**ДИСТАНЦИОННИ ОБУЧЕНИЯ**

**ОБУЧИТЕЛЕН МОДУЛ**

**«КОНТРОЛНИ ФУНКЦИИ НА ОБЩИНИТЕ»**

**МАТЕРИАЛИАЛИ ЗА САМОПОДГОТОВКА**

**ТЕМА 2. Обезпечаване на контролните функции. Възможности в рамките на законодателството - звена, инспекторат, експерти и служители с контролни функции и служители, осъществяващи контрол**

**ТЕМА 2. Обезпечаване на контролните функции. Възможности в рамките на законодателството - звена, инспекторат, експерти и служители с контролни функции и служители, осъществяващи контрол**

**Цели:** Темата разглежда обезпечаването на контролните функции на кмета на общината и различните възможности в рамките на законодателството, чрез които кмета на общината осъществява контрол. Разгледани са законовите възможности, по които да се организира контролната дейност. В темата са представени практиките в общините за осъществяване на контрол, които са разнообразни и в зависимост от техните местни специфики.

**Очаквани резултати:** Темата дава възможност да се избере подходящ модел за обезпечаване на контролните функции относно подпомагането на кметовете на общини при вземането на решения чрез различни форми (в рамките на законодателството) – общински инспекторат, звена, служители, експерти, общинска полиция и др.

Съдържание:

**No table of contents entries found.**

## Подтема 2.1 Контролни функции на кметове на общини. Законодателна рамка.

Съгласно чл.19, ал.3, т.2 и чл.33, ал.1, т.2 от Закона за администрацията кметът е териториален орган на изпълнителна власт в общината, който се избира пряко от населението за срок от 4 години. ЗМСМА урежда правомощията на кметовете на общини, райони и кметства, сред които и контролни правомощия. При тяхното упражняване следва да се спазва действащата законова и подзаконова нормативна уредба, както и да се работи съвместно с централната администрация като министерства, областни служби, организации и др.

**Законите, с които са възложени контролни функции на кметовете на общини за осъществяване на контрол и административно-наказателна дейност са:**

* Изборен кодекс;
* ЗМСМА;
* Закон за административните нарушения и наказания;
* Закон за МВР;
* Закон за опазване на околната среда;
* Закон за управление на отпадъците;
* Закон за биологичното разнообразие;
* Закон за защитени територии;
* Закон за подземните богатства;
* Закон за опазване на земеделските земи;
* Закон за защита от шума в околната среда;
* Закон за ветеринарномедицинската дейност;
* Закон за движение по пътищата;
* Закон за общинската собственост;
* Закон за устройство на територията;
* Закон за управление на етажната собственост;
* Закон за собствеността и ползването на земеделските земи;
* Закон за лечебните растения;
* Закон за защита на потребителите;
* Закон за опазване на селскостопанското имущество;
* Закон за защита на животните;
* Закон за туризма;
* Закон за пътищата;
* Закон за авторското право и сходните му права;
* Закон за автомобилните превози;
* Закон за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните;
* Закон за водите и др.

В нормативната уредба е предвиден и специален ангажимент за осъществяване на контрол и проверки по § 2 от допълнителните разпоредби на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, като за целта в общините може да бъде създаден инпекторат на пряко подчинение на кмета на общината, а когато числеността на общинската администрация не е достатъчна за обособяване на инспекторат, неговите функции се изпълняват от комисия от служители, изрично оправомощени от кмета на общината да осъществяват и тези функции.

**Местна нормативна уредба: Наредби на Общинския съвет.**

Най-често срещаните практики за уреждане на обществените отношения на местно ниво с наредби на общинските съвети са прилаганите от общините местни подзаконови нормативни актове като:

* Наредба за управление на общински пътища;
* Наредба за опазване на обществения ред и сигурността;
* Наредба за реда и условията за провеждане на търговска дейност;
* Наредба за управление на отпадъците, поддържане и опазване на чистотата;
* Наредба за ред и условия за поставяне на преместваеми обекти;
* Наредба за рекламната дейност;
* Наредба за изграждане, поддържане и опазване на зелената система;
* Наредба за определянето и администрирането на местните такси, цени на услуги и права;
* Наредба за овладяване популацията на безстопанствените кучета;
* Наредба за реда и условията за отглеждане на селскостопански животни;
* Наредба за организацията и движението.

