**ДИСТАНЦИОННИ ОБУЧЕНИЯ**

**ОБУЧИТЕЛЕН МОДУЛ**

**«КОНТРОЛНИ ФУНКЦИИ НА ОБЩИНИТЕ»**

**МАТЕРИАЛИАЛИ ЗА САМОПОДГОТОВКА**

**Тема 4. Контрол по опазване на обществения ред, здравето и сигурността на гражданите**

**Тема 4. Контрол по опазване на обществения ред, здравето и сигурността на гражданите**

**Цели:** В темата са разгледани правомощията на кмета на общината, свързани с опазване на обществения ред, здравето и сигурността на жителите на общината, като се акцентира върху последните промени на нормативните документи. Представят се и добри практики. Представени са правомощията на кмета на общината, кметовете на район и кметства съгласно разпоредбите на националното законодателство, възможностите за сътрудничество между органите на централната и местните власти.

**Очаквани резултати:** Придобиване на компетенции относно прилагането на контролните функции на общината и възможностите за взаимодействие с органите на МВР във връзка с опазване на обществения ред и сигурността на гражданите, с органите на МЗ – за опазване здравето. Представяне на най.честите пропуски в местните наредби, водещи до отпадане на издадените наказателни постановления, а в не малко случаи и оспорване и отмяна на самите наредбите от съдилищата.

Съдържание:

[**4.1. Преглед и прилагане на нормативната уредба 2**](#_Toc78582480)

[**4.2. Функции и организационни форми, използвани при изпълнение на контролните функции 8**](#_Toc78582481)

[**4.3. Сътрудничество между органите на централната и местната власти 9**](#_Toc78582482)

[**4.4.Опазване здравето на жителите на общината 10**](#_Toc78582483)

[**4.5. Местни наредби 10**](#_Toc78582484)

## 4.1. Преглед и прилагане на нормативната уредба

Правомощията на общините са регламентирани в законодателството, както следва:

- **опазването на обществения ред** - правила относно обществения ред се съдържат в следните нормативни актове: Указ № 904 от 28.12.1963 г. за борба с дребното хулиганство /УБДХ/ и Правилника за приложението му, Закона за събранията, митингите и манифестациите /ЗСММ/, Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия /ЗООРПСМ/, Закона за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехническите изделия /ЗОБВВПИ/, Закона за защита от шума в околната среда /ЗЗШОС/, Закона за ветиринарномедицинската дейност /ЗВМД/ и др.

Освен в изброените актове, правни норми относно обществения ред се съдържат и в наредбите със същото име, които всеки общински съвет приема на основание чл. 44, ал. 1, т. 4 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Правомощията на кметовете на райони и кметства във връзка с опазване на обществения ред са регламентирани в чл. 46,ал.1, т.5 от ЗМСМА. Правомощията, които имат са по чл. 70, 72, 80, 81, 83, 85 и 87 от Закона за Министерството на вътрешните работи, като те могат да бъдат прилагани в рамките на съответната територия до пристигане на полицейски орган. Съгласно чл. 70 ЗМВР компетентните органи могат да извършват проверки за установяване самоличността на лице: за което има данни, че е извършило престъпление или друго нарушение на обществения ред; когато това е необходимо за разкриване или разследване на престъпления и при образувано административно-наказателно производство, при осъществяване на контрол по редовността на документите за самоличност и пребиваване в страната; на контролен пункт, организиран от полицейските органи; по искане на друг държавен орган за оказване на съдействие при условия и по ред, предвидени в закон.

Кметовете на райони и населени места могат да задържат лица на основание чл. 72 ЗМВР, за което има данни, че е извършило престъпление; което след надлежно предупреждение съзнателно пречи на полицейски орган да изпълни задължението си по служба; което показва тежки психични отклонения и с поведението си нарушава обществения ред или излага живота си или живота на други лица на явна опасност; при невъзможност да се установи самоличността му; което се е отклонило от изтърпяване на наказанието лишаване от свобода или от местата, където е било задържано като обвиняем в изпълнение на разпореждане на орган на съдебната власт; обявено за издирване с цел задържане, както и по искане на друга държава във връзка с неговата екстрадиция или в изпълнение на Европейска заповед за арест; в други случаи, определени със закон.

