

Правна рамка на управлението на общините с районно деление в България и пречки за ефективно участие на гражданите в управлението на района/общината

ДОКЛАД



Март, 2021

Този документ е създаден в рамките на проект “Демократизиране на процесите на формиране и прилагане на политики в градовете с районно деление – София, Пловдив и Варна”, изпълняван с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия в рамките на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2014-2021 г. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от сдружение „Регионална асоциация за развитие и иновации-Мизия“ и Фондация за реформа в местното самоуправление и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

www.activecitizensfund.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ	3
II. МЕТОДОЛОГИЯ.....	4
III. ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНОВИТЕ И ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ ЗА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ В ОБЩИНИТЕ С РАЙОННО ДЕЛЕНИЕ.....	5
1. ПРЕГЛЕД НА ПРАВНАТА РАМКА ЗА УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ	5
2. ПРАВНА РАМКА НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В ОБЩИНИТЕ С РАЙОННО ДЕЛЕНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ	9
IV. ПРЕЧКИ ЗА ЕФЕКТИВНО УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ В УПРАВЛЕНИЕТО НА РАЙОНА/ОБЩИНАТА.....	28
1. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕДЕНО АНКЕТНО ПРОУЧВАНЕ	29
2. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕДЕНИ ДЪЛБОЧИННИ ИНТЕРВЮТА.....	43
3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕДЕНИ ФОКУС ГРУПИ.....	64

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад представя резултатите от дейност 1 „Изготвяне на изследване на правната рамка на управлението на общините с районно деление в България и пречки за ефективно участие на гражданите в управлението на района/общината“ и дейност 3 – „Потвърждаване и публикуване на резултатите от изследванията“ реализирани в рамките на проект „Демократизиране на процесите на формиране и прилагане на политики в градовете с районно деление – София, Пловдив и Варна“. Проектът е в обхвата на Тематичен приоритет № 1: „Подобряване на демократичната култура и гражданска осведоменост“ и се финансира от Фонд Активни граждани България, по ФМ НА ЕИП 2014-2021.

В трите най-големи общини на България - София, Пловдив и Варна, живеят повече от 2 млн. души, което е почти 30% от населението на страната. Трите града продължават да привличат интереса на гражданите с възможностите за намиране на работа, по-високи доходи, добро образование, развита сфера на услугите и сравнително добре изградената техническа инфраструктура. Същевременно, развитието в тези общини не е съпроводено с ефективна структура на местното самоуправление, която да позволява пълноценно участие на гражданите в процесите на формиране и прилагане на политики. Съществуващата система на управление на практика не гарантира необходимите условия, гражданите да участват ефективно в решаването на въпросите от местно значение и получаване на публични услуги, съобразени със спецификите и изискванията на местния контекст в големия град.

В рамките на районите на София (24), Пловдив (6) и Варна (5), модела на представителната демокрация не е достатъчно ефективен и на практика трудно може да се приеме, че съществува реално местно самоуправление. В София един съветник представлява около 22 000 жители, в Пловдив и Варна – 7000, докато средно за останалите общини е 1200 души. Допълнително утежняващ ситуацията фактор е пропорционалната система за гласуване за избор на съветници, което не дава възможност за установяване на пряка връзка с гражданите, които избират общинските съвети. Прекият избор на кметовете на райони от

населението не е достатъчен фактор за ефективно решаване на въпросите от местно значение.

Ясното идентифициране на проблемните области и пречките при включване на гражданите във формирането и изпълнението на политики в градовете с районно деление в България, налага прилагането на по-задълбочен, аналитичен и многостранен подход на тяхното изследване. Докладът представя резултатите от такова изследване, което включва преглед на законовите и подзаконови нормативни актове за местно самоуправление в общините с районно деление, както и резултати от емпирични изследвания, свързани с набиране, анализ и оценка на първична информация за пречките за ефективно участие на гражданите в управлението на районите и общините с този тип деление.

II. МЕТОДОЛОГИЯ

Дейностите по извършване на проучването и верификацията на резултатите със заинтересованите страни са извършени в периода януари 2020 – март 2021 година.

Прегледът на законовите и подзаконови нормативни актове за местно самоуправление в общините с районно деление е извършен от членове на експертният екип по проекта. Използваните методи за извършване на прегледа включват, идентифициране на относимата нормативна уредба на национално и местно ниво, свързана с общините с районно деление, анализ на ограниченията и/или празнотите, които въвежда правната рамка и на тази основа изготвяне на оценка за необходимостта от промени или формулиране на основни проблемни области, които не намират своето нормативно решение и препятстват успешното участие на гражданите и гражданските организации в процесите на местното развитие.

За реализацията на другата ключова дейност „Набиране, анализ и оценка на първична информация за пречките за ефективно участие на гражданите в управлението на района/общината“ беше избран външен изпълнител. Изпълнителят е набрал първична информация от заинтересованите страни, използвайки стандартни количествени и качествени инструменти, като анкетни проучвания, дълбочинни интервюта и фокус групи.

На практика, след прилагането на тези инструменти е събрана първична информация за пречките пред гражданите и техните организации за участие в политиките на общините с районно деление, като е обобщена и анализирана информация от 70 анкетни карти, 44 дълбочинни интервюта (във всеки административен район с лице на ръководна длъжност и по 3 НПО в община) и 6 фокус групи (по две във всяка от трите общини).

Набраната информация е систематизирана и анализирана от експертите по проекта.

В края на 2020 и през февруари и март 2021 г. за представяне на резултатите от изследванията са проведени три кръгли маси в гр. Пловдив, София и Варна с участието на широк кръг от заинтересовани страни. Използвайки подхода на обществено консултиране при провеждане на кръглите маси, се осигури активно участие, съпричастност и подкрепа от страна на преките бенефициенти и заинтересованите страни. На проведените публични срещи в голяма степен бяха верифицирани резултатите от проучванията, като бяха допълнени с нови предизвикателства, стоящи за разрешаване пред местните власти в трите общини.

Обобщените резултатите от изследванията са представени в следващите части на доклада.

III. ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНОВИТЕ И ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ ЗА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ В ОБЩИНИТЕ С РАЙОННО ДЕЛЕНИЕ

1. ПРЕГЛЕД НА ПРАВНАТА РАМКА ЗА УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

България е страна по редица документи на европейско ниво, които определят европейската правна рамка за гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно ниво.

Европейска харта за местното самоуправление¹

Този документ на Съвета на Европа гарантира прилагането на основополагащите принципи на гражданско участие в управлението на местно ниво. В чл. 3 изрично е регламентирано,

¹ Приета в Страсбург, 15.X.1985 г., ратифицирана със закон, приет от 37-о Народно събрание на 17.03.1995г. - ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г.

че наред с участието в избори за органи на местната власт, следва да се гарантира възможността за пряко участие на гражданите в събрания на местната общност, референдуми и други, позволени от закона форми. Така Европейската харта задава основните принципи и насоки, върху които други международни и вътрешни правни актове се основават, за да развият многообразието от форми и процедури за гражданско участие на местно ниво.

Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения²

Този документ на Съвета на Европа, също е фокусиран върху гражданското участие на национално и местно ниво. Основната цел на Кодекса е да допринесе за създаването на благоприятна среда за неправителствените организации в държавите-членки на Съвета на Европа. Кодексът трябва да се превърне в ефективен инструмент за НПО на местно, национално и международно ниво в техния диалог с публичните органи, както и да насърчи взаимодействието между тях. В Кодекса са формулирани няколко основните принципи на гражданското участие. Кодексът определя и етапите в процеса на вземане на политически решения, както и различните възможности за включване на гражданските организации в тях.

Препоръка № 19 на Комитета на министрите от декември 2001 г. за гражданското участие в местния обществен живот³

В тази Препоръка на Комитета на министрите се отчита необходимостта от обогатяване на местната политика с различни форми на пряко участие на гражданите. В нея се подчертава, че диалога между гражданите и изборните представители в местната власт е от особена важност за местната демокрация, тъй като повишава легитимността на местните демократични институции, както и тяхната ефективност. Препоръката ангажира правителствата на държавите членки на Съвета на Европа да провеждат политика, включваща местните и регионалните власти, насочена към насърчаване на гражданското участие на местно ниво. Предвиден е и ангажимент за подобряване на правната рамка на

² Одобрен от Конференцията на МНПО (Международните неправителствени организации) към Съвета на Европа на 1 октомври 2009 г

³ Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2001

гражданското участие, така че местните власти да могат да развиват различни форми на участието.

Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво⁴

Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, приета от Съвета на Европа, има за основна цел да мобилизира и стимулира действия от страна на всички заинтересовани страни на централно и местно ниво, за да могат гражданите на всички европейски страни да се възползват от доброто демократично управление.

Съветът на Европа определя доброто управление като необходимо изискване за всички нива на публичната администрация. На местно ниво то е от фундаментално значение поради факта, че местното управление е най-близо до гражданите и им предоставя основни за техния живот услуги, а и точно на това ниво те могат да усетят ясно принадлежността си към предприемането на действия в полза на обществото като цяло. Поради това през последните години прилагането на принципите на доброто управление се разглежда в пряка връзка с процеса на децентрализация на управлението.

Участието на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите на вземане на решения на местно ниво е друг критерий за оценка на демократичността на дадено общество, тъй като такова участие е от решаващо значение за прозрачно и отговорно местно самоуправление, работещо в интерес на общността.

В България нормативната основа на участието на гражданите в управлението на първо място е уредена в Конституцията на Република България. Регламентирана е възможността за решения на гражданите при допитвания и за участие в местните органи и за контрол. В Конституцията е зададена рамката, а другите нормативни актове определят различните и конкретни аспекти от участието на гражданите в местната власт.

На основата на **Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление** и **Закона за местните избори** се решават въпроси от местно значение.

⁴ Съвет на Европа, октомври 2007 г., MCL-15(2007)

Тези закони предлагат съответните демократични форми за участие на гражданите в осъществяването на местната власт.

Законът за нормативните актове цели да усъвършенства подготовката, издаването и прилагането на нормативните актове, включително местните нормативни актове, които уреждат участието на гражданите в местното самоуправление.

Законът за административно-териториалното устройство на Република България постановява правилата за промяна на административно-териториалните единици чрез участие на гражданите при провеждане на референдум и така се взема и участие в местната власт.

Административно процесуален кодекс е основен процесуален закон, който дава възможност на гражданите и техните организации да оспорват административни актове на местните административни органи по съдебен и административен ред. Чрез него се осъществява и контрол върху местните органи.

Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление урежда условията, организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт. Прякото участие се осъществява чрез: референдум; гражданска инициатива; европейска гражданска инициатива по смисъла на чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) № 211/2011; общо събрание на населението.

Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) регламентира спецификата и начина за предоставяне на този вид информация. Правото на гражданите да получават достъп до информация е регламентирано и от чл. 41 от Конституцията на Република България.

Гражданското участие в местното самоуправление е регламентирано с конкретни текстове в редица други закони и подзаконови нормативни актове, които в общия случай въвеждат задължения на органите на местното самоуправление да провеждат публични обсъждания при приемането и / или отчитането на изпълнението на местни политики в различни сфери. На базата на така очертаната правна рамка, може да се направи извода, че има създадена

нормативна уредба, която дава възможности за непосредственото включване на гражданите и техните организации в процесите на вземане на решения и в нормотворческия процес.

2. ПРАВНА РАМКА НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В ОБЩИНИТЕ С РАЙОННО ДЕЛЕНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Административно-териториално устройство на Република България

Съгласно чл.135, ал.1 и 2 от Конституцията на Република България територията на Република България се дели на общини и области, като със закон могат да бъдат създавани други административно-териториални единици и органи на самоуправление в тях. Условието и редът за създаване на административно-териториални и териториални единици в Република България, както и извършването на административно-териториални промени се уреждат със Закона за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ).

Според чл. 2, ал.1 и 2 от ЗАТУРБ административно-териториалните единици в Република България са областите и общините, а кметствата и районите са съставни административно-териториални единици в общините. Териториални единици са населените места и селищните образувания (чл.3 ал.1 от ЗАТУРБ). Основната отлика между административно-териториалните единици и териториалните единици е, че административно-териториалните единици имат задължително органи на местно самоуправление или местна администрация, каквито териториалните единици не притежават.

Общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, и тя е юридическо лице (чл.136 ал.1 и 3 от Конституцията).

Общината има територия, граници, население, наименование и административен център и се състои от едно или повече съседни населени места (чл.2 ал. 3 и чл. 7 ал. 1 ЗАТУРБ).

Границите на общините се определят след допитване до населението (чл.136 ал. 2 от Конституцията).

Съставни административно-териториални единици в общините са **кметствата и районите**, които се създават за изпълнение на възложените им със закон или с решение на общинския

съвет функции и компетенции - чл.2 ал.2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА).

Районът е съставна административно-териториална единица в общината, която има територия, граници, население и наименование (чл.2 ал.3 от ЗАТУРБ). Райони се създават задължително в столицата в градовете с население над 300 000 души, но могат да бъдат създадени в градовете с население над 100 000 души (чл.10, ал.1 и 2 от ЗАТУРБ).

Кметството е съставна административно-териториална единица в общината, която има територия, граници, население, наименование, административен център и се състои от едно или повече съседни населени места (чл.2, ал.2 и 3 и чл.14 ал.2 от ЗАТУРБ).

Населеното място е териториална единица, която представлява исторически и функционално обособена територия, определена с наличието на постоянно живеещо население, строителни граници, землищни и строителни граници и необходимата социална и инженерна инфраструктура (чл.3 ал.1 и 2 от ЗАТУРБ). Населените места имат територия, граници и наименование и се де лят на градове и села, като градове те трябва да имат население над 3500 души и изградена социална и техническа инфраструктура (чл.3, ал.3 и 5 и чл.33, ал.1 от ЗАТУРБ).

Район

Съгласно чл.10, ал.1 и 2 от ЗАТУРБ в столицата и в градовете с население над 300 000 души се създават райони, а в градовете с население над 100 000 души райони могат да се създават по решение на общинския съвет. Тъй като съгласно чл.135, ал.1 от Конституцията и чл.13, ал.2 от ЗАТУРБ териториалното деление на столичната община и на градовете с население над 300 000 души се определя със закон, текстовете в ЗАТУРБ се отнасят само за случаите на създаване на райони в градовете с население над 100 000 души. Условието за създаване на райони са изброени изчерпателно в чл.12 от ЗАТУРБ, като те трябва да съществуват кумулативно. Редът за създаването на райони е уреден в чл.13 от закона.

С оглед на чл.135, ал.2 от Конституцията няма конституционно правна пречка за подобна уредба, но трудно би могла да се обоснове твърде съществената разлика в реда за

създаването на районите в столичната община и в големите градове, от една страна, и, от друга - в градовете с население над 100 000 души. Изискването в Конституцията е териториалното деление в големите градове да се определя със закон и уредбата в ЗАТУРБ на практика води до това, че едни и същи правни последици произтичат в първия случаи от законодателен акт на Народното събрание, а във втория - от решение на общински съвет в неголям град. Подобен подход не може да бъде оценен като последователен и обоснован и би могло да се предложи обсъждането на възможността за отпадане на текстовете относно правомощията на общинските съвети за създаване на райони в градовете с население над 100 000 души⁵.

Актът, с който се създават или закриват районите или се променят границите им, е решение на общинския съвет. Решението се изпраща за обнародване в "Държавен вестник" чрез областния управител, който се произнася по законосъобразността му. Явно в случая законодателят е заимствал предвидения в Конституцията ред за обнародване на законите, при който Народното събрание изпраща приетите закони на президента, които е длъжен в четиринадесет дневен срок от получаването да ги изпрати за обнародване или да ги върне. Редакцията на текста обаче не е точна - не е ясно с какъв акт областният управител се произнася по законосъобразността на решението на общинския съвет, не е определен и срокът за изпращане на решението за обнародване (срокът по чл.13, ал.1, т.2 така, както е определен в закона, е срок за произнасяне, а не за изпращане за обнародване). Би следвало текстът да предвиди, че общинският съвет изпраща решението на областния управител, който преценява законосъобразността му и в четиринадесет дневен срок от получаването го изпраща за обнародване в "Държавен вестник" или го отнася пред съответния окръжен съд. Определянето на района и кметството като съставни административно-териториални единици в чл.2, ал.2 от ЗАТУРБ по всяка вероятност е направено с цел те да бъдат разглеждани като отделна категория в сравнение с административно-териториалните единици, промените на границите и на административните центрове на които се утвърждават от президента съгласно чл.98, т.5 от Конституцията. Действително законодателното решение изглежда целесъобразно и в съответствие с динамиката на

⁵ Маринска Галина, Законодателство в областта на местното самоуправление и местната администрация. USAID, София, 2007 г.

обществения живот. Все пак изводът, че съставните административно-териториални единици не са административно-териториални единици по смисъла на Конституцията, въпреки че техните характеристики съгласно чл.2, ал.3 от ЗАТУРБ са почти аналогични и в тях също има местни органи, не е безспорен и не може да бъде еднозначно подкрепен.

В съответствие с чл. 135 ал. 1 от Конституцията е приет Законът за териториалното деление на столичната община и големите градове, с който се урежда териториалното деление на столичната община и градовете с население над 300 000 души - Пловдив и Варна. Според закона, столичната община се дели на 24 района и кметства в районите, Пловдив - на шест района и Варна - на пет района, като за разлика от уредбата в ЗАТУРБ някои от столичните райони имат административни центрове, също определени в закона.

Както вече бе отбелязано, съгласно чл. 10, ал. 1 и 2 от ЗАТУРБ в столицата и в градовете с население над 300 000 души се създават райони, а в градовете с население над 100 000 души райони могат да се създават по решение на общинския съвет.

Условията за създаване на райони са изброени изчерпателно в чл. 12 от ЗАТУРБ, както следва:

- наличие на население над 25 000 души в съответния район;
- възможност за райониране на територията на съответните градове, съобразно действащите им общи градоустройствени планове и в съответствие с трайни природно-географски или инфраструктурни делители;
- наличие на изградена инфраструктура с районно значение за задоволяване на административни, социални и санитарно-хигиенни потребности.

Тези условия трябва да съществуват кумулативно. Според чл. 13, ал. 1 от закона редът за създаване на район е:

- решение на общинския съвет за деление на града на райони по предложение на кмета на общината;

- обнародване на решението на общинския съвет в "Държавен вестник" чрез областния управител, който се произнася по законосъобразността му в 14-дневен срок от датата на получаването му;
- влизане в сила на решението от датата на обнародването му в "Държавен вестник".

С оглед чл.135, ал.2 от Конституцията няма конституционноправна пречка за подобна уредба, но трудно би могла да се обоснове твърде съществената разлика в реда за създаване на районите в столичната община и в големите градове от една страна, и от друга, в градовете с население над 100 000 души. Изискването в Конституцията териториалното деление в големите градове да се определя със закон и уредбата в ЗАТУРБ на практика води до това, че едни и същи правни последици произтичат в първия случай от законодателен акт на Народното събрание, а във втория - от решение на общинския съвет в неголям град. Подобен подход не може да бъде оценен като последователен и обоснован.

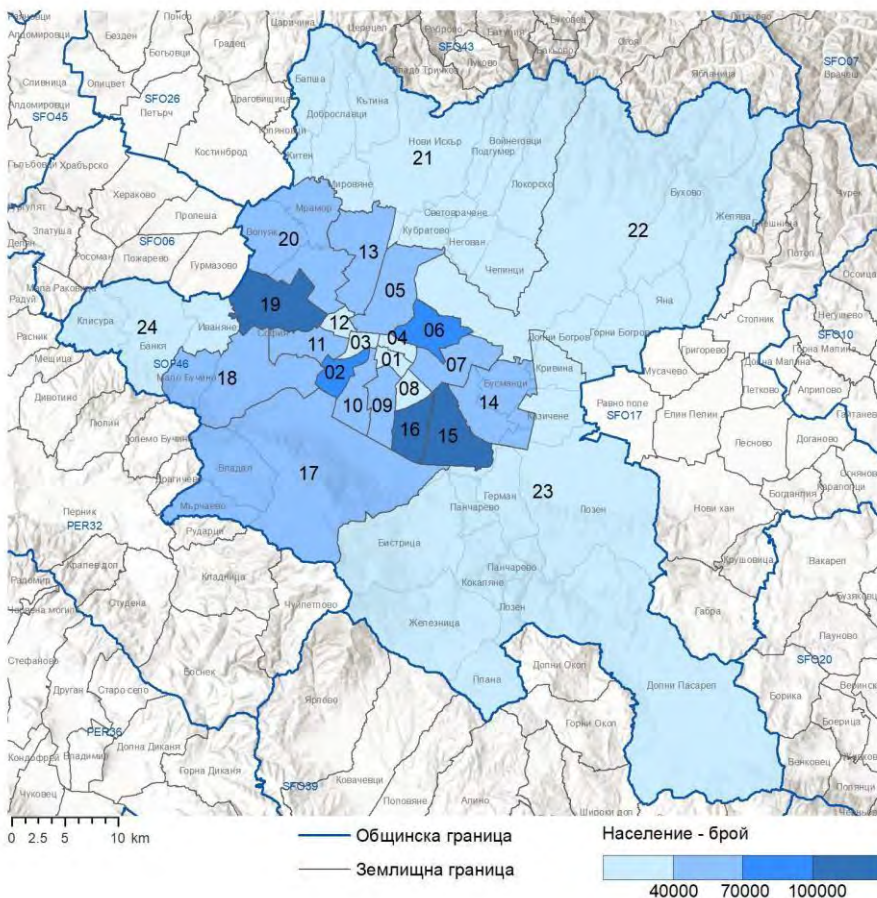
Определянето на района и кметството като съставни административно-териториални единици в чл. 2, ал. 2 от ЗАТУРБ по всяка вероятност е направено с цел те да бъдат разглеждани като отделна категория в сравнение с административно-териториалните единици, промените на границите и на административните центрове на които се утвърждават от президента съгласно чл.98, т.5 от Конституцията. Действително законодателното решение изглежда целесъобразно и в съответствие с динамиката на обществения живот. Все пак изводът, че съставните административно-териториални единици не са административно-териториални единици по смисъла на Конституцията, въпреки, че техните характеристики съгласно чл.1. 2, ал. 3 от ЗАТУРБ са много сходни и в тях също има местни органи, не е безспорен и не може да бъде еднозначно подкрепен.

Според Закона за териториалното деление на столичната община и големите градове в Столичната община се създават двадесет и четири района със следните наименования:

- Средец
- Красно село
- Възраждане
- Оборище
- Сердика
- Подуяне
- Слатина
- Изгрев
- Лозенец
- Триадица
- Красна поляна
- Илинден

- Надежда
- Искър
- Младост
- Студентски
- Витоша
- Овча купел
- Люлин
- Връбница
- Нови Искър
- Кремиковци
- Панчарево
- Банкя

Райони в Столична община според броя на населението им към 31.12.2019 година



Източник: НСИ⁶

В община Пловдив се създават шест района със следните наименования:

- Централен,
- Източен,
- Западен,
- Северен,
- Южен и Тракия.

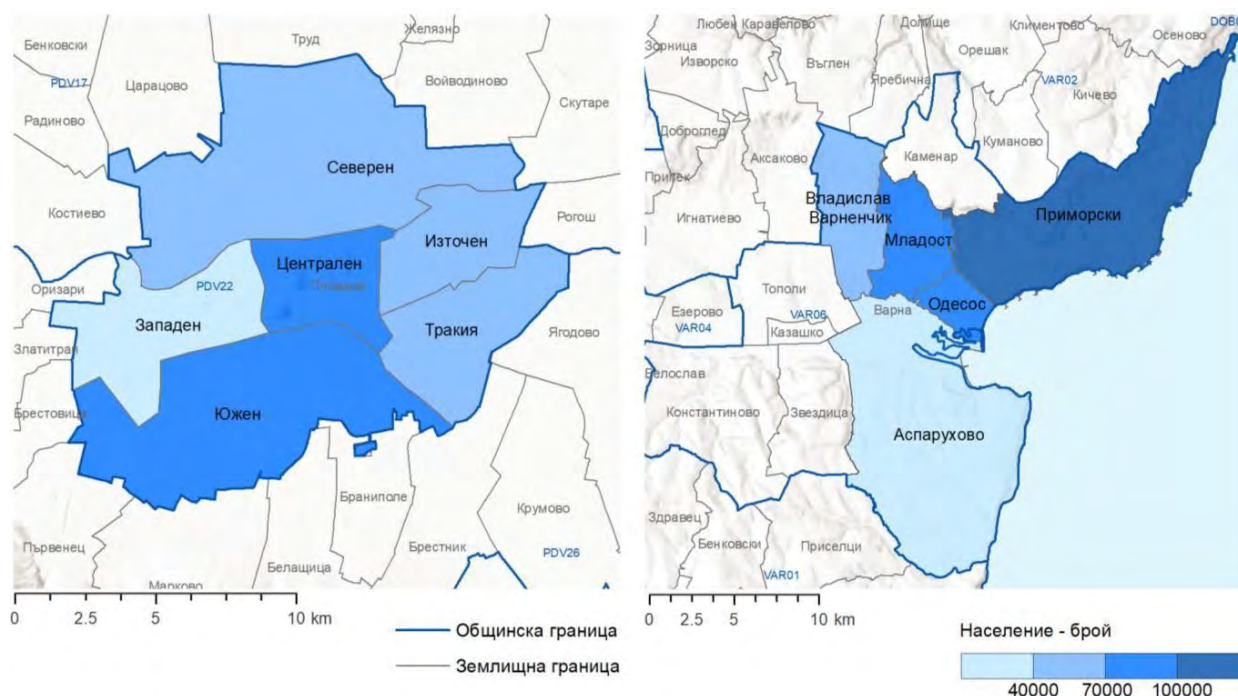
Във Варна се създават пет района със следните наименования:

- Одесос,

⁶ НСИ, Административно-териториално и териториално деление на Република България към 31.12.2019 година. София, 2020.

- Приморски,
- Младост,
- Владислав Варненчик и
- Аспарухово.

Райони в Пловдив и Варна според броя на населението към 31.12.2019 година



Източник: НСИ⁷

Управление

Обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация се определят от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА).

⁷ НСИ, Административно-териториално и териториално деление на Република България към 31.12.2019 година. София, 2020.

Чл.2, ал.1 от ЗМСМА посочва Общината като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Съгласно втората алинея на чл. 2 съставните административно-териториални единици в общините са кметствата и районите.

Както бе отбелязано, чл.2, ал.3 от ЗАТУРБ дефинира района чрез принадлежащите му територия, граници, население и наименование.

Докато в общините се избират общински съвети и кметове на общини (чл.2, ал.3 от ЗМСМА), то районите като съставни административно-териториални единици в общините съгласно чл. 2, ал. 2 ЗМСМА и чл. 2, ал. 2 ЗАТУРБ се ръководят от районни кметове. Съгласно чл. 38, ал. 2 ЗМСМА кметовете на райони се избират пряко от населението за срок от 4 години.