За нуждите на обучението, контролната дейност може да се класифицира по области на политики, както следва:

* Контрол по опазване на обществения ред, здравето и сигурността на гражданите;
* Контрол по опазване на околната среда и зелената система;
* Инвестиционен контрол и контрол по ЗУТ;
* Контрол по безопасността на общинската инфраструктура;
* Контрол на търговската и рекламна дейност;

Контролните функции на кмета, свързани с административнонаказателната дейност се разпределят между различни структурни звена в зависимост от спецификата на общината, структурата на общинската администрация и звената към нея, вида и обхвата на общинските предприятия и други структури, както и съобразно актовете на общинския съвет и на кмета на общината.

## Подтема 2.2 Организиране на контролната дейност чрез звена, инспекторат, отдели, експерти и служители с контролни функции

Практиката показва, че контролните функции на кмета се разпределят между различни структурни звена, които могат да бъдат:

- самостоятелни звена (инспекторати на бюджетна издръжка или общински предприятия, реализиращи и контролни функции);

- дирекции/отдели (изпълняващи контролни функии съобразно устройствения правилник на общинската администрация) в структурата на общинска администрация;

 експерти и инспектори от специализираната администрация и/или служители чрез изрично оправомощаване със заповед.

Изборът на различни или комбинация от форми за осъществяване на контролните функции се налага поради голямото разнообразие от вменени контролни функции по закони, изискващи специфична експертиза и специални компетентности от лицата, които следва да ги прилагат.

Важно е да се отбележи, че при изследването на законодателството прави впечатление, че в Закона за устройство на територията изрично се посочват лица, които са част от общинска администрация с ясно определени контролни функции - за строежите от четвърта, пета и шеста категория това са служителите за контрол по строителството. Законодателят е регламентирал изрично контролни функции на Главният архитект, както и да издава административни актове съобразно правомощията, предоставени му по Закон (чл. 5, ал. 3 от ЗУТ). Т.е. в нормативната уредба е налице и изрично вменяване на контролни функции на служители, които са част от състава на общинска администрация.

Общинският съвет е орган на местното самоуправление. Съгласно чл.21, ал.1, т.2 от ЗМСМА Общинският съвет одобрява общата численост и структура на общинската администрация по предложение на кмета на общината. В тази връзка съгласно чл. 15, ал. 1 от ЗМСМА е регламентирно, че общинската администрация подпомага дейността на общинския съвет, на кмета на общината, на кмета на района и на кмета на кметството и се структурира в дирекции, отдели или сектори. Отдели или сектори могат да се организират и като самостоятелни структурни звена, без да се включват в състава на дирекции или отдели.

**Общински инспекторат**

Кметът на общината, на базата на изготвен анализ относно необходимостта, ползите и рисковете от създаването на самостоятелно звено, може да внесе предложение до общинския съвет за създаване на общински инспекторат (звено на бюджетна издръжка).

Анализът следва да даде отговор на въпроса целесъобразно ли е създаването на инспекторат и обособяването му като звено на бюджетна издръжка, разполага ли общината с необходимия капацитет за стартиране на подобна инициатива, как ще се осъществява мониторига и контрола върху дейността му, каква ще бъде очакваната ефективност и ефикасност, както и очакваните приходи и разходи. Ппрактиката показва, че такива звена се създават в големите общински центрове - напр. София, Габрово, Стара Загора и др., с оглед по-широкия мащаб на контролните функции, както и по-голямата територия.

Общинския инспекторат като звено на бюджетна издръжка към общината е пряко подчинено на кмета на общината.

С Правилник за организацията и дейността се уреждат устройството, функциите и организацията на дейността.

Общинският инспекторат осигурява и подпомага изпълнението на контролните функции на Кмета на общината по спазване от страна на всички физически и юридически лица на нормативните актове общинския съвет, на законите и подзаконовите нормативни актове, на договори по които общината е страна, както и на изпълнение на дейностите, възложени на общински предприятия и дружества с общинско участие в капитала. Съдейства в рамките на правомощията си на всички лица на територията на общината за предотвратяване и преодоляване на последиците от нарушения на нормативно установения ред.

При изпълнение на функциите си Общинският инспекторат извършва превантивен, текущ и последващ контрол, дава писмени предписания, разпореждания и следи за изпълнението им и осъществява административно-наказателна дейност по предвидения ред в ЗАНН.

Финансирането на дейността на Инспектората се извършва от бюджета на общината, по утвърдени от общинския съвет показатели.

Предимство на тази форма на контрол чрез звено на бюджетна издръжка е обединяване на контрола по различни закони, общински наредби и други актове в една структура. Инспекторите са подготвени да упражняват контрол по различни направления, като например: опазване на обществения ред; опазване на чистотата на околната среда – вода, въздух, отпадъци; инвестиционен контрол; опазване на общинската инфраструктура; контрол на търговска и рекламна дейност и др.

Дейността е концентрирана в контрол и административно-наказателна дейност, съставяне на актове за административни нарушения, работа по жалби на граждани.

Периодичното отчитането на дейността на инспектората (ежемесечно) подпомага кмета при вземане на решения относно подготовката на предложения за промени в местната нормативна уредба, относно дейностите по предоставяне на услуги, относно сключването и изпълнението на договори, напр.свързани с възлагане на строителство или поддържане на чистотата и др.

Подобен подход на взаимодействие и организация на контролните дейности осигуря и по-лесна и бърза комуникация между кмета и ръководството на инспектората, както и интегриране на контролната дейност и по-добра комуникация между отделите и институциите.

Въпреки изброените преимущества, при обособяването на такъв тип звена следва да се подходи много внимателно, тъй като финансирането им е изцяло за сметка на местните бюджети. Икономически обосновано е приходите от контролната дейност да покрият разходите за издръжка, затова е необходимо да се направи предварителен анализ, който да покаже необходимостта от създаването му. В същото време осигуряване на безопасна, чиста и достъпна среда на живот за гражданите, вкл. и чрез реализирането на контролни дейности като превенция на нарушенията е ефект за местното население, който не би могъл да се оцени само през призмата на постъпленията от глаби и санкции.

**Обезпечаване на контролните функции на кмета на общината чрез определяне на конкретните дирекции, отдели и звена в устройствените правилници на администрацията**

Една от най-често срещаните форми за обезпечаване на контролните функции на кмета на общината е чрез устройствените правилници да се определят дирекциите, отделите и звената, които осъществяват контрол в съответните сфери от работата на общинска администрация в рамките на предоставените правомощия определени в нормативните актове. Предимството на тази форма е, че не се отделя методологията от изпълнението на конкретната функция, свързана с контрол. Подходящо е служителите с такива функции да са в непрекъснат контакт с експертите от съответната дирекция/отдел, за да е ефективен контрола.

Например в Община X има отдел “Екология”. В този случай би могло, освен експерти с аналитични и/или контролни функции, в състава на отдела да се включат и инспектори, които да извършват контрол по законодателството, свързано с опазване на околната среда и зелената система. Възможно е и в зависимост от работното натоварване на екпертите, да им бъдат възложени и допълнителни контролни функции. Оправомощаването на тези служители в съответните дирекции/отдели с контролни функции (специалисти, експерти или инспектори) става със заповед на кмета.

По този начин е организирана контролната дейност в общините: Благоевград, Пазарджик, Бургас, Кюстендил, Велико Търново, Хасково, Русе, Казанлък и по-голямата част от средните и малки общини.

**Важно!!!** Съгласно ЗАНН, актове за установяване на извършеното административно нарушение могат да съставят длъжностните лица, посочени изрично в съответните нормативни актове; определени от кметовете на общините, на които е възложено приложението или контрола по приложението на съответните нормативни актове, както и представители на обществеността, ако са овластени за това с нормативен акт.

Конкретните административнонаказателни разпоредби са описани в сеторното законодатество. Същевременно Общинските съвети имат правомощия да предвиждат такива разпоредби и в местните нареди, като за нарушаване на наредбите могат да се предвидят глоби в размер до 5000 лв., а за еднолични търговци и юридически лица - имуществени санкции в размер до 50 000 лв., а при повторно нарушение и временно лишаване от правото да се упражнява определена професия или дейност. Категорично законът определя, че наказателните постановлениямп оместните наредби се издават от кмета на общината или от негов заместник въз основа на акт, съставен от длъжностни лица, посочени в наредбата, а административнонаказателното производство се осъществява по реда на Закона за административните нарушения и наказания. Т.е.независимо от избраната организационна форма за осъществяване на контрол, административни наказания могат да налагат само кметовете на общините или определени от тях длъжностни лица, когато това е предвидено в съответния закон, указ или постановление на Министерския съвет.

Трябва да се отчитат и разликите между административнонаказателно производство и възможностите за налагането на глоби с фиш/квитанция за явно маловажни случаи на административни нарушения, установени от овластените за това органи при извършването им и/или на местонарушението.

В този смисъл, при възлагането на контролни функции с местните наредби следва изрично да се посочат длъжностните лица от администрацията/служителите от звената на бюджетна издръжка (инспекторатите) като длъжностни лица, които могат да осъществяват контрол и да съставят актове за установяване на административно нарушение (Чл. 37, ал. 1, т. а от ЗАНН -актове могат да съставят длъжностните лица посочени изрично в съответните нормативни актове).

**Възлагане на контролни функции на определени служители от администрацията**

В голяма част от малките общини кметовете са възложили контролните функции на определени служители от администрацията чрез длъжностните им характеристики, а правото/задължението да упражняват административно-наказателна дейност - чрез изрична заповед.

Със заповед на кмета на общината се възлагат контролни функции по българското законодателство и определени в общинските наредби изисквания и на кметовете на села и кметски наместници (Закон за МВР, Закон за управление на отпадъците и др.).

Към настоящия момент контролът в малките населени места не е ефективен, затова трябва да се търсят решения за стимулиране кметовете на кметства и кметските наместници да упражняват вменените им задължения. Това ще е в полза на жителите на тези населени места и ще доведе до акумулиране на допълнителни приходи и ползи.

## Подтема 2.3. Общинска полиция – законодателна рамка и възможности за изпълняване на контролна дейност

Общинска полиция – принципите, функциите и дейностите са уредени със Закона за МВР и Наредба №81213-422 от 16.04.2015 г. за организацията и дейността на звената „Общинска полиция“ в Република България.

Дейността на „Общинска полиция“ – се регламентира с договор между общината и съответната ОД на МВР. Средствата за издръжка са за сметка на общинския бюджет (с изключение на униформите, които се предоставят от МВР).

Тази форма на подпомагане контролните функции на кмета се прилага в почти всички областни градове – София, Пловдив, Варна, Бургас, Стара Загора, Габрово, Велико Търново, Хасково, Ямбол, Кюстендил и др.

**Общинската полиция осъществява:**

* контрол на безопасността на движението и осигуряване на безпрепятствено движение на градския транспорт;
* контрол на и административно-наказателна дейност по спазване на действащото законодателство и наредбите на Общинския съвет;
* съдействие на длъжностните лица от общинската администрация при изпълнение на служебните им задължения, свързани с контрол по опазване на наредбите на Общинския съвет, заповедите и разпорежданията на кмета по въпросите на опазване на обществения ред на територията на общината;
* оказване на съдействие на общинския инспекторат в съответната община, звена и сектори, като упражняват контролни функции.

## Подтема 2.4. Силни и слаби страни на различните възможности за обезпечаване на контролните функции на кметовете на общини, райони, кметства

Примерна оценка за ефективността на различните решения относно организационната форма за обезпечеване на контролните функции чрез оценка на силните и слабите страни на съответните подходи и представена на следващата таблица.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Форми за обезпечаване на контролните функции на кмета | Силни страни | Слаби страни |
| 1.Общински инспекторат | - В едно звено са устроени всички направления на контролната дейност на общината-Ефективна комуникация с кмета-Добра координация между контролните органи и други ведомства  | Изисква достатъчен административен капацитет и периодичен мониторинг и контрол за резултатите от контролната дейност |
| 2.Дирекции/отдели/сектори | -Структурна единица, която е част от администрацията и контролните органи, имат по-добра компетентност | По-слаба координация и комуникация между видовете контролна дейност |
| 3.Специалисти, експерти/служители на администрацията | -Предимно в малки и средни общини, където човешкият и финансов ресурс са ограничени | По-трудно анализиране и отчитане дейността на контролните органи. Неефективен в дадени направления |
| 4.Общинска полиция | -Звено с по-големи правомощия при изпълняване на контролни функции; взаимодействие/подпомагане на общински инспекторат, общински служители, общински предприятия | Отнема значителен финансов ресурс от собствените приходи на общината. Служителите на Общинска полиция са служители на РУ на МВР, но се издържат от местните бюджети |

Съобразно спецификата на съответната община списъкът би могъл да бъде разширен с допълнителни оценки и прогнози за възможносите и заплахите, както и за ефектите върху качеството на живот на местното население.

## Подтема 2.5. Взаимодