



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“,  
договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

---

## **ДОКЛАД ПО ДЕЙНОСТ 1.1:**

# **АНАЛИЗ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ НА МЕСТНО НИВО ПРИ ПОЛИТИКАТА ЗА УСТРОЙСТВО НА ТЕРИТОРИЯТА И РАЗВИТИЕТО НА НАСЕЛЕНИТЕ МЕСТА**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“,  
договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма "Добро управление", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от фондация „Център за модернизирание на политики“ и сдружение „Българска асоциация за политически науки“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление“.

Оперативна програма	„Добро управление“
Проект:	„Ефективно и професионално управление в партньорство с гражданското общество и бизнеса“
Договор за предоставяне на БФП :	№ BG05SFOP001-2.009-0155-C01/27.12.2018 г
Дейност	Анализ и оценка ефективността на гражданското участие на местно ниво
Под дейност:	1.1. Анализ на действащото Законодателство по отношение на сферите на изключителна компетентност на местната власт и определяне поне 2 сфери от за проучване и оценка и определяне на случаен принцип на 10 общини
Период на изпълнение	27.12.2018 г.-31.03.2019 г.



<b>1</b>	<b>Използвани съкращения .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Въведение .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1</b>	<b>Конкретна цел на проекта .....</b>	<b>5</b>
<b>2.2</b>	<b>Конкретна цел на доклада .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея .....</b>	<b>6</b>
<b>3.1</b>	<b>Общи положения .....</b>	<b>6</b>
3.1.1	Експертни съвети .....	6
3.1.2	Администрация и взаимодействие с други органи на изпълнителната власт .....	7
<b>3.2</b>	<b>Планиране на територията.....</b>	<b>7</b>
3.2.1	Решение за изработване на устройствени планове.....	7
<b>3.3</b>	<b>Столична община .....</b>	<b>10</b>



## 1 Използвани съкращения

<b>ЗМСМА</b>	<b>Закон за местното самоуправление и местната власт</b>
<b>ОПДУ</b>	Оперативна програма „Добро управление“
<b>ГУ</b>	Гражданско участие
<b>КРБ</b>	Конституция на Република България
<b>ЗМСМА</b>	Закон за местното самоуправление и местната администрация
<b>ЗУТ</b>	Закон за устройството на територията
<b>НСОРБ</b>	Национално сдружение на общините в България
<b>СОС</b>	Столичен общински съвет



## 2 Въведение

Настоящият доклад е разработен в рамките на дейност 1, подддейност 1.1 на проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, по договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г. с Оперативна програма „Добро управление“.

### 2.1 Конкретна цел на проекта

Конкретна цел на проекта е да представи ясна и обективна картина за ефективността на гражданското участие (ГУ) на местно ниво и взаимодействието гражданите и бизнеса при формулиране, изпълнение и наблюдение на политики.

### 2.2 Конкретна цел на доклада

Конкретна цел на доклада е да представи възможностите за гражданско участие в сферата на устройство на територията, регламентирани от Закона за устройство на територията.



### 3 Устройство и развитието на територията на общината и на населените места в нея

Законът за устройство на територията<sup>1</sup> (ЗУТ), урежда обществените отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в Република България, и определя ограниченията върху собствеността за устройствени цели, както и определя ролите на различните институции в този сложен процес. Правомощията на органите на местната власт включват съответно и привличането на експерти и местните общности.

#### 3.1 Общи положения

Определянето и осъществяването на политиката и дейности по устройство на територията на съответната община е правомощие на общинските съвети и кметовете на съответната община в рамките на предоставената им компетентност<sup>2</sup>.

##### 3.1.1 Експертни съвети

Законът предвижда в общините и в районите на Столичната община и на градовете с районно деление се назначават главни архитекти по трудово или по служебно правоотношение въз основа на конкурс, като в комисията по конкурса участват безвъзмездно или за сметка на организацията, която представляват, *представители на Камарата на архитектите в България и на Съюза на архитектите в България*. За главни архитекти се назначават лица с придобита пълна проектантска правоспособност или които имат необходимия стаж за придобиването ѝ. Главният архитект ръководи, координира и контролира дейностите по устройственото планиране, проектирането и строителството на съответната територия, координира и контролира дейността на звената по ал. 6 и издава административни актове съобразно правомощията, предоставени му по този закон. Главният архитект на общината координира и контролира дейността на главните архитекти на райони.

