory: the agricultural land-use plan, the restored land ownership map and the cadastral map. The conclusions are based on an expert analysis and assessment. The current legal bases for agricultural land-use planning are discussed. It has been established that science and legislation do not give a complete vision of this important activity. There is no detailed regulation on the scope, content and implementation of the planning documents that are related to the agricultural territories. In this sense, particular proposals for the agricultural land-use plans have been made. There is a functional relationship between the agricultural land-use plan, the restored land ownership map and the cadastral map. The restored land ownership map is a property registry document. Transferring the land records from the restored land ownership map to a cadastral map will, on one hand, improve the graphical accuracy, but on the other hand it will hinder the procedures for obtaining information for certain purposes, mostly related to the agricultural land use. The question of the completeness of the cadastral map with regard to the necessary information on the quality of the agricultural land is still a problem of discussion. This data should become a part of the basic cadastral data under Art. 27, para. 1, item 1 and Art. 29, para. 1 of the Cadaster and Property Registry Act.

¹ Milena Moteva, Assoc. Prof. Dr. Eng., Dept. “Land Management and Agrarian Development”, UACEG, 1 H. Smirnenski Blvd., Sofia 1046, e-mail: moteva_fgs@uacg.bg

² Ana Stoeva, Prof. Dr. Eng., Dept. “Land Management and Agrarian Development”, UACEG, 1 H. Smirnenski Blvd., Sofia 1046, e-mail: anastoevabg@yahoo.com

³ Peter Penev, Prof. Dr. Eng., Dept. “Photogrammetry and Cartography”, UACEG, 1 H. Smirnenski Blvd., Sofia 1046, e-mail: ppenev@dmil.com

⁴ Arseni Karanov, Eng. PhD student, Dept. “Land Management and Agrarian Development”, UACEG, 1 H. Smirnenski Blvd., Sofia 1046, e-mail: a.karanov@abv.bg