Правомощията на районния кмет са изброени в чл. 46 ЗМСМА. Същите включват:

1. изпълнение на бюджета на общината в частта му за района или кметството;
2. организиране провеждането на благоустройствени, комунални и други мероприятия;
3. отговорност за стопанисването на определени от общинския съвет обекти на общинската собственост;
4. правото да назначава и освобождава служителите от общинската администрация в района или кметството, които подпомагат неговата дейност, в съответствие с утвърдената численост и структура;
5. да приема мерки за подобряване и възстановяване на околната среда и организира охраната на полските имоти;
6. да води регистрите на населението и за гражданското състояние и изпраща актуализационни съобщения до ЕСГРАОН;
7. осигурява извършването на административни услуги на физически и юридически лица;
8. Да осигурява спазването на обществения ред, за която цел има правомощията по чл. 70, 72, 80, 81, 83 , 85 и 87 от Закона за Министерството на вътрешните работи, на съответната територия до пристигане на полицейския орган;
9. да организира и ръководи

защитата на населението при бедствия и аварии; 10. Да представлява района или кметството пред населението, пред обществени и политически организации и пред други райони или кметства. 11. да организира изпълнението на актовете на общинския съвет и на кмета на общината, отнасящи се до територията и гражданите на района или кметството; да изпълнява функции, възложени му от кмета на общината.

Съгласно чл. 46, ал. 4 от ЗМСМА на кметове на райони могат да бъдат възлагани и други функции със закон или друг нормативен акт, както и с правилника по чл. 21, ал. 3 в зависимост от конкретните особености на общината, районите или кметствата. Законът предвижда и хипотеза, при която правомощията на районния кмет се определят от съответния общинския съвет. Вж. чл. 21, ал. 1, т. 8 ЗМСМА общинският съвет определя конкретните правомощия на кмета на общината и кметове на райони и кметства.

Възможността кметът на общината да възлага функции на кмета на района е уредена и в чл. 44, ал. 1, т. 9 ЗМСМА, която предвижда, че кметът на общината възлага изпълнението на свои функции на кметове на кметствата и районите, координира и осъществява контрол за целесъобразността и законосъобразността при тяхното изпълнение. Кметът на общината има и контролни правомощия досежно законосъобразността на актовете и действията на кметове при изпълнение на техните правомощия. Кметът на общината има и функции по налагане на предвидените в закона административни наказания.

Съгласно чл. 15, ал. 1 ЗМСМА дейността на районния кмет се подпомага от общинска администрация. Същата се одобрява като численост и структурата от общинския съвет (чл. 21, ал. 1, т. 2 ЗМСМА). т. 19 от чл. 21, ал. 1 ЗМСМА предвижда, че общинският съвет има правомощия по обсъждането и приемането на решения по предложения на кметове на райони по въпроси от своята компетентност;

Подзаконови нормативни актове

Основните подзаконови актове, които регламентират работата на общините на трите големи града в България са правилниците за организацията и дейността на общинските съвети, както следва:

- Правилник за организацията и дейността на Столичния общински съвет
- Правилник за организацията и дейността на Пловдивски Общински Съвет
- Правилник за организацията и дейността на Общински съвет - Варна, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация.

Правното основание за създаването на правилниците се намира в Конституцията на Република България, Европейската харта за местното самоуправление и Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Структурата на правилниците е както следва:

- Организацията и дейността на общинските съвети, неговите комисии;
- Взаимодействието на общинските съвети с общинската администрация и отношенията му с органите на държавната власт, обществените организации;
- Международните връзки и условията за сдружаване на общините.

В правилниците е отделено и специално внимание върху обществения контрол върху работата на общинския съвет, както и върху публичността на работата на общинския съвет. Правилникът за организацията и дейността на Столичния общински съвет дава възможност на кметовете на райони и кметства да внасят проекти за решения на Общинския съвет по въпроси, но едновременно с това се поставя условието тези проекти да са придружени със становище от кмета на Столична община относно тяхната законосъобразност.

Всички предложения, отправени за решаване в Пловдивския общински съвет, изготвени от заместник-кметове, секретаря на общината, главния архитект и кметовете на райони задължително се резолират от кмета на общината. Без негов подпис предложенията се отклоняват.

Правилникът за организацията и дейността на Варненския общински съвет не предвижда задължително становище или подпис от кмета на Варна при внасяне на проекти за решения от районните кметове.

Правилникът дава възможност на кмета на общината да възлага изпълнението на свои функции на кметовете на райони, кметовете на кметства, като координира и контролира законосъобразното и целесъобразното изпълнение на тези функции. Също така, на кмета на общината се възлага да осъществява контрол по законосъобразността на актовете и действията на кметовете на райони и кметства при изпълнение на техните правомощия по чл. 46, ал. 1 от ЗМСМА. В тези случаи кметът на общината може да отменя актове на кметовете на райони и кметства.

Още по-рестриктивен е текстът, който определя, че актовете на кмета на общината са задължителни за кметовете на райони и кметства, кметските наместници и всички изпълнителни органи в администрацията на общината. По този начин, кметовете на райони са приравнени с кметовете на кметства и служителите на общината. Правилникът определя и функциите на кметовете на райони и кметства (отново приравнени), както следва:

- изпълняват бюджета на общината в частта му за района;
- организират провеждането на благоустройствени, комунални и други мероприятия, финансирани от бюджета на общината, както и предприема мерки за опазването и подобряването на околната среда;
- координират дейността на административните служби на територията на съответния район, дават задължителни указания на ръководителите им и осъществяват контрола по тяхното изпълнение;
- отговаря за стопанисването на определени от общинския съвет обекти на общинската собственост;

- упражняват правомощията на работодател в качеството му на орган по назначаването по Закона за държавния служител (ЗДСл) или страна по трудово правоотношение на служителите на районната администрация;
- упражняват правомощията на орган по гражданското състояние, настояничеството и попечителството.
- водят регистрите по гражданското състояние и изпращат актуализирана информация към служба ЕСГРАОН;
- осигуряват опазването на обществения ред;
- организира и ръководи защитата на населението на съответната територия при бедствия и аварии;
- извършват регистрация за осъществяване на търговска дейност на съответната територия, съгласно актовете на общинския съвет;
- осъществяват функции на административно-наказващ орган в рамките на правомощията им, предоставени от кмета на общината в съответствие с действащите нормативни актове.

Следващият подзаконов акт, който регламентира работата на кметовете и администрацията на районите на трите големи града е **Устройственият правилник за организацията и дейността на общинската администрация**. В този документ, утвърден от кмета на съответната община са изброени функциите на Кмета на общината, кметовете на райони и кметства, както и на административните структури на общината.

Правомощията на кмета на район са регламентирани в закони, подзаконови нормативни актове и специални общински наредби. Функциите на кмета на район, като орган на изпълнителната власт, според устройствения правилник са определени в следните области на политика:

- Икономика и общинска собственост
- Териториално устройство
- Околна среда и води

- Култура, спорт, туризъм.

Основните функции на районните кметове са съсредоточени предимно в сферите на общинската собственост, местната икономика, териториалното устройство и опазването на околната среда.

Основните подзаконовни актове, които регламентират работата на кметовете на райони и на районните администрации на трите големи града в България са **Устройствените правилници на районите**. Правилникът дефинира следните функции на кмета на района:

- изпълнява бюджета на общината в частта му за района;
- организира провеждането на благоустройствени, комунални и други мероприятия;
- отговаря за стопанисването на обектите – общинска собственост, на територията на района, както и за стопанисването на други обекти, определени от общинския съвет;
- назначава и освобождава служителите от районната администрация, които подпомагат неговата дейност, в съответствие с утвърдената численост и структура;
- предприема мерки за подобряване и възстановяване на околната среда;
- води регистри на населението, за гражданското състояние и изпраща съобщения по
- ЕСГРАОН, чрез упълномощени служители;
- осигурява извършването на административни услуги на физически и юридически лица;
- осигурява спазването на обществения ред;
- организира и ръководи защитата на населението при бедствия и аварии;
- представява района пред населението, пред обществени и политически организации и пред други райони и общини;
- кметът на района участва в заседанията на Общинския съвет с право на съвещателен глас, който го изслушва задължително при обсъждане на въпроси, отнасящи се за района;

- на кмета на района могат да бъдат възлагани и други функции със закон или друг нормативен акт;
- кметът на района утвърждава устройствения правилник на районната администрация;
- в изпълнение на своите правомощия кметът на района издава заповеди.

Специалните наредби на общините, които делегират функции на районните кметове са както следва:

Столична община

- Наредба за общинската собственост;
- Наредба за преместваемите обекти, за рекламните, информационните и монументално-декоративните елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община;
- Наредба за реда за получаване и управление на дарения от Столичната община;
- Наредба за реда и условията за извършване на търговска дейност на територията на Столичната община;
- Наредба за реда и условията за пътуване с обществен градски транспорт на територията на Столична община;
- Наредба за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища на територията на Столична община;
- Наредба за условията и реда за съставяне на бюджетната прогноза за местните дейности за следващите три години, за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджета на Столична община;
- Наредба за условията и реда за провеждане на търгове и конкурси;
- Наредба № 1 за обществен ред и опазването на общинските имоти на територията на Столична голяма община.

Община Пловдив

- Наредба за опазване на околната среда на територията на Община Пловдив;

- Наредба за развитие, поддържане и опазване на зелената система на Община Пловдив;
- Наредба за овладяване популацията на безстопанствените кучета и котки, и регламентиране отглеждането на домашни кучета и котки на територията на Община Пловдив;
- Наредба за осигуряване на обществения ред;
- Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Пловдив.

Община Варна

- Наредба за обществения ред;
- Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Варна;
- Наредба за управление на отпадъците на територията на община Варна;
- Наредба за условията и реда за съставяне на бюджетната прогноза за местните дейности за следващите три години и за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджета на Община Варна;
- Наредба за гробищните паркове и погребално – обредната дейност на територията на община Варна;
- Наредба за определяне размера на местните данъци на територията на община Варна;
- Наредба за финансово подпомагане на проявите по програма "Спорт" и програма "Социален туризъм" в Община Варна;
- Наредба за финансово подпомагане на спортни клубове в община Варна;
- Наредба за реда и условията за безвъзмездно и възмездно ползване на спортни обекти и съоръжения, собственост на Община Варна, предоставени за управление на ОП "Спорт – Варна";
- Наредба за реда и условията за пътуване на преференциални цени в обществения транспорт на територията на община Варна;

- Наредба за реда за поставяне на преместваеми обекти по смисъла на чл. 56, ал. 1 от Закона за устройство на територията;
- Наредба за рекламна дейност на територията на община Варна;
- Наредба за принудително преместване на ППС с техническо средство 'паяк' на територията на община Варна;
- Наредба за изграждане, стопанисване, контрол и опазване на зелената система на територията на община Варна;
- Наредба за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество;
- Наредба за действия при ликвидиране на последствията от бедствия, аварии или усложнени метеорологични условия /обилен снеговалеж, проливни дъждове, силни ветрове и др.;
- Наредба за реда за упражняване на правата на собственост върху частта на Община Варна от капитала на търговските дружества.

Столична община е приела и специфични наредби, свързани с гражданското участие:

- *Наредба за провеждане на обществени консултации на територията на Столична община*

Мотивите, които са ръководили приемането на тази наредба са свързани с необходимостта от привеждане на нормативната уредба на Столична община в съответствие с измененията в Закона за нормативните актове; приемането на единни минимални стандарти за обществени консултации, регламентирани в ясна и прозрачна правна процедура, което ще създаде необходимата сигурност в процеса на обмяна на мнения и предложения между местната администрация и гражданите; подобряването на процеса на вземане на решения, като се даде възможност различни гледни точки на различни заинтересовани страни да бъдат взети предвид.

Целта на наредбата е осигуряването на отворен и ясен за гражданите процес на вземане на решения от местната власт, в резултат на което да се стигне до приемането на устойчиви и обществено признати решения и политики на местно ниво, да се създадат условия и

предпоставки за по-широко и ефективно включване на гражданите и организациите в процеса на изработването, обсъждането и приемането на общинските решения и политики в различни области чрез:

- въвеждане на изискване за провеждане на писмени консултации в рамките на минимум 30 дни като задължителна част от процеса на консултиране;
 - създаване на условия и ред за осигуряване на достатъчно време за запознаване и подготовка на обществеността за обсъждането на нормативни актове, както и включването на възможно най-много представители на заинтересованите страни по съответните въпроси;
 - създаване на единен електронен портал за обществени консултации, който да включва предварителната, съпътстващата и последващата информация и документация за всеки процес и да бъде публичен регистър на всички инициирани обществени консултации и обсъждания;
 - използване на различни допълнителни информационни канали, чрез които администрацията ще достига до различните заинтересовани групи;
 - разработване на наръчник за провеждане на обществените консултации;
 - изграждане на подходящи умения и организационна култура на местната администрация за провеждане на обществени консултации.
- *Наредба за реда и начина за провеждане на обществени обсъждания в областта на пространственото развитие и устройството на територията на Столична община;*

Важността на обсъждането на планираните изменения в устройството на територията и пространственото развитие изисква подобряване на реда и начина за провеждане на обществените обсъждания, определянето на заинтересованите общности, оповестяването на общественото обсъждане и определяне на резултатите от него. Специален акцент се поставя върху използването на ефективни способи за информираност и участие на гражданите в областта на пространственото развитие и устройството на територията на Столична община.

- *Наредба за условията и реда за провеждане на обществено обсъждане на проекти по чл. 4 и чл. 5 от Закона за общинския дълг.*

Целта на наредбата е да определи условията и реда за провеждане на обсъждане от местната общност проектите, за финансирането на които предстои общината да поеме дългосрочен или краткосрочен дълг, както и гаранциите към тях.

Основното противоречие в управлението на районите в рамките на общините е свързано с изборния статут на кмета на района, ограниченията във функциите, самостоятелността за вземане на решения, както и липсата на самостоятелен бюджет/ресурси.

IV. ПРЕЧКИ ЗА ЕФЕКТИВНО УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ В УПРАВЛЕНИЕТО НА РАЙОНА/ОБЩИНАТА

Процесът на развитие и демократизиране на обществото несъмнено включва и засилване на ролята както на отделните граждани, така и на техните доброволни сдружения за защита на гражданските права и интереси. Една от проявите на тази нарастваща роля са по-големите възможности за граждански контрол и гражданско участие при формиране на местната политика на общините в различните сфери на обществения живот. Участието на гражданите във формулирането на политики и вземането на решения на местно ниво допринася за подобряване качеството на публичното управление. Гражданският контрол върху решенията и действията на властимащите е една от характеристиките на демократичното управление.

Истинското демократизиране на местната власт е свързано с укрепване и усъвършенстване самостоятелността на местните органи на власт при активна обществена подкрепа, изразена в оценка на решенията, взети от общинския съвет или общината. Ето защо развитието на местната демокрация е немислимо без участието на населението, живеещо на територията на дадена община. Степента на гражданска активност и участие е индикатор за развитието и зрелостта на гражданското общество.

Тъй като местните власти са най-близо до проблемите на гражданите, именно на местно ниво участието на гражданите е от решаващо значение за демократичността и ефективността на управлението. Да се поставят гражданите в центъра на всички демократични институции е и основната цел на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа (СЕ). България е една от първите държави-членки на СЕ, които пристъпиха към реално изпълнение на тази Стратегия.

Докъде са стигнали тези процеси, тридесет години след началото на демократичните промени и близо десет години, след като България започна да прилага Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа. Преодолени ли са пречките пред участието на гражданите в процесите на формиране и реализация на политики

на местно ниво? Налична ли е гражданска зрялост за активно участие в тези процеси?

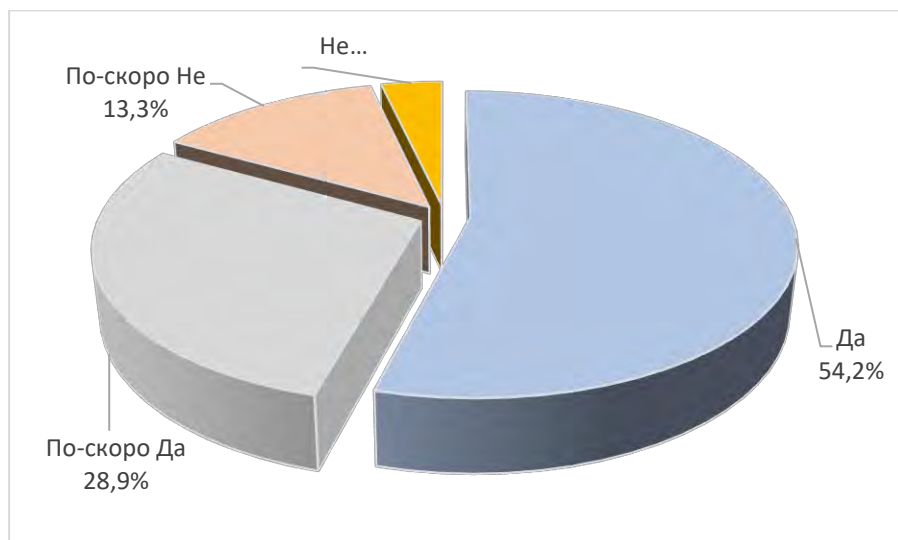
Отговорите на тези въпроси не са еднозначни, често противоположни и са индикатор за наличието на много нерешени въпроси и проблеми в тази област.

Проблемите с участието на гражданите в местните дела са особено важни в трите най-големи общини в страната – София, Пловдив и Варна, където с оглед на по-доброто управление са създадени райони и съответните им администрации. В тези общини живее, почти една трета от населението на страната. Доближават ли тези административни звена гражданите до властта или повече я отдалечават? Резултатите от извършеното анкетно проучване и проведените дълбочинни интервюта дават отговори на част от тези и други въпроси. Те са верифицирани с проведените фокус групи и обсъдени с местните заинтересованите страни по време на трите кръгли маси. Резултатите са изложени в доклада.

1. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕДЕНО АНКЕТНО ПРОУЧВАНЕ

Първият същностен въпрос от анкетата „Смятате ли, че гражданите трябва да имат възможност да участват пряко в управлението на общината/района си?“ задава общата рамка, която изразява целта на анкетата и насочва към конкретните параметри на гражданското участие.

Диаграма # 1

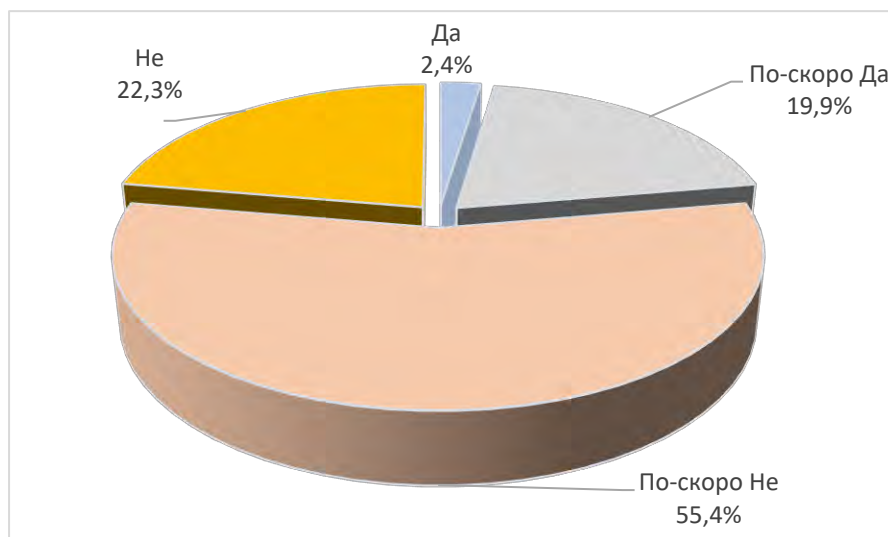


Както се вижда от диаграмата, голямата част от анкетираните – около 83% са дали отговори „Да“ и „По-скоро Да“. Според нас, съмненията в останалата част от анкетираните са свързани с прилагателното „пряко“. Само 4% са категорично, че такава възможност не е необходима.

С втория въпрос „Според Вас, гражданите знаят ли къде и към кого да се обърнат, за да участват в управлението на общината/ района си?“ се навлиза в тематиката за отношенията „община-район“.

Следващата диаграма (#2) показва, че според мнозинството от анкетираните (около 78%) гражданите не знаят къде и към кого да се обърнат, за да участват в управлението на общината, респ. района си. Едва една пета от тях посочват, че знаят къде и към кого да се обърнат.

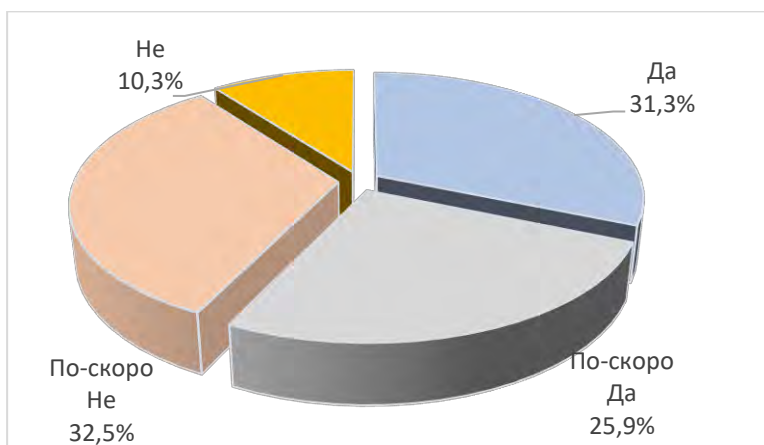
Диаграма # 2



С няколко от следващите въпроси се търси отговорът на причините и предпоставките за липсата на яснота за управленското ниво (районна администрация или централна администрация на общината) на което гражданите могат да участват.

Следващата диаграма представя отговорите на въпроса „Познавате ли разделението на функциите по управлението между общинската администрация в голямата община и районите?“

Диаграма # 3



Делът на отговорилите с „Да“ – 31.3% като цяло се припокрива с респондентите, работещи в общините, т.е. нормално е те да познават напълно това разделение на функциите. Отговорилите с „По-скоро Да“ са хора, които работят или са работили с общината и са наясно в някаква степен с принципите на разделението на функциите. Проблематични са останалите около 43%, които не познават кои функции се изпълняват от общинската администрация в голямата община, а кои – в районните администрации.

Следващият въпрос „Моля, отбележете кои функции са от компетентност на Кмета на общината и кои – на Кмета на район?“ цели да види по-конкретно разбирането на начина, по който функционират общините с районно деление. Следващата диаграма (#4) представя отговорите на анкетираните с фокусиране върху функциите на кметовете на райони.

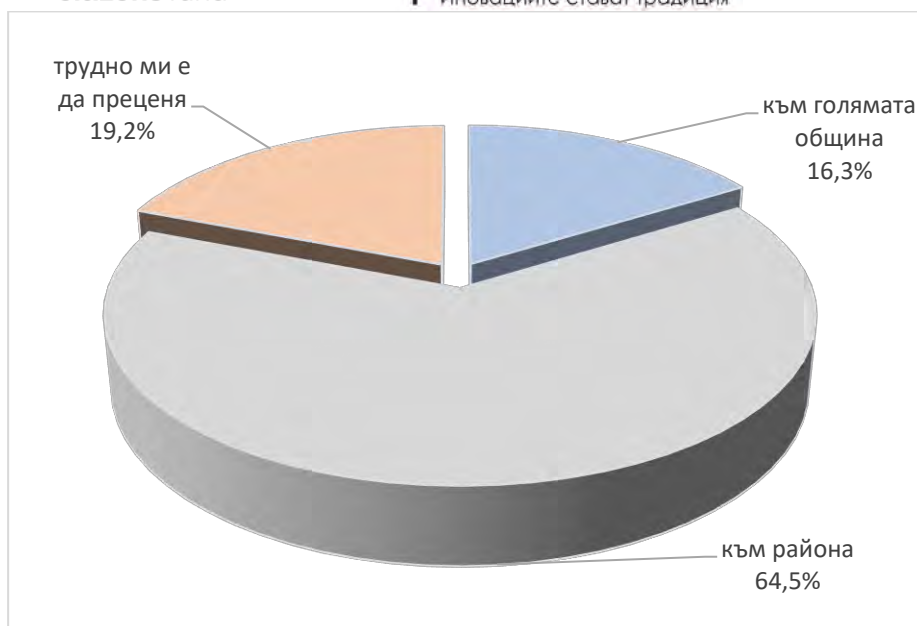
Диаграма # 4



Както се вижда от отговорите, извън правилните отговори като „Осигурява извършването на административни услуги на гражданите“ – 93.4%, „Отговаря за стопанисването на определени от общинския съвет обекти“ – 66.9%, „Организира провеждането на благоустройствени мероприятия“ – 74.1%, е налице посочване на функции, които са в правомощията на кмета на общината.

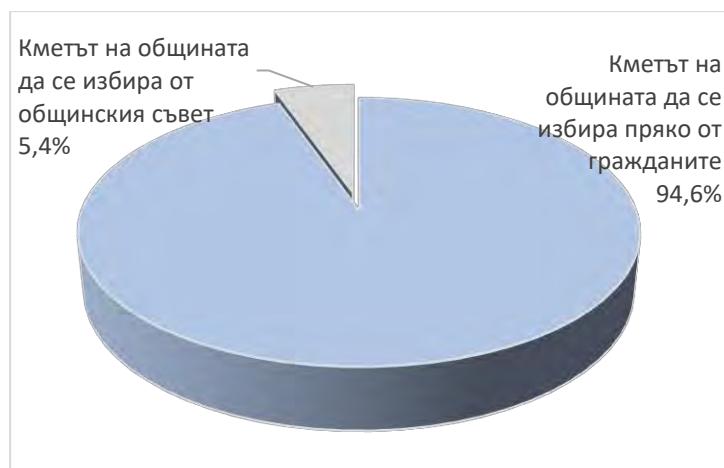
Отговорите на въпроса „Към кое ниво според вас гражданите могат по-лесно да се обърнат за решаване на техен проблем?“ показват преобладаващо мнение (64.5%) е, че това е районът. Тези отговори, съпоставени с отговорите, представени на диаграма #6, показват, че независимо, че гражданите не знаят къде и как да се включат, за да участват в управлението на общината, респ. района си, те знаят, че при наличие на проблем е най-добре да се обърнат към района.

Диаграма # 5



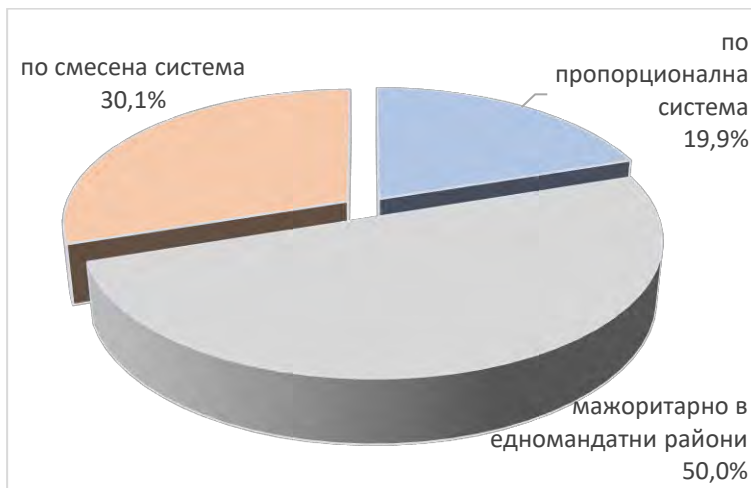
Следващата серия въпроси са свързани с идентифициране на промени в законовата и институционалната рамка. Първият въпрос - „Кое законодателно решение според вас би било най-удачно?“ е проверка, доколко изборът на кмет на община е основан на принцип или на конюктурно политическо решение.

Диаграма # 6



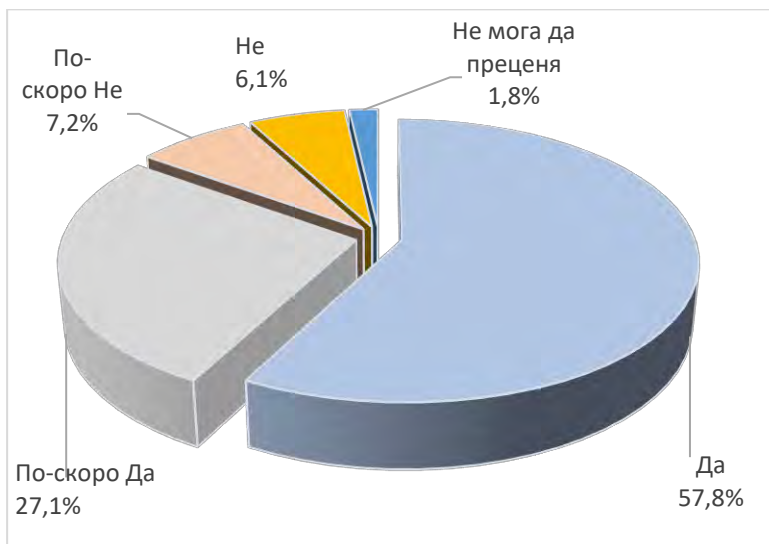
Вторият въпрос в тази секция е свързан с избора на общински съветници. Въпросът „Кое законодателно решение според вас би било най-удачно?“ предлага три възможни отговора.

Диаграма # 7



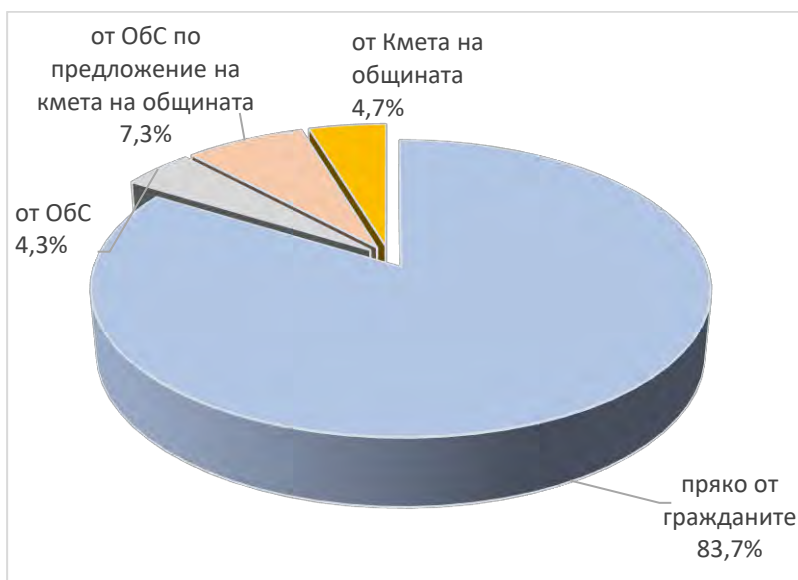
Изненадващо, само 19.9% от анкетираните искат да се запази сегашната пропорционална система за избор на общински съветници. Половината от анкетираните искат въвеждане на мажоритарен избор в едномандатни райони, а 30.1% - смесена система (част от общинските съветници – в едномандатни райони, друга част - по пропорционалната система). Отговорите на следващия въпрос „Според вас, би ли било уместно гражданите да могат да отзовават общински съветници при неизпълнение на поети ангажменти пред избирателите?“ разкрива желанието за промяна на избирателната система.

Диаграма # 8



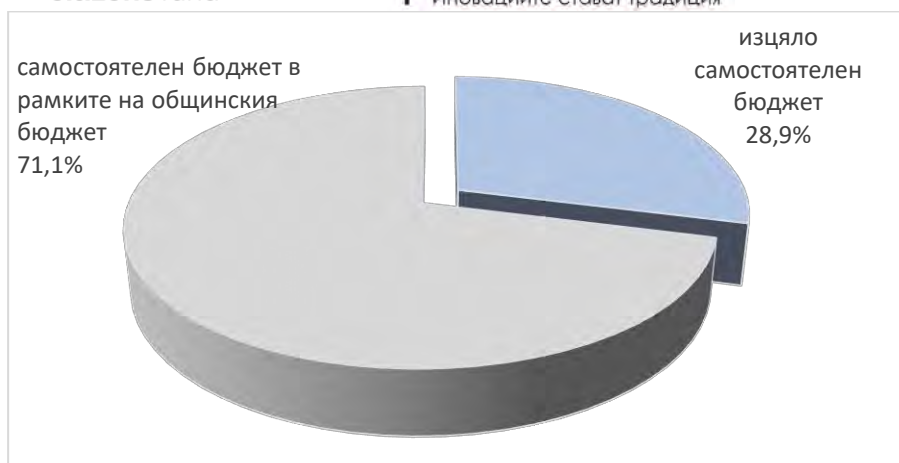
Вижда се, че почти 85% от анкетираните са изразили мнение за отзоваване на общинските съветници при неизпълнение на ангажиментите към избирателите. Явно е, че гражданите желаят увеличена отговорност на изборните представители на местните власти. Следва въпросът за начина, по който следва да се избира Кмета на район. Отговорите на въпроса „Кое законодателно решение според вас би било най-удачно?“, са както следва:

Диаграма # 9



Видно е, че мнозинството от анкетираните – 83.7% са за пряк избор на Кмета на район като потвърждение на традиционния за нашата страна избор на кметове. Пълен консенсус демонстрират отговорите на въпроса „Следва ли районът да има самостоятелен бюджет, позволяващ формиране и изпълнение на политики за развитието на района?“.

Диаграма # 10



Няма нито един отговорил с „Не е необходимо районът да има самостоятелен бюджет“. Мнозинството от отговорите – 71.1% са за необходимостта от районен бюджет в рамките на бюджета на общината.

Последният въпрос, свързан с промяна на законовата и институционална рамка е „Моля, отбележете кои области следва да са от компетентност на Кмета на голямата община или от Кмета на района за по-добри възможности за гражданско участие“. На следващата диаграма е представено мнението на анкетираните за функциите на районния кмет:

Диаграма # 11

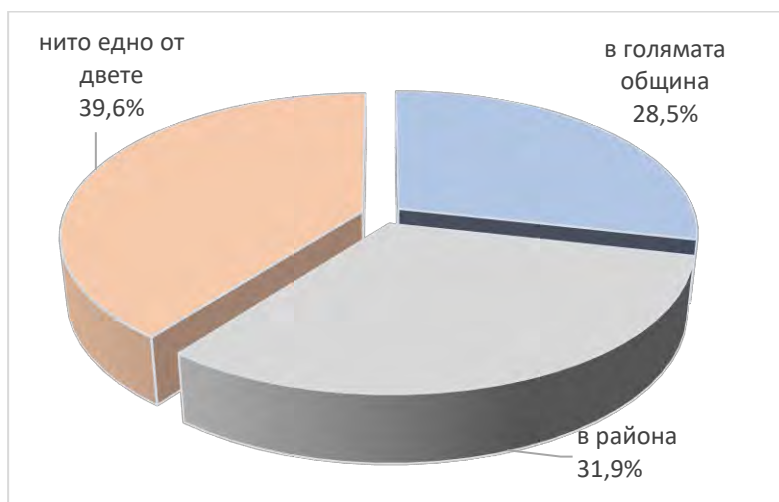


Както се вижда, функциите, които анкетираните смятат, че ще дадат повече възможност на районите са доста разширени спрямо съществуващите и в голяма степен отговарят на принципа за субсидиарност – да бъдат максимално близко до гражданите, за които са предназначени услуги, и които могат да осъществяват контрол върху изпълнението им.

Третата серия от въпроси е насочена към условията за участие на гражданите в местните политики. Отговорите на първият въпрос „Къде според вас гражданите имат повече възможности за участие в процеса на формиране на политики?“ също дават тема за размисъл.

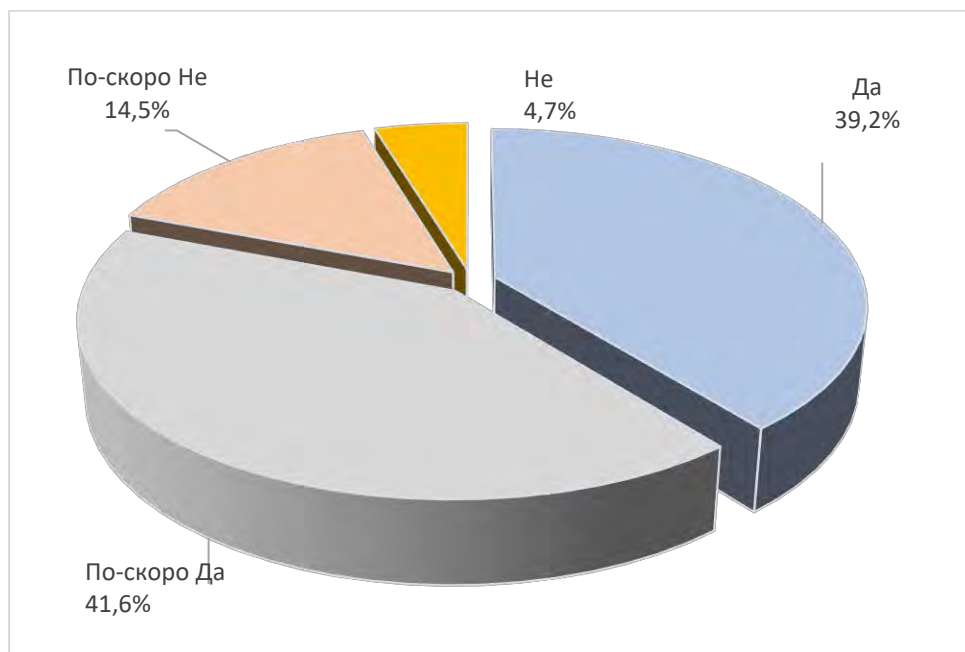
Около 40% от анкетираните смятат, че гражданите нямат възможности за участие в процеса на формиране на политики. Следващите въпроси от анкетата са насочени към изяснявани причините за тази песимистична гледна точка за гражданското участие.

Диаграма # 12



Отговорите на въпроса „Според вас, съществуват ли пречки, които ограничават възможностите на гражданите да участват в общинските политики?“ цели да провери доколко има обективни причини за трудностите за гражданите да участват в местните политики.

Диаграма # 13



От диаграмата е видно, че 80.8% от анкетираните смятат, че са налице пречки за участието на гражданите.

Следващата диаграма представя мнението на анкетираните, относно пречките, които възпрепятстват гражданското участие в местните политики. На първо място с 60.2% е пречката – „Недостатъчни знания на гражданите за общинските планове и процедури за вземане на решения“, следвана от „Липса на ефективна комуникация между общината и гражданите“ с 54.8%, „Неяснота кой е отговорен за отделните общински функции – централната община или районът“ – 45.2%, „Недостатъчен интерес от страна на гражданите“ – 42.2%. За една трета от анкетираните, пречка е липсата на ресурси на ниво „район“.

Диаграма # 14



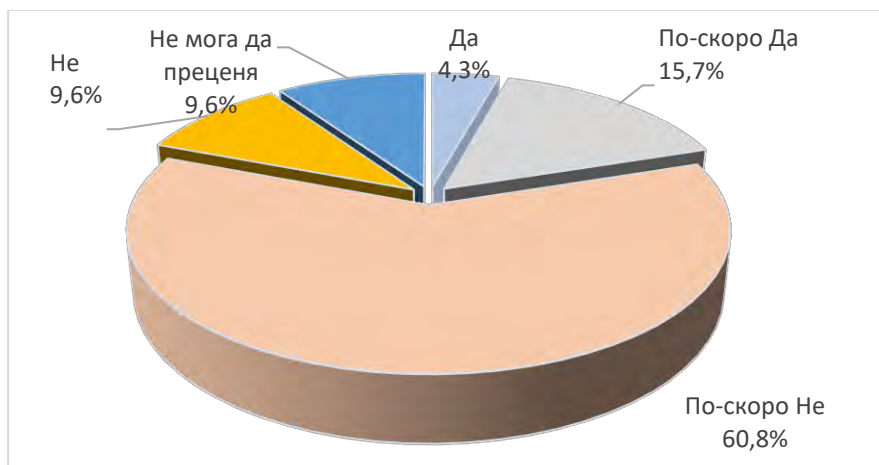
Следващият въпрос търси най-подходящите/ефективни форми за включването на гражданите във формирането и изпълнението на общински политики? Според анкетираните, най-подходящи форми са „Организиране на обществени обсъждания по важни въпроси“ със 71.1% и използването на Интернет базирани платформи – 63.9%. С голяма тежест са и Участието в работни групи и Създаването на консултативни/обществени съвети.

Диаграма # 15



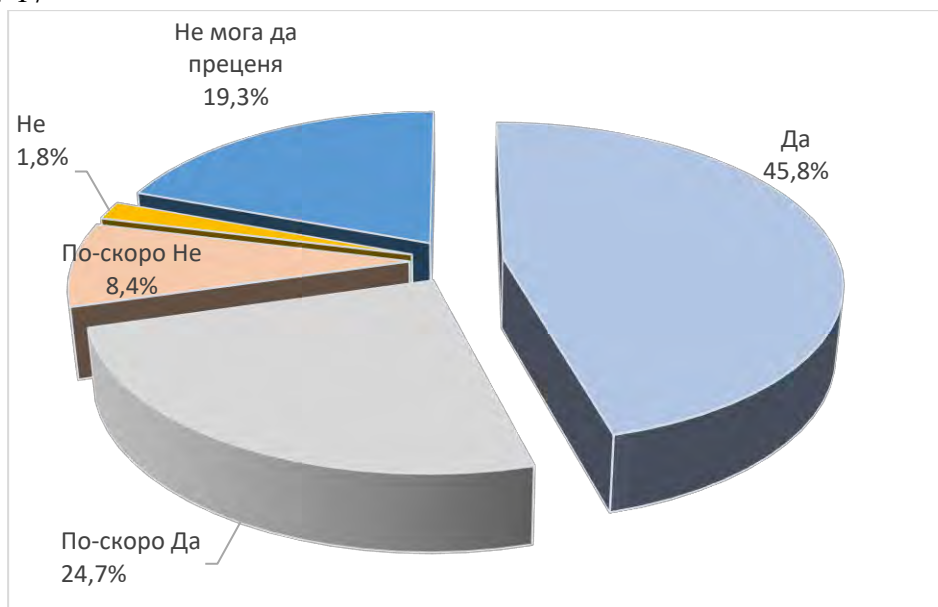
Интерес представляват отговорите на въпроса „Според вас, възползват ли се гражданите от сега съществуващите възможности за гражданско участие на ниво община/район?“. Около 70% от анкетираните смятат, че гражданите не се възползват от сега съществуващите възможности. Това определено насочва отговорите към поведението на самите граждани и по-точно към тяхното желание за активно участие.

Диаграма # 16



Следващият въпрос търси отговор на този проблем – ако гражданите не използват съществуващите възможности „Има ли смисъл да се търсят нови възможности за гражданско участие на ниво община/район?“, с оглед активиране на гражданското участие.

Диаграма # 17



Както е видно, около 70% от анкетираните смятат, че трябва да се търсят нови възможности.

Такива нови възможности анкетираните посочват, като отговор на последния въпрос в проучването (в свободен текст).

Ето някои от отговорите на анкетираните:

- пряко участие в ефективни процедури за предлагане на подобрения в съответния район;
- споделяне на добри практики за повече гражданско участие;
- провеждане на онлайн референдуми и допитвания;
- създаване на няколко експертни или консултативни групи;
- създаване на постоянни консултативни/обществени съвети/комисии с представители на НПО, изтъкнати общественици, преподаватели, подготвени граждани;
- законодателна уредба за създаване и статут на районни обществени съвети;
- организиране на публично допитване, например на ниво - район, по наболели за района въпроси, т. нар. мини референдуми;
- по-голяма публичност и предоставяне на информация за работата на общинската администрация в общината и района ще активира гражданското участие и ще увеличи необходимостта от инициране на обществени форуми и референдуми по въпроси, засягащи живота на местната общност;
- да може по местоживееие да се абонираш за онлайн бюлетин, в който да получаващ автоматична информация за всичко предстоящо - решения, промени и т.н. в твоя район - ремонти, строежи, решения, обсъждания, паркиране - всичко. И то достатъчно рано, за да реагираш, а не постфактум когато всичко е решено и приключило;
- създаване на районни съвети по квартали и внасяне на предложения до районен кмет.
- ясно разграничени функции и осигурени средства за района;
- създаване на платформи за обществени консултации и групи в мрежите, които да мотивират участие и включване в дискусия;
- редовни допитвания до гражданите тип социологически проучвания;

- създаване на онлайн платформа за активен граждански контрол, базирана на блокчейн технологията, която да предлага актуална ежедневна информация за дейностите в общината и района.

Основни изводи - оценка за пречките за ефективно участие на гражданите в управлението на района/общината, както и възможни препоръки за преодоляването им.

- Налице е консенсус, че гражданите трябва да имат възможност да участват пряко в управлението на общината/района си;
- Според мнозинството от анкетираните (около 78%), гражданите не знаят къде и към кого да се обърнат, за да участват в управлението на общината, респ. района си;
- Около 43% от анкетираните не познават кои функции се изпълняват от общинската администрация в голямата община, а кои – в районните администрации;
- За решаване на проблем на гражданите, преобладаващо мнение на анкетираните (64.5%) е, че трябва да се обръщат към района;
- Само 19.9% от анкетираните искат да се запази сегашната пропорционална система за избор на общински съветници. Почти 85% от анкетираните са изразили мнение за отзоваване на общинските съветници при неизпълнение на ангажиментите към избирателите;
- Мнозинството от анкетираните – 83.7% са за пряк избор на кмета на район, като потвърждение на традиционния за нашата страна модел за избор на кметове;
- Пълен консенсус “ЗА“ демонстрират анкетираните по въпроса да има ли районът самостоятелен бюджет, позволяващ формиране и изпълнение на политики за развитието на района;
- Анкетираните смятат, че повече функции на районите ще позволят в по-голяма степен реализация на принципа за субсидиарност;
- Около 40% от анкетираните смятат, че гражданите нямат възможности за участие в процеса на формиране на политики, а 80.8% от анкетираните смятат, че са налице пречки за участието на гражданите;
- Около 70% от анкетираните смятат, че гражданите не се възползват от сега съществуващите възможности и смятат, че трябва да се търсят нови възможности.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕДЕНИ ДЪЛБОЧИННИ ИНТЕРВЮТА

Основни предизвикателства в процеса на управлението на общините с районно деление и съответните райони

Основните предизвикателства пред управлението според отговорите на интервюираните на този въпрос могат да се групират в няколко различни направления. **Преобладаващият брой отговори са фокусирани върху управлението и координацията на големите общини/градове.**

Управлението на сложна система като община с районно деление винаги е предизвикателство. Неясното и/или недоброто разпределение на функциите между голямата община и районите, които са твърде много на брой (в Столична община) е честа практика. Постигането на добра координация в работата на общинската администрация – на централно ниво и на ниво район е в основата на осигуряването на добро и качествено управление. Координацията между звената на общинската администрация на централно и районно ниво не винаги е успешно и това предполага множество проблеми, включително и с възможността за ефективното участие на гражданите в местните процеси и политики.

Доброто управление изисква наличие на висок административен и управленски капацитет и ресурси. Тези фактори, често не са на очакваното ниво и не отговарят на очакванията за гражданите за ефективно функциониране на цялостната административна система, каквато е общината с районно деление.

В трите разглеждани общини са налице различия по отношение на отношение на икономическия, административния профил на отделните райони. Тези различия създават трудности при търсенето и прилагането на еднакви подходи и практики за разрешаването на идентични проблеми. В Столична община, различията са най-силно изразени. Трудно е да се намерят еднакво добре работещи решения, които да се прилагат успешно, например и

в р-н „Триадица“ и в р-н „Кремиковци“, които са два много различни района. В част от районите функционират отделни административно-териториални единици (кметства) в тях има и отделни населени места. Тези обстоятелства предполагат прилагането на по-прецизни управленски механизми, свързани както с делегирането на правомощия, така и по алокирането на ресурси за тях.

От друга страна предизвикателства в процеса на управлението на този тип общини са свързани със сложността на големия град и нарастващите проблеми, свързани с развитието му като единен социален организъм. Управлението на всеки голям град е сложно и въпросът е как районите да се включат в процеса на това управление. Не може районите да се разглеждат самостоятелно, а като част от големия град. Необходимо е осъществяването на по-добър синхрон в работата на администрацията на общината. Само по този начин администрацията може да отговори на изискванията на гражданите за ефективност и прозрачност на управлението при ограничените ресурси.

Предизвикателство пред управлението на големия град е вземането на решения, когато са налице много различни групи от населението, с различни интереси и възможности.

Предизвикателствата в управлението са свързани и с необходимостта от координация на множество общински институции и общински фирми в процеса на осъществяване функциите на общината. Без такава координация е невъзможно да се управлява ефективно цялата система от градски компоненти – техническа инфраструктура, градски транспорт, общинска икономика, социална сфера и да се съчетават различните интереси на гражданите и бизнеса.

Макар и в не голяма степен, субективни фактори, като например различия в партийна принадлежност между районен кмет и ръководни служители в общинска администрация (в лицето на отделни заместник кметове) също се оказват предизвикателство пред управлението на районите.

Споделено от немалък брой от интервюираните лица е разбирането, че системата на управление (взаимодействие и координация между районите и голямата община) трябва да

се преосмисли, с оглед осигуряването на повече институционална устойчивост и предвидимост.

Децентрализацията на местно ниво – фактор за по-добро управление

Подобряването на качеството на публичното управление на местно ниво, според част от участниците в проучването изисква да се продължи процесът на децентрализация, както на национално ниво, така и на ниво градове с районно деление, като водещият мотив е подобряване обслужването на гражданите и възможността за по-пряко участие в процесите на вземане на решения. Констатациите са, че към настоящият момент този процес е напълно спрял и следва да бъде рестартиран по целия вертикал до ниво кметства и райони.

Връзката на управлението с икономиката и финансите

Финансовото обезпечаване на компетенциите на районите и възможността да посрещнат дори и ограничени очаквания на гражданите е важна предпоставка за минимизиране на управленската „немоц“ на районите. Това би довело до известно осмисляне на фигурата на избираемия кмет на район, поради възможността да обезпечи финансово изпълнението на негова управленска програма, заявена пред гражданите. Осигуряването на лостове за въздействие/подкрепа на икономическото развитие на района е предизвикателство което може да насърчи реалната икономика, да се увеличат доходите на гражданите, а оттам и възможностите за повече средства за общината/района.

Осигуряването на финансови средства за районите би довело до подобряване качеството на тяхното управление, респективно би привлякло вниманието на гражданите за по-активно участие в процесите на вземане на важните за района решения, при налични предпоставки тези решения да бъдат практически реализирани. Такъв подход не би разрешил проблемите на всички райони, доколкото икономическата база е различна при много от тях, но би оползотворила потенциала и подкрепила инициативността на управленците и гражданите в онези от тях, които имат възможности за това.

Предоставянето на услуги като предизвикателство пред управлението

Предоставянето на услуги е основна задача на публичното управление. На местно ниво се предоставят около четири пети от всички публични услуги. Районните администрации са най-близо до потребителите на тези услуги, респективно очакванията към тях са най-високи. Много често, тези очаквания не се покриват от районните администрации, респективно създават негативни нагласи и оценки у гражданите. Липсва правна регламентация, кои услуги се предоставят на ниво община и кои на ниво район. Това води до създаване на различни практики в различните общини, както и е предпоставка за непоследователност и несигурност в съществуващите практики. Възможността с индивидуален административен акт да се предоставят, респективно прекратяват правомощия по отношение на предоставянето на услуги не е добра, защото не е устойчива, достатъчно публична и не осигурява възможност за предварително съгласуване със заинтересованите страни. Предоставянето на качествени услуги на гражданите при ограничените ресурси, с които общината и районите разполагат също е ключово предизвикателство пред тяхното управление.

Различията в икономическите, териториално-устройствени и социокултурни характеристики на районите, фактор, който влияе върху процеса на управление

Макар и част от единния организъм на града/общината, отделните райони (особено в Столична община) имат свой облик и специфики, които се повлияват неблагоприятно от универсални управленски решения прилагани на цялата територия.

Неизградената или недоизградена техническа инфраструктура в периферните райони, поставя сериозни предизвикателства пред ръководствата на тези райони, свързани с качеството на средата за обитаване и предоставянето на базисни публични услуги, като канализация, достъп (улична мрежа) и други. Изпреварващото развитие на трите големи града, увеличаващия се брой на населението и автомобилите, поставя в невъзможност градската инфраструктура да бъде адекватна на потребностите на населението без целенасочени и интензивни усилия в тази насока.

Наличието на райони, които се състоят само от жилищни комплекси, а други които включват предимно малки населени места е предизвикателство, което налага прилагането на различни управленски решения в условия на ограничена автономност, респективно недобри решения.

Преобладаващи оценки на съществуващия модел на управление

Като цяло преобладават отрицателните оценки, относно съществуващия модел на взаимодействие между голямата община и районите, макар, че някои определят модела, като добър. В основата на тази оценка е недобрата координация и взаимодействие между общината и районите, както и липсата на адекватни финансови средства за дейността на районите. Това според интервюираните се дължи на неоптималното разпределение на властта между различните управленски нива – централна власт, Столична община, райони. Като цяло, местните власти са лишени от правомощия, осигурени с ресурси. В този контекст гражданското участие, е трудно да бъде силно, мотивирано и достатъчно ефективно.