Кметът на общината (района) назначава общински (районен) експертен съвет по устройство на територията, като задължително се канят представители на Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране, на Камарата на архитектите в България и на Съюза на архитектите в България.

Общинските експертни съвети по устройство на територията извършват консултативна и експертна дейност<sup>3</sup>. В състава им могат да се включват и специалисти извън

---

<sup>1</sup>Обн., ДВ, бр. 1 от 2.01.2001 г., посл. изм. и доп., бр. 25 от 26.03.2019

<sup>2</sup> Чл.5 от ЗУТ

<sup>3</sup> Чл.16 от ЗУТ



**администрацията**, към която са създадени, както и представители на професионални организации в областта на устройственото планиране, инвестиционното проектиране и строителството. В състава на експертния съвет се включват и представители на специализираните контролни и съгласувателни органи, когато тяхното становище, решение или разрешение се изисква по закон.

Обект на оценка е доколко консултативна дейност на експертните съвети включва взаимодействие и участие на граждани.

### **3.1.2 Администрация и взаимодействие с други органи на изпълнителната власт**

Законът в известна степен отнема правото на кмета да предлага, а общинският съвет да одобрява, структурата на общинската администрация, като вменява задължение в структурата на общинската администрация/ администрацията на района да се създават звена за изпълнение на функциите и задачите по ЗУТ. В този смисъл се смята, че във всяка община е осигурено администрирането на действията на местно ниво по ЗУТ. Взаимодействията с други органи на изпълнителната власт обхващат действията им по отношения на територията на общината, както следва:

- Министърът на регионалното развитие и благоустройството и областните управители изпращат за съхранение в архива на общината копия от влезлите в сила актове, издадени от тях в обхвата на правомощията им по този закон, за обекти на територията на съответната община;
- Министърът на вътрешните работи, министърът на отбраната, председателят на Държавна агенция "Национална сигурност" и председателят на Държавна агенция "Разузнаване" предоставят информация на общините за специалните обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната, по реда на Закона за защита на класифицираната информация.

Оценката следва да бъде направена на взаимодействието на звената, създадени за дейностите по ЗУТ, с гражданите и доколко гражданското участие е важно за тях.

## **3.2 Планиране на територията**

### **3.2.1 Решение за изработване на устройствени планове**

Устройството на територията на общината се осъществява посредством устройствените планове на общините, които биват: общи устройствени планове и подробни устройствени планове.



Кметът на общината организира поддържането на архив на одобрените устройствени планове и измененията им, архив на издадените строителни книжа и публични регистри на всички актове за изработване и одобряване на устройствени планове и на измененията им, на издадените разрешения за строеж и на въведените в експлоатация строежи.

### **3.2.1.1 Решение за изработване на проект на устойчив план на общината**

Общинският съвет приема решение за изработване на проект за **общ устройствен план** по предложение на кмета на общината, придружено с изискваното по закон задание. Разрешение за изработване на проект за **подробен устройствен план** се дава с решение на общинския съвет по предложение на кмета на общината. По този ред се разрешава и изработването на проект за подробен устройствен план на селищно образувание с национално значение, както и на поземлени имоти извън границите на урбанизираните територии. Разрешение за изработване на проект за подробен устройствен план на част от урбанизирана територия (с изключение на селищните образувания с национално значение) в обхват до един квартал, а в Столичната община и в градовете с районно деление - в обхват до три квартала, се дава със заповед на кмета на общината по предложение на главния архитект.

Решенията на общинския съвет и заповедите на кмета на общината за изработването на общ устройствен план и подробен устройствен план се **разгласяват с обявление**, което се поставя на определените за това места в сградата на общината, района или кметството, както и на други подходящи места в съответната територия - предмет на плана, и се **публикуват на интернет страницата на общината**. Тези актове не подлежат на обжалване.