Кметовете могат да извършат обиск, на основание чл. 80 ЗМВР: в случаите на задържане при условията на чл. 72, ал. 1; на лице, за което съществуват данни, че носи опасни или забранени за притежаване предмети; на лице, заварено на място, където е извършено престъпление или нарушение на обществения ред, когато има достатъчно данни, че у него се намират вещи, които са свързани с престъплението или нарушението; на лице, за което има сигнал в ШИС за извършване на специфичен контрол.

Съгласно чл. 81 ЗМВР, кметовете на райони и населени места могат да проверяват личните вещи на лица при установяване на самоличност и задържане, когато са налице достатъчно данни, че се укриват вещи, свързани с извършено престъпление или нарушение; както и в други случаи, определени със закон.

Съгласно чл. 83 ЗМВР те могат да извършват проверки в помещения без съгласието на собственика или обитателя или в тяхно отсъствие само когато следва да се предотврати непосредствено предстоящо или започнало тежко престъпление; са налице данни, че в помещението се укрива лице, извършило тежко престъпление; е необходимо оказване на неотложна помощ на лица, чийто живот, здраве или лична свобода се намира в опасност или са налице други случаи на крайна необходимост.

На основание чл. 85, ал. 1 и чл. 87 ЗМВР кметовете на населени места и райони при изпълнение на служебните си задължения могат да използват физическа сила, помощни средства и огнестрелно оръжие само когато това е абсолютно необходимо.

- **опазването на здравето** – В Закона за здравето е регламентирано, че държавата, общините, юридическите и физическите лица осъществяват дейността си, като осигуряват опазването на жизнената среда от вредно въздействащите върху здравето на човека биологични, химични, физични и социални фактори.

Общините приемат и финансират програми за провеждане на дейности, свързани с опазване, укрепване и възстановяване здравето на гражданите в населените места, в които е установена зависимост между замърсяването на околната среда и здравното състояние на населението.

Държавните и общинските органи и институции планират, разработват и провеждат политика, насочена към опазване здравето на гражданите чрез осигуряване на здравословна жизнена среда, обучение за здравословен начин на живот и здравна профилактика.

Дейността на общините по провеждане на политики в областта на здравната профилактика сред населението и на лекарите при и по повод на предоставяната медицинска помощ може да се подпомага от здравни медиатори. Тази дейност на общините може да се подпомага и от юридически лица с нестопанска цел с *доказан опит* в съответната област*.*

Общините приемат и осъществяват регионални програми за ограничаване на употребата на тютюневи и свързани с тях изделия, злоупотребата с алкохол и недопускане употребата на наркотични вещества.

Общините санкционират нарушилите или неизпълнилите въведени от министъра на здравеопазването или от директор на регионална здравна инспекция противоепидемични мерки по чл. 63, ал. 4 или 7 и чл. 63а, ал. 1 или 2 от ЗЗ.

- **сигурността на гражданите** – защита от бедствия и аварии, превенции, противопожарна безопасност, опазване имуществото и живота на гражданите, пътна безопасност и др.

Прегледът на общинските наредби за обществения ред показва, че всички 265 общински наредби имат обща цел. Целта е да се осигури опазването на общественото спокойствие, общинската собственост и да се създадат ред и условия за упражняване на стопанска, обществена и други дейности, осигуряващи живота в населените места.

Освен това в наредбите се включат и въпроси, които отразяват спецификата на населените места.

При отчитане на общинските особености се има предвид колко е голяма общината, колко жители живеят, каква икономическа дейност се развива – туризъм, услуги, селско стопанство, производство и др.