Основни проблеми в правната и институционална рамка на управлението на общините с районно деление

Редица документи на европейско ниво, по които и българската държава е страна, определят европейската правна рамка за гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно ниво. В България нормативната основа на участието на гражданите в управлението на първо място е уредена в Конституцията на Република България. Регламентирана е възможността за решения на гражданите при допитвания и за участие в местните органи и за контрол. В Конституцията е зададена рамката, а другите нормативни актове определят различните и конкретни аспекти от участието на гражданите в местната власт. Гражданското участие в местното самоуправление е регламентирано с конкретни текстове в редица други закони и подзаконовни нормативни актове, които в общия случай въвеждат задължения на органите на местното самоуправление да провеждат публични обсъждания

при приемането и / или отчитането на изпълнението на местни политики в различни сфери.

На базата на така очертаната правна рамка в предходната част на доклада, а също и според други извършвани проучвания може да се направи извода, че има създадена нормативна уредба, която дава възможности за включване на гражданите и техните организации в процесите на вземане на решения и в нормотворческия процес. Съществуващата законова уредба обаче следва да се допълни с конкретни механизми на взаимодействие на гражданите и техните организации с публичната власт за да бъде по-ефективно участието на гражданите. Резултатите от проведените проучвания потвърждават в голяма степен тези констатации.

Според една част (около една трета) от интервюираните, няма проблеми в правната и институционална рамка. Законовата рамка е добра, работи се и по подзаконовите актове, които регламентират функциите на общината и районите. Оценките са, че съществуващата нормативна уредба е ясна. Правомощията на районния кмет са делегирани от кмета на Столична община. Не е налице противоречие, няма неясноти. Въпреки, че законовата уредба е „оскъдна“ с вътрешните нормативни актове са уредени основните въпроси свързани с правомощия и отговорности. Районът работи в нормална законова и институционална рамка. Проблемите са свързани с възможностите за повече самостоятелност на районите.

Според мнозинството от интервюираните обаче, са необходими промени и тези промени трябва да се разпрострат върху голяма част от нормативните актове. Ето някои от изразените мнения:

- Необходима е промяна, както на основните закони за местното самоуправление и местната администрация, така и на подзаконовите актове.
- Цялостната законова рамка на общината се нуждае от внимателен анализ и подобряване.
- Добре е да се хармонизират подзаконовите актове, за могат отговорностите на общината и районите да са ясно разграничени, а оттам и финансирането им.

- Проблемите са свързани с подобряване на регламентацията в сферите на разграничение на общите компетенции, финансирането на районите и назначаването на служителите от администрацията.
- Законите и подзаконовата база трябва да се усъвършенстват, за да има по-голяма възможност за участие на гражданите в управлението.
- Правната и институционалната рамка на управлението на града съдържат редица проблеми, както на национално ниво, така и на общинско ниво. Трябва да има ясно разграничение на функциите между районната и централната администрация.
- Основните проблеми в правната рамка са свързани с необходимостта от промени в законодателството, които да отговарят на промените условия. Необходимо е ЗМСМА да се осъвремени в частта му за статута и управлението на районите.
- Законодателството е остаряло в някаква степен и е необходимо да се актуализира особено в частта му на общинско законодателство.
- Необходимо е цялостно преосмисляне на модела на управление на общините с районно деление.
- Необходимо е правната рамка да бъде по-ясно дефинирана и правомощията на различните нива да бъдат ясно разграничени.
- Проблемите са свързани, както със законовата база, така и с общинските подзаконови актове – необходима е пълна промяна за подобряване на правната рамка.
- ЗМСМА и останалите закони създават повече проблеми, отколкото са рамка за управление
- Необходимо е да се направи преглед на законовата рамка и да се усъвършенства, където има неясноти.
- Законовата рамка се нуждае от подобрене, но по-скоро като промени, произтичащи от новите моменти в развитието на града.
- Цялата правна база трябва да се актуализира с оглед на измененията в социално-икономическото състояние на страната през последните 20 години.
- Необходимо да има повече самостоятелност на районите, разбира се в рамките на общината.

- Центърът не може да обслужва ефективно гражданите, когато районите са само пощенски кутии.
- Необходимо е да е по-ясно разграничението на функциите между общината и районите, с цел гражданите да се ориентират към кого да се обръщат.
- Законодателството, регламентиращо управлението на общините с районно деление е непълно, както като закони, така и като подзаконовата нормативна база.

Общото усещане е, че „нещо липсва“, „има празноти и неясноти“, „кой, кога и какво прави“! Изводът, който може да се направи е, че правната рамка за участие на гражданите в управлението на местно ниво е сравнително добра, повечето от проблемите в общините с районно деление, свързани с възможността гражданите да участват активно в процесите на местно ниво, възникват от не дотам ясните взаимоотношения между голямата община и районната администрация.

Отговорности за вземането на управленските решения, свързани с развитието на района. Ролята на района

Поляризираны са мненията, свързани с оценката за ролята на районите. От една страна, интервюираните са отбелязали, че ролята на районите е важна и когато решенията се вземат на централно общинско ниво те се съгласуват с района. Изтъква се, че структурата на общината изисква важните решения да се вземат на общинско ниво, като тези решения, постоянно се консултират с районите, особено по проектите, свързани с тях. Съществува добра връзка между района и централната община по отношение вземането на управленски решения. Налице е процес на съгласуване, където се отчитат интересите на районите и се подкрепят от общинския съвет.

В много случаи концентрацията е добра за интересите на районите. Особено това е важно за големите транспортни и инфраструктурни проекти. Процесите на съгласуване между централната община и районите са мястото, където се отчитат интересите на гражданите и позволяват да се вземат най-добрите решения. Възприема се, че ролята на района е свързана преди всичко с осъществяване на връзката с гражданите, докато централната

администрация на общината отговаря за големите инфраструктурни проекти и масовия градски транспорт.

Според друга част от интервюираните, ролята на района в процеса на вземане на решения е подценена. Посочва се, че:

- Като цяло, ролята на района е силно занижена – всички важни решения се вземат в общината.
- Функциите по управление са на ниво община, като ролята на района е минимална, дори и да става въпрос за развитието на района.
- Отговорността за решенията на всички нива е на кмета на общината и централната администрация.
- Процесът на вземане на управленски решения е доминиран от общината, като ролята на района е минимална.
- Необходимо е да се повиши ролята на районите в управлението на града.
- Районите нямат почти никаква роля при вземането на управленските решения, и никаква роля в процесите на развитие.
- Районите нямат юридическа самостоятелност и не могат да участват в проекти, което силно ги ограничава.
- Ролята на района е ограничена, районната администрация разполага с капацитет и експертиза. Основната ѝ легитимност идва от непосредствения контакт с гражданите.

Констатира се, че липсата на достатъчно правомощия и средства не дава възможност за изпълнение даже на ограничените функции на района и се препоръчва да се промени статута на района в общия процес на управление на териториалната общност. Споделя се разбирането, че ролята на района е да осъществява връзката на гражданите с общинското ръководство. Основната легитимност на района идва от непосредствения контакт с гражданите.

Районните кметове, въпреки пряко избрани от гражданите имат ограничени правомощия, свързани с решения за развитието на района. Тяхната компетентност е повече оперативна. Сегашният модел на пряк избор на кмет, създава по-високи очаквания, към него, отколкото са неговите правомощия, респективно очакванията не могат да бъдат покрити и като следствие е налице разочарование и недоверие. Резултатите от анкетното проучване

показват, че подкрепата за настоящият модел на избор е категорична (над 80%). Това предполага, осигуряване на повече правомощия на районните кметове и администрации за адекватно посрещане на очакванията на гражданите.

Общински функции от компетентност на кмета на района

Налице е консенсус между участниците в интервюто. Основното мнение, което застъпват всички интервюирани може да се изрази по следния начин: Функциите, които трябва да са от компетентност на района са тези, които са свързани пряко с всекидневния живот на гражданите, както и с развитието на района. Такива са: административно обслужване на населението, поддръжката на уличната мрежа, тротоарите, зелените площи, паркирането, управлението на общинската собственост, координацията на строителството, чистотата, социалните дейности и подкрепата на инициативите на гражданите за развитието на района.

Комуникацията, като пречка във взаимоотношенията на администрацията и гражданите

Преобладаващото мнение на интервюираните е, че комуникацията е на много добро равнище, има добро взаимодействие между администрацията на различни нива и гражданите. Не следва да бъдат подценявани обаче и мненията, които са противоположни. Тези мнения в по-голямата си част са изразени от представители на граждански организации и граждани в качеството им на страна и потребител на услуги в този процес на комуникация. Те са индикатор за проблеми за качеството на комуникацията вътре в администрацията, следствие от недобра организационна структура и неефективно взаимодействие между отделните административни звена. Не са малко мненията, които насочват към този извод:

- Комуникацията е трудна, необходимо е време да се свържат гражданите с нивото, на което проблемът им ще бъде решен.
- Комуникацията с общината е добра, но самата структура на общината създава проблеми в процеса на комуникация.

- Комуникацията вътре в общината не е добра, поради неадекватната структура на общината, а оттам идват и проблемите в комуникацията с гражданите.
- Неефективна комуникация, липса на пряка връзка в управлението. Системно заложили проблеми с комуникацията с голямата община. Стремелството на района е да се поддържа добра комуникация с гражданите.
- Администрацията полага усилия и иска да комуникира с гражданите, но гражданите не са наясно с компетенциите на района. Те искат от района неща, които той не може да им даде – решения в области които не са от компетенциите на кмета на района а понякога дори от кмета на общината. Активността на отделни граждани допълнително затормозява районната администрация с некоректно адресирани, неясни и неточни жалби и искания.
- Комуникацията е добра, въпреки че в голяма степен е основана на неформална, отколкото на формална основа.

Частично решение на проблема с комуникацията, както вътре в административните структури, така и навън с гражданите може да се търси с разширяването на услугите предоставяни по електронен път, подобряване на условията за тяхното използване, паралелно с въвеждането на електронното правителство, като съвременен подход за предоставяне на публични услуги.

Законодателни промени, които биха подобрили работата на местните администрации и улеснили участието на гражданите

Като цяло, повечето от отговорите на интервюираните са позитивни, макар и доста обобщени. Необходими са промени, които водят до повече местна демокрация и децентрализация на общинското управление.

Интервюираните смятат, че „постоянното подобряване на законодателството е необходимо, още повече, когато става въпрос за множество законови и подзаконови актове, които не винаги са свързани по най-добрия начин. Преобладаващото мнение е, че сегашната система е добра, кметовете на общината и районите да се избират от гражданите.

Налице е съмнение и критично отношение към създаването и избирането на районни съвети. В същото време силно изразено е мнението, че трябва да се помисли за по-пряка връзка на общинските съветници с гражданите, т.е. да се помисли за повишаване отговорността на общинските съветници и се засили връзката им с районите. Съществуващата система на избор на общински съветници не гарантира, че гражданите от района ще имат представител в общинския съвет. Необходимо е при избора на общинските съветници да се засили мажоритарния елемент (например, част от мандатите да са по райони). Също така има и предложение да се създаде втора камара в общинския съвет, съставена от районните кметове, на примера на Прага.

Финанси и бюджет на район, фактор осигуряващ възможности за формулиране и изпълнение на политики за развитието на района

Интервюираните изразиха единодушно мнение за необходимостта от въвеждане на бюджети на районите. При това, интервюираните виждат бюджетът на района като част от общинския бюджет. Някои от най-характерните мнения са:

- Добре е районите да имат бюджети, с които могат да предоставят услуги на гражданите си и да осъществява проекти за развитие по преценка на ръководството на района при контрол на общинския съвет.
- Бюджетите на районите ще допринесат за по-добра стабилност на управлението и възможности за формиране и изпълнение на политики на районно ниво.
- Районните бюджети ще дадат възможност на ръководствата на района да направят повече за гражданите и за бизнеса на територията.
- Районните бюджети ще дадат възможност за по-добра инфраструктура и повече услуги за населението на района.
- Районите трябва да имат достатъчен бюджет, за да може да се осъществяват политики за развитие.

Голяма част от интервюираните изразиха мнението, че извън осигуряването на самостоятелност при финансирането на районите чрез свой бюджет, районите следва да

могат да кандидатстват за проекти по различните оперативни програми, което ще позволи да реализират проектите си за развитие.

Възползват ли се гражданите от сега съществуващите възможности за участие при вземането на решения на ниво община/район

Отговорите на този въпрос могат да се разделят в три групи. Най-голямата група от интервюираните смятат, че гражданите се възползват от съществуващите възможности:

- Гражданите се възползват от съществуващите възможности за участие на ниво община като цяло, но много малко въпроси се решават на районно ниво, затова там възможностите за участие са по-ограничени.
- Гражданите се възползват от съществуващите възможности за участие, но за съжаление на ниво район няма достатъчно ресурси, което означава, че политиките на района са ограничени, а оттам и участието на гражданите.
- Гражданите в голяма степен се възползват от съществуващите възможности за участие – повече при решаване на възникнали проблеми, по-малко – в процеса на планиране.
- Районът работи много добре с гражданите и те се включват в инициативите на общинските ръководства. За съжаление, активните граждани не са много.
- Районите създават условия за участие на гражданите в процеса на управление и гражданите се отзовават, когато имат кауза и за да се решат важни проблеми, които ги засягат.
- Районът има добро взаимодействие с гражданите и те се възползват в голяма степен от съществуващите възможности.
- Налице са достатъчно възможности за участие на гражданите и те участват активно.
- Гражданите използват активно съществуващите възможности за участие, но не толкова в политиките, колкото за отстраняване на проблемите, с които се сблъскват.
- Гражданите се възползват от възможностите за участие към момента.
- Условията за участие на гражданите са добри и гражданите могат да използват всичките, в зависимост от конкретния случай и ситуация.

- Районите са най-близко до хората и гражданите се обръщат първо към тях. При липсата на ресурси се намалява доверието на гражданите към администрацията.
- В района, гражданите използват всички съществуващи възможности за участие в управлението, доколкото това е в правомощията на района.
- Гражданите се възползват от възможностите да участват в управлението на общината, когато имат конкретен проблем и по-трудно – когато участват в процеса на дългосрочно планиране.
- Активните граждани използват съществуващите възможности, които не са никак малко.
- Гражданите са доволни, когато проблемите им се решават. Затова, когато срещнат отзивчива администрация те се възползват от всички възможности.
- Гражданите се възползват от възможностите за участие при вземането на решения ако районът е създал възможности.
- Гражданите се възползват от условията които района създава за комуникация – кметски приеми, срещи по населени места и други канали.
- Гражданите се възползват от съществуващите възможности, когато има доверие към администрацията.
- Гражданите използват съществуващите възможности за участие в процеса на вземане на решения.

Проблемът който се очертава при тази група отговори е свързан с ограничените правомощия на районите, които на практика не позволяват гражданите да изразят своя активна позиция на управленското ниво, което е най-близко до тях. По-дългият път до голямата община, води до разпиляване на гражданската активност и енергия.

Според втората група от отговорите на интервюираните, гражданите не се възползват от съществуващите възможности за участие:

- Гражданите се опитват да се възползват от съществуващите възможности, за съжаление – не винаги успешно.
- Гражданите не се възползват достатъчно от сега съществуващите възможности.
- Гражданите не се възползват от съществуващите възможности, както традиционни – срещи, обсъждания, така и не използват достатъчно социалните мрежи.

- Гражданите не се възползват напълно от съществуващите възможности, защото нещата на централно държавно ниво не са решени.
- Съществуващите възможности за участие на гражданите не са достатъчно известни на гражданите, затова не са използвани пълноценно.
- Съществуващите възможности за участие на гражданите са доста широки, но за съжаление не всички граждани се възползват от тях.
- Съществуващите възможности за участие са достатъчно широки, но гражданите не ги използват, особено по отношение на публичните проекти.
- Липсата на децентрализация води до невъзможност гражданите да се възползват напълно от съществуващите възможности за участие в управлението.
- Съществуващите възможности на пръв поглед са големи, но се прилагат ограничено и не по правилния начин, особено, когато се засягат важни интереси.

Това мнение в голяма степен се потвърждава и от резултатите от анкетното проучване. Около 70% от анкетираните смятат, че гражданите не се възползват от сега съществуващите възможности. Причините за това не са само в ниската гражданска активност. Причините следва да се търсят в мотивацията за участие, смисъла от участието и не на последно място на съществуващото недоверие между властта и гражданите на всички управленски нива. Това се вижда ясно в следващата група от отговори.

Трета група от мненията правят оценка за трудностите за участие на гражданите в процеса на вземане на решения:

- Гражданите не са достатъчно активни. Участват на ниво социални медии, но не са достатъчно последователни и не участват в обществени обсъждания и срещи, организирани от района.
- Нерешените въпроси с общинската правна рамка води до невъзможност гражданите да се възползват от съществуващите възможности за участие в управлението.
- Гражданите са активни, когато получават подкрепа от районната администрация и са включени в процеса на управление.
- Гражданите се обръщат към района и общината, само когато имат проблеми. Трудно се ангажират с по-дългосрочни инициативи и решения.

- Гражданите не са достатъчно активни. Необходимо е да се подобри нивото на доверие между ръководството на общината и гражданите.
- Гражданите участват активно като мнение за управлението, предимно в социалните мрежи. Трудно се организират за участие в обсъждания.
- Не всички граждани са достатъчно активни по отношение към управлението и вземането на решения.
- Районната администрация полага усилия за срещи с гражданите по квартали. Има такива приемни на кмета на района. Представя се информация в сайта на района. Тези които имат желание и искат да бъдат активни, участват.
- Когато общината е дружелюбна за гражданите е по-лесно да участват при вземането на решения, т.е. това зависи от нагласата на общинското и районното ръководство.
- Гражданите са активни, когато имат реални проблеми или могат да участват в реални инициативи и проекти, подкрепени с ресурси.
- Гражданите нямат достатъчно знания за начина, по който работи общината и не знаят как да се включат в процесите на управление. Обръщат се към общината само при наличие на проблем.

Пречки, които ограничават възможностите на гражданите да участват активно в общинските политики

В зависимост от отговорите си на този въпрос, интервюираните могат да бъдат разделени на няколко основни групи. Първата основна група смята, че основна пречка, която ограничава възможностите на гражданите да участват в общинските политики е **липсата на активност в гражданите**:

- Активността на гражданите е основен фактор за участието им в общинските политики.
- Основната пречка е необходимостта от полагане на усилия от страна на гражданите, за да участват в управлението.
- Липса на инициативност в гражданите, инертност и нежелание за участие.

- Гражданите не участват в общинските политики, защото не са достатъчно активни и не желаят да се ангажират.
- Освен незнанието за процедурите за вземане на решения важно е желанието на гражданите да участват в управлението.
- Гражданите не желаят да отделят времето, което е необходимо, за да навлязат в общинската проблематика, което е основната пречка.

Според друга част от интервюираните основна пречка е **липсата на информация и знания** в гражданите, като например:

- Неясната законова уредба на отговорностите на ниво район и централна администрация.
- Липсата на достатъчна информация за начина на управление на общината.
- Недостатъчната информация предоставяна от общината за важните решения, както и недостатъчната заинтересованост на гражданите.
- Недобрите познания на гражданите за компетенциите на района и начините за вземане на решения, както и от тяхната незаинтересованост.
- Гражданите нямат достатъчно знания и информация за начините за вземане на решения на общинско ниво.
- Основните ограничения са свързани с липсата на време на гражданите за участие в управлението, както и на достатъчни знания за начина, по който работи районната администрация и кои са нейните компетенции.
- Основните пречки, която ограничават възможностите на гражданите са свързани с недостатъчните знания на гражданите за начина, по който функционира общината, а също и недостатъчния интерес на гражданите.
- Гражданите нямат добри знания за начина на вземане на решения и не са инициативни, особено ако проблемите не се твърде лични.
- Гражданите не познават добре начините, по който се правят политиките на местно ниво, затова не могат да се включат пълноценно в процеса.
- Основно, пречките са свързани със слабите знания на гражданите за функциите на общината и района, както и за процедурите за вземане на решения.

Трета част от интервюираните смятат, че основната пречка е свързана с **липсата на ресурси и правомощия** в районите:

- След като районите нямат големи възможности да осъществяват политики и да работят по проекти, възможностите на гражданите да участват активно са ограничени.
- Липсата на съществени правомощия на ниво район, както и на достатъчно финансови ресурси, с които да се осъществяват местни политики.
- Липсата на финансови ресурси на ниво район ограничава възможностите за правене на политики, а оттам е нисък интересът на гражданите.
- Основните пречки са свързани с липсата на правомощия в самия район. Когато районът зависи изцяло като ресурси и не може да има самостоятелност в политиките и инициативите, тогава и участието на гражданите е под въпрос.

Освен тези отговори, част от интервюираните смятат, че проблем за гражданското участие са **липсата на доверие и обратна връзка**:

- Формалното прилагане на рамките за участие на гражданите в управлението, както и липсата на обратна връзка са основните пречки.
- Необходимо е да се поддържа обратна връзка с предложенията на гражданите.
- Основната пречка е натрупаното недоверие и липсата на обратна връзка.
- Липсата на доверие между гражданите и администрацията, както и в голяма степен на индивидуализма на гражданите.

Подходящи/ефективни форми за включване на гражданите във формулирането и изпълнението на общински политики

Според всички интервюирани, използването на **интернет базирани платформи и приложения**, както и на възможностите на **социалните мрежи** е най-ефективно за включването на гражданите. Ето някои от мненията:

- Най-подходящите форми са тези, които са базирани на електронни платформи и с достъп до социалните мрежи.
- Необходимо е да се използват социалните медии и да се разработват електронни платформи за участие на гражданите.
- Развитието на електронните услуги и интернет-базирани платформи са бъдещето на гражданското включване в управлението на общината.
- Трябва да се върви към електронното правителство и вземането на решения да става с максимален брой граждани.
- Общините развиват всички форми, особено базирани на електронни платформи. В това направление общините са доста изпреварили централната власт.
- Прилагането на новите електронни форми за гражданско участие са следващата стъпка за развитието на гражданското участие.
- Създаването на мобилни приложения за връзка с гражданите и организиране на консултативни съвети с широко гражданско участие.
- Най-подходящите форми за включване на гражданите са основани на новите технологии – електронни платформи за пряка връзка с гражданите.

Други отбелязват необходимостта от фокусиране върху **традиционните форми** – обсъждания, срещи с гражданите и различни консултативни съвети.

- Независимо от развитието на технологиите и електронните платформи, най-важни си остават традиционните форми – срещи с гражданите, обсъждания, работни групи и консултативни съвети.
- Необходимо е да се използват всички форми за включването на гражданите – обсъждания, форуми, квартални събрания.
- Освен електронното управление, трябва да се въвличат гражданите чрез участие в обсъждания и ангажираност по конкретни инициативи.
- Редовните срещи на ръководството на района с гражданите и осигурените канали за връзка с районната администрация дават възможност за включването на гражданите.

- Редовните срещи с гражданите са в основата на познаването на техните проблеми, изслушването на предложенията им и привличането им в процеса на вземането на решения.

В крайна сметка, извън заемането на позиция в едната или другата посока, интервюираните смятат, че всички форми са подходящи, както електронните, така и традиционните, там където има активно ръководство на районите, което е решило да включи гражданите в процеса на управление.

Основни изводи - оценка за пречките за ефективно участие на гражданите в управлението на района/общината, както и възможни препоръки за преодоляването им.

Основните изводи от проведените дълбочинни интервюта могат да се формулират по следния начин:

Предизвикателствата в процеса на управлението на общината и районите са свързани с управлението и координацията на функционирането на големите градове, като акцентът е поставен върху:

- неясното разпределение на функциите между общината и районите;
- постигането на добра координация в работата на общинската администрация – на централно ниво и на ниво район;
- как да се продължи процесът на децентрализация, както на национално ниво, така и на ниво градове с районно деление, с цел подобряване обслужването на гражданите;
- как да се насърчи реалната икономика и да се увеличат доходите на гражданите, а оттам и възможностите за повече средства за общината;
- предоставянето на качествени услуги на гражданите при ограничените ресурси, с които общината и районите разполагат;
- бързото развитие на града, увеличаване броя на населението и изграждане на градската инфраструктура.

Основните проблеми в правната и институционална рамка на управлението на общината са разгледани от две противоположни позиции. Според една трета от интервюираните, няма проблеми в правната и институционална рамка. Въпреки, че мнозинството от интервюираните са отбелязали, че са необходими промени – конкретни проблеми не са посочени.

Поляризираны са мненията, свързани с оценката за ролята на районите. От една страна, интервюираните са отбелязали, че ролята на районите е важна и когато решенията се вземат на централно общинско ниво те се съгласуват с района. Според друга част от интервюираните, ролята на района в процеса на вземане на решения е подценена.

Интервюираните са единодушни, че функциите, които трябва да са от компетентност на района са тези, които са свързани пряко с всекидневния живот на гражданите, както и с развитието на района. Такива са: административно обслужване на населението, поддръжката на уличната мрежа, тротоарите, зелените площи, паркирането, управлението на общинската собственост, координацията на строителството, чистотата, социалните дейности и подкрепата на инициативите на гражданите за развитието на района.

Преобладаващото мнение на интервюираните е, че комуникацията е на много добро равнище, има добро взаимодействие между администрацията на различни нива и гражданите.

По-голямата част от интервюираните подкрепят необходимостта от законодателни промени, като тези промени трябва да са насочени към повече местна демокрация и децентрализация на общинското управление.

Налице е пълен консенсус за потребността от въвеждане на бюджети на районите. При това, интервюираните виждат бюджетът на района като част от общинския бюджет.

Разнопосочни са мненията, доколко гражданите се възползват от сега съществуващите възможности за участие при вземането на решения. Голяма част от интервюираните оценяват трудностите за участие на гражданите в процеса на вземане на решения.

Като основна пречка, която ограничава възможностите на гражданите да участват в общинската политика са посочени липсата на активност в гражданите, липсата на

информация и знания за функционирането на общината и районите, както и на липсата на ресурси и правомощия в районите.

Според всички интервюирани, използването на интернет базирани платформи и приложения, както и на възможностите на социалните мрежи е най-ефективно за включването на гражданите. Отбелязва се, че независимо от технологиите, не трябва да се пренебрегват и традиционните форми – обсъждания, срещи с гражданите и участието в различни консултативни съвети.

Основният извод, който правят интервюираните е, че включването на гражданите в процеса на управление в най-голяма степен зависи от активното ръководство на районите, за което участието на гражданите е от значение.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕДЕНИ ФОКУС ГРУПИ

Проведените фокус-групи показаха, че темата за ефективното управление на градовете с районно деление и включването на гражданите в процеса на формиране и изпълнение на общински политики е важна и актуална. Напълно потвърдени бяха резултатите, получени от проведените анкети и интервюта. Постигнат бе консенсус за съществуващите проблемни области в управлението на градовете с районно деление. Потвърдена бе необходимостта от увеличаване на самостоятелността на районите във финансовата сфера.

Основният извод е, че е необходимо да се продължи процесът на децентрализация – както на национално ниво, където общините да получат повече правомощия, така и на ниво общини с районно деление, където трябва да се увеличи ролята на районите. Подобряването на законодателната и институционална рамка за местно самоуправление води до увеличаване на местната демокрация, чрез осигуряване на повече възможности на гражданите да участват в местните политики.