Искане за изработване на подробен устройствен план може да се издаде по искане и за сметка от заинтересувани лица – собственици на поземлени имоти, концесионери, лица, които имат право да строят в чужд имот по силата на закон, или други лица, определени в закон. Кметът на общината може с мотивирано решение да откаже разрешението на заинтересованите страни.

### **3.2.1.2 Проекти на устройствени планове**

Проектите за общи устройствени планове се **публикуват в интернет страницата на съответната община и подлежат на обществено обсъждане преди внасянето им в експертните съвети по устройство на територията**. Възложителят на проекта организира и провежда общественото обсъждане, като разгласява мястото, датата и часа на провеждане с обявление, което се поставя на определените за това места в сградата на общината, района или кметството, както и на други предварително оповестени обществено достъпни места в съответната територия - предмет на плана, и





се публикува на интернет страницата на възложителя и на общината, в един национален всекидневник и в един местен вестник. **На общественото обсъждане се води писмен протокол, който се прилага към документацията за експертния съвет и за общинския съвет. В градовете с районно деление обществени обсъждания се организират задължително във всички райони. Общественото обсъждане се съвместява и е част от процедурата за провеждане на консултации по екологичната оценка и/или оценката за съвместимост, които възложителят на проекта организира и провежда по Закона за опазване на околната среда и/или Закона за биологичното разнообразие.**

### **3.2.1.3 Приемане на устройствените планове**

Възложителят съгласува проектите за общи устройствени планове със заинтересуваните централни и териториални администрации, а при необходимост - и със специализираните контролни органи. Съгласуването се изразява в издаване на необходимите актове при условията, по реда и в сроковете, определени в специален закон; издаване на писмени становища и/или участие на представители на заинтересувани ведомства в заседанието на експертния съвет, когато за съгласуването не се изисква издаване на акт; в този случай, ако в едномесечен срок от постъпване на искането за съгласуване не е представено писмено становище и на заседанието на експертния съвет не присъства представител на заинтересуваното ведомство или в 14-дневен срок след заседанието не бъде подписан протоколът на съвета, се смята, че проектът е съгласуван без забележки; отказите за съгласуване трябва да бъдат мотивирани.

Проектите за общи устройствени планове се приемат от общинския експертен съвет. По решение на общинския съвет проекти за общи устройствени планове на териториите с особена териториалноустройствена защита могат да се внасят за приемане и от областния експертен съвет или от Националния експертен съвет по устройство на територията и регионална политика.

Ново строителство в съществуващите жилищни комплекси се предвижда въз основа на подробен устройствен план - план за регулация и застрояване за реструктуриране на жилищния комплекс в обхват най-малко територията на един квартал с комплексно застрояване. Проектите за планове за регулация и застрояване за реструктуриране на жилищния комплекс подлежат на обществено обсъждане по реда на за обсъждане на подробните устройствени планове, преди внасянето им в експертните съвети по устройство на територията.



Всеки от етапите следва да бъде подробно оценен по отношение на ефективността на гражданското участие, желанието на органите на местната власт и инвеститорите са обсъждат плановете си с гражданите, както и необходимостта от промяна на подходите.

### 3.3 Столична община

Правилата и нормативите за устройството и застрояването на територията на Столичната община се определят с отделен закон – Закон за устройството и застрояването на Столичната община<sup>4</sup>. Общият устройствен план, специализираните програми, предложенията за изменения на плана, както и други данни и информация, свързани с устройството на територията, се публикуват на електронната страница на Столичната община. В допълнение на нормите по-горе за Столична община важи правилото, че измененията на общия устройствен план се публикуват не по-късно от 7 дни от влизането в сила на решенията за одобряването им. Редът и начинът за **провеждане на обществени обсъждания**<sup>5</sup> в Столичната община, за определяне на заинтересованите общности, за оповестяване на общественото обсъждане и за определяне на резултатите от него се определят с наредба на Столичния общински съвет.

Целите наредбата, определени чл. 2 от нея – осигуряване на публичност, откритост, прозрачност, достъп до информация и участие на обществеността за постигане на обществено съгласие и подкрепа на процеса за вземане на решения от компетентните общински органи в областта на пространственото развитие и устройството на територията на Столична община и осигуряване на възможност компетентните общински органи да взимат правилни и законосъобразни решения, съобразени в максимална степен с изразените становища, мнения, предложения, възражения, бележки и препоръки от обществеността. Наредбата предвижда провеждане на обсъждания при всички случаи, предвидени по закон, включително, предвидените в ЗУТ.

Наредбата предвижда обществените обсъждания да се организират и провеждат от общинската администрация, кат средствата за провеждането им се осигуряват от бюджета на Столична община. Формите за провеждането им са

- допитвания;
- професионални консултации;

<sup>4</sup> Обн., ДВ, бр. 106 от 27.12.2006 г., посл. изм. и доп., бр. 31 от 10.04.2018 г.

<sup>5</sup> Наредба на Столичен общински съвет за реда и начина за провеждане на обществени обсъждания в областта на пространственото развитие и устройството на територията на Столична община, Приета с Решение № 661 по Протокол № 41 от 12.10.2017 г.



- представяне на документа или проекта и заключителна дискусия.

За Общественото обсъждане задължително включва представяне на документа или проекта и заключителна дискусия. Предвидено е главният архитект на Столична община да определя начините на провеждане на обществено обсъждане. Когато общественото обсъждане се инициира от кмета на района, начините на провеждането му се определят от него и се спазва реда, определен в Наредбата. Функциите на главния архитект на Столична община в тези случаи се осъществяват от кмета на района.

Обществено обсъждане се провежда във всички засегнати от подложения на обсъждането документ или проект райони на Столична община, при засегнати повече от един райони, съответните кметове на райони могат да издадат съвместна заповед за общо провеждане на процедурите, ако това е в интерес на заинтересованата общност. Наредбата на СОС

Наредбата предвижда създаване и поддържане на отворен регистър на заинтересовани лица, който ще позволи максимално широко оповестяване, предоставяне на информация от страна на администрацията и от друга страна - обратна връзка с мнения и предложения, включване на експерти от различни сектори и максимално използване на гражданската енергия в решаване на проблемите на града.

Наредбата предвижда провеждане на обществените обсъждания в края на работното или в извънработно време с оглед по-голяма гражданска активност и ефективност на обсъжданията.

Едновременно с проекта за Наредба за реда и начина на провеждане на обществени обсъждания в областта на пространственото развитие и устройството на територията се изработва за приемане от Столичен общински съвет и проект за Наредба за условията и реда за провеждане на обществени консултации на територията на Столична община в изпълнението на проект "София-модел за отворено управление", финансиран по Програма Европа за 2016 г. на Столична община. Това позволява да се създаде съгласуваност между двете наредби и подобряване на съществуващия отделен регламент за процедурите по обществено обсъждане по въпросите за устройственото развитие, който произтича от тяхната специфика.

Наредба разширява за Столична община формите на водене на протокол и предвижда по време на общественото обсъждане да се прави протокол, аудиозапис, а при наличие на техническа възможност и видеозапис и онлайн излъчване на дискусията. Протоколът, аудиозаписът, съответно видеозаписът, се публикуват на интернет страницата на Направление "Архитектура и градоустройство", на единния електронен портал на обществените консултации към интернет страницата на Столична община и на интернет страницата на съответния район.



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“,  
договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

---

Новата наредба ще наложи изразходването на допълнителни средства от общинския бюджет за провеждането на обществените обсъждания. Същата предвижда обаче и случаи, в които средствата се осигуряват за сметка на заинтересованите лица, по чието искане се изработва проекта.

Наредбата определя обществените обсъждания са форма на обществени консултации между органите на власт и обществеността, в резултат на които се подпомага вземането на управленски решения чрез обсъждане съвместно с вносителя и общинската администрация, както и чрез представяне на становища, мнения, предложения, възражения, бележки и препоръки от страна на заинтересованата общност.

Оценката на нормативната уредба на устройството на територията на Столична община и нейното прилагане по отношение на ефективното гражданско участие следва да се извърши с особена прецизност, тъй като всяко предложение за промяна и подобрене би имало голямо въздействие, не само икономическо, но екологично и социално. В тази връзка при оценката трябва да бъдат изследвани и тези аспекти на нормативната уредба и прилагането им в София.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“,  
договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

---