На тази база може да се направи извод, че профилът на общините следва да е определящ при уреждане на проблемите за обществения ред в общинските наредби. Този подход следва да бъде спазван при разработването, измененията и допълненията на наредбите, тъй като той в най-голяма степен отговаря на потребностите на гражданите.

Съществуването на множество местни особености, по отношение на опазване на обществения ред в отделните общини е едно от основанията законодателят да даде правото на общините да уреждат тази проблематика, самостоятелно, а не да бъдат регламентирани в ЗМВР.

За всички общини в страната има общи въпроси, които касаят обществения ред, като опазване на тишината, провеждането на митинги, манифестации, безопасността на движението и други.

Наред с това въпросът следва да бъде пречупен и през особеностите на отделната община, с оглед на предизвикателствата и проблемите които се срещат на местно ниво. В тази връзка законовата уредба, дава възможност общините сами да определят отделните обществени отношения, които ще бъдат защитени, по тяхна преценка с оглед на местната специфика.

**Нормативна база:**

* Конституция на Република България:
* Закон за министерството на вътрешните работи;
* ЗМСМА;
* Секторна нормативна база - Указ № 904 от 28.12.1963 г. за борба с дребното хулиганство /УБДХ/ и Правилника за приложението му,Закона за събранията, митингите и манифестациите /ЗСММ/, Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия /ЗООРПСМ/, Закона за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и  пиротехническите изделия /ЗОБВВПИ/, Закона за защита от шума в околната среда /ЗЗШОС/, Закона за ветеринарномедицинската дейност /ЗВМД/ , Закон за здравето, Закон за мерките и действията по време на извънредното положение и др.
* Местна нормативна база – Наредби на Общинския съвет.

Съгласно ЗМСМА в компетентността на кметове на общини влиза опазването на обществения ред, като за осигуряването му издава писмени заповеди,задължителни за началниците на съответните структури на Министерството навътрешните работи. (чл. 44, ал.1, т.4).

Правомощията, които кметовете на район или кметство имат по ЗМВР, произтичат от чл. 46, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА, според който: „Кметът на район или кметство: осигурява спазването на обществения ред; има правомощията по чл.70, 72, 80, 81, 83, 85 и 87 от Закона за Министерството на вътрешните работи, насъответната територия до пристигане на полицейския орган“;

Предвидените правомощия по членовете от Закона за МВР определят какво могат да правят кметовете на райони или кметства, но не и как да го правят.

Прилагането на тези правомощия зависи изключително много от конкретната ситуация.

Кметовете на кметства нямат всички права, които имат органите на реда, не са униформени и не им се предоставя законово право да носят оръжие,освен това кръгът на техните правомощия е относително стеснен.

При всички случаи, когато възникне или има опасност от възникване на определена конфликтна ситуация, е необходимо да се направи всичко възможно да присъстват и други жители на кметството, до пристигането на полицейски орган, който да поеме контрола по опазването на обществения ред.

**Възможност за създаване на звено „Общинска полиция“ по Закона за МВР**

Правното основание за създаване на Общинска полиция е чл. 94 от Закона за МВР /ЗМВР/, с който се създава се възможност за изграждане на нови звена на общината /звена „Общинска полиция“/, специално предназначени за „охрана“. За целта се сключва договор между кмета на общината и директора на Областната дирекция на МВР (ОД МВР). Служителите в звената "Общинска полиция" към общините се назначават и служебните им правоотношения се прекратяват по реда на ЗМВР, като не се включват в определената обща численост на МВР.

Функциите, които могат да изпълняват служителите в звената „Общинска полиция“ са:

* опазване на обществения ред;
* охраната на обекти;
* осигуряване безопасността на движението по пътищата;
* осъществяване на контролната и административно наказателната дейност по спазване на местните наредби и заповедите на кмета.

Служителите от звеното са пряко подчинени на кмета на общината, но контрол и методическо ръководство на дейността им се осъществяват от съответните областни дирекции и районни управления на МВР.

Общата норма на чл. 92 ал. 1 от ЗМВР е, че МВР може да сключва договори за предоставяне на услугата охрана на заинтересовани лица, публични и частни субекти срещу заплащане.

**Закон за частната охранителна дейност**

Законът за частната охранителна дейност (ЗЧОД), в сила на 31 март 2018 г., регламентира възможност за охрана на урбанизирани територии.

Законът определя, че охраната на урбанизирани територии е комплекс от дейности, който включва защита от противоправни посегателства върху имуществото и населението в съответната урбанизирана територия посредством наблюдение, контрол и реакция с мобилни охранителни патрули.

Възложител по договор за охрана на урбанизирана територия е кметът на общината, в границите на която се намира селищната територия, обхваната от границите на населеното място или селищното образувание (строителните му граници), определени с устройствен план.

**Национални политики по опазване на обществения ред и сигурността**

За да бъде регламентиран реда и условията за опазване на обществения ред, опазване на общинското и селскостопанско имущество общинските съвети издават наредби, които уреждат тази материя.

В наредбите за опазване на обществения ред се регламентират група обществени отношения, които касаят опазване на общественото спокойствие и реда в населените места, опазване на общинското имущество, безопасност на движението, поддържане на естетичния вид и чистотата, реда в жилищните сгради, провеждането на събрания, митинги и други обществени прояви и т.н.

Кметът на общината също има правомощия, свързани с опазването на обществения ред и сигурността. Съгласно чл. 44 от Закона за местното самоуправление и местна администрация, кметът на община:

* отговаря за опазването на обществения ред, като за осигуряването му издава писмени заповеди, задължителни за началниците на съответнитеструктури на Министерството на вътрешните работи;
* възлага изпълнението на свои функции на кметовете на кметствата и районите, координира и осъществява контрол за целесъобразността изаконосъобразността при тяхното изпълнение. Осъществява контрол по законосъобразността на актовете и действията на кметовете при изпълнение на техните правомощия и налага предвидените административни наказания;
* председателства съвета по сигурност.

**Основни сфери на дейност, които общините регулират и контролират са:**

* Опазване на реда – общи норми;
* Опазване на публичната инфраструктура (общинска и държавна);
* Правила за обекти, в които се извършва търговска и развлекателна дейност;
* Правила за извършване на строителни и ремонтни дейности;
* Транспортно обслужване, безопасност на движението, правила за паркиране (за големи и средни общини);
* Провеждане на събрания, митинги и манифестации и други масови мероприятия.

Регламентиране и контрол на някои специфични положения, вкл. и чрез издаването на Заповеди на кмета на общината:

* извършването на религиозна дейност;
* забраната за използване на самоделни устройства за готвене и отопление;
* реда за монтаж на климатици;
* забрани за къпане и риболов;
* забрана за просия;
* ред за ползване на градски транспорт;
* забрана за употребата на алкохол и упойващи вещества на обществени места;
* забрана за миене на автомобили;
* забрана за реклама и продажба на материали с порнографско съдържание;
* транспортиране и отглеждане на домашни животни;
* режима за посещение на непълнолетни на обществени места;
* охраната на нощни заведения;
* забрана за завземане на общинска инфраструктура;
* забрана за паленето на огън на обществени места.

В заключение следва да се посочи, че местните наредби имат важно значение за уреждане на въпросите по опазване на обществения ред в общините, те са създадени в отговор на обществени потребности и решават местни проблеми, като осигуряват възможност хората от населените места сами да уреждат определени положения, съобразно местните особености.

От друга страна значението на наредбите е да доразвиват и детайлизират въпросите, свързани с опазване на обществения ред в населените места, като отчитат ролята на обществеността при разработването, прилагането и спазването на местното законодателство.

Съгласно Закона за движение по пътищата, лицата, които стопанисват пътя, го поддържат в изправно състояние, сигнализират незабавно препятствията по него и ги отстраняват във възможно най-кратък срок. Те не могат да предоставят на трети лица ползването на част от обхвата на пътя, когато това ще затруднява участниците в движението. В населените места тротоарите могат да се използват за търговски и други цели само ако е запазена площ за преминаване на пешеходците с широчина не по-малка от 2 метра.

**Лицата, определени от кметовете на общини, които осъществяват контрол:**

- контролират в населените места изправността и състоянието на пътната настилка, пътните съоръжения, пътната маркировка, средствата за организация и регулиране, както и спазването на правилата за паркиране от водачите на пътни превозни средства, на правилата за движение от пешеходците, на правилата за движение от водачите на индивидуални електрически превозни средства, движещи се по велосипедна инфраструктура и на правилното използване на алармените инсталации, монтирани в пътни превозни средства за тяхната охрана;

- използват техническо средство за принудително задържане на пътното превозно средство, за което не е заплатена дължимата цена за паркиране, до заплащане на цената и на разходите по прилагане на техническото средство;

- контролират на територията на общината спазването на изискванията на Закона за управление на отпадъците по отношение на изоставените или снетите от отчет моторни превозни средства;

- регистрират пътните превозни средства с животинска тяга.

Службите за контрол, определени от собствениците или администрацията, управляваща пътя извън населените места, контролират състоянието и изправността на пътната настилка, пътните съоръжения, средствата за сигнализация и маркировка.

Изграждането на системи за видеонаблюдение в общините е важен елемент от цялостната организация за опазване на обществения ред и контрол на пътното движение. Нейното развитие и усъвършенстване, както и интегрираното използване със системите на МВР е фактор за ограничаване на престъпността и случаите на нарушения на обществения ред.

Изграждането на системи за видеонаблюдение е необходимо да бъдe подчиненo на изискванията на законодателството и стандартите, утвърдени в тази област.

Пътното видеонаблюдение има отношение към дейността, свързана с безопасността на пътното движение, като обезпечава функциите на общините в тази насока. Охранителното видеонаблюдение има отношение към опазване на обществения ред и общинското имущество.

## 4.2. Функции и организационни форми, използвани при изпълнение на контролните функции

За осигуряване на обществения ред, здравето и сигурността на жителите на общината към общинската администрация могат да се създават звена на общинска издръжка:

* Звено „Общинска полиция”;
* Звено „Охрана и контрол”;
* Общински инспекторат;
* Договор за охрана на урбанизирана територия по Закона за частната охранителна дейност /ЗЧОД/ - възложител кмета на общината;
* Вменяване на контролни функции чрез длъжностните характеристики и/или заповеди на кмета на общината .

Организацията и ръководството на Звено „Общинска полиция” се уреждат с НАРЕДБА № 8121з-422 ОТ 16 април 2015 г. за организацията и дейността на Звената "Общинска полиция"**.** Звената "Общинска полиция" се създават по силата на сключен договор между кмета на общината и директора на ОДМВР.

На общинските служители могат да бъдат възлагани следните функции:

* опазване на обществения ред;
* охраната на обекти;
* осъществяване на контролната и административно наказателната дейност по спазване на местните наредби и заповедите на кмета.

## 4.3. Сътрудничество между органите на централната и местната власти

За опазване на обществения ред, здравето и гражданите на общината от особено значение е и сътрудничеството между органите на централната / в т. ч. и съответните териториални поделения/ и местна изпълнителна власт.

Форми на сътрудничество между органите на изпълнителната власт могат да се осъществяват чрез:

* Споразумение за сътрудничество между общината и териториалните органи на МВР;
* Местни комисии за обществен ред и сигурност;
* Местните комисии за борба с протиобществените прояви на малолетните и непълнолетните.

Местният договор за обществен ред и сигурност (МДОРС) е форма на сътрудничество между общината и съответното подразделение на МВР, с което се цели осигуряване на координация и взаимодействие между местната власт и регионалната структура на МВР, и като резултат да бъдат удовлетворени приоритетно обществените очаквания за решаване на актуалните проблеми, свързани с опазването на обществения ред и превръщането на всяко населено място в страната в по-сигурно за живот.

МДОРС се сключва в съответствие с разпоредбите на чл. 59 и във връзка с чл. 61 на ЗМСМА. В описания контекст, като добра практика в рамките на МДОРС, може да се посочи практиката на Столична община и СДВР по създаване на съвместни отчети по изпълнение на задачите за опазване на обществения ред в Столицата.

Като добра практика може да се определи и разкритата денонощна телефонна линия към общините. На нея се приемат сигнали за нарушаване на обществения ред, безстопанствени животни, паркиране в зелени площи и по тротоари, както и нарушаване на спокойствието с шумни прояви в ранните часове на денонощието.

## 4.4.Опазване здравето на жителите на общината

В Закона за здравето е регламентирано, че местните власти планират, разработват и провеждат политика, насочена към опазване здравето на гражданите чрез осигуряване на здравословна жизнена среда, обучение за здравословен начин на живот и здравна профилактика.

С последните изменения в закона от 09.04.2020г. се вмени на кметовете на общини да осъществяват контрол на част от въведените противоепидемични мерки. Пандемията наложи използването не само на голям финансов ресурс, но и човешки.

Въпреки ангажиментите по изпълнение на държавната политика в здравеопазването, общините нямат други вменени контролни функции по Закона за здравето, но с два нормативни акта са регламентирани такива.

В **Наредбата за водноспасителната дейност и обезопасяването на водните площи** е регламентирано, че кметовете на общините, на чиито територии се намират водните площи (плувните басейни, откритите канали, изкопите, участъците от морските крайбрежни води, реките, езерата, язовирите и микроязовирите, които се използват за къпане, плуване, гребане и други водни спортове, както и при използване на плавателни съдове и съоръжения с развлекателна цел), ежегодно до 31 март със заповед определят разрешените за къпане места въз основа на заключения на органите на държавния санитарен контрол, районните центрове по здравеопазване, регионалните комитети на Българския червен кръст и териториалните структури на Министерството на вътрешните работи. Ежегодно до 30 април комисия, определена от кмета на общината, проверява готовността на водните площи и разрешава ползването им през летния сезон. Лицата, които нарушават разпоредбите на наредбата, носят административнонаказателна отговорност по ЗАНН, ако не подлежат на по-тежко наказание. Нарушенията се установяват с актове от длъжностни лица, определени от кмета на общината, на чиято територия се намира водната площ и наказателните постановления се издават от кметовете на общините. Този ангажимент изисква не само финансов, но и човешки ресурс, тъй като е необходимо да се осъществява текущ контрол по спазването на изискванията, определени в Наредбата за водноспасителната дейност и обезопасяването на водните площи.

Като собственици на голяма част от **детските площадки е необходимо общините да осъществява контрол на тях, съгласно Наредба № 1 от 12 януари 2009 г.** за условията и реда за устройството и безопасността на площадките за игра. Контролът свързан с поддържането и състоянието им, както и на подходите към тях, на съоръженията и елементите. Въпрос на вътрешна организация е кои дирекции/ отдели/ сектори/ инспектори/ експерти от администрацията ще го осъществяват и колко често. Ефектите за обществото от този тип контролна дейност са поддържането на качеството на елементи от градската среда и осигуряване безопасна среда за децата.

## 4.5. Местни наредби

Практиката показва, че следните често срещани пропуски в приетите наредби са довели до отмяната им от съдебните органи. Част от тях са свързани с:

* Липса на мотиви за приемането им;
* Противоречие на местните наредби със законови норми;
* Уреждането на материя, вече уредена със закон.

|  |
| --- |
| Във форума за дебати да се отвори тема: **Имат ли общините компетенциите да разрешават ползването на водните площи и необходима ли е нормативна промяна във връзка с вменения ангажимент по Наредбата за водноспасителната дейност и обезопасяването на водните площи.**Във форума участниците могат споделят проблеми, с които се сблъскват, както и да предлагат вече установени от тях работещи решения. В рамките на тази дискусии могат да се формулират и конкретни предложения за промени в законодателството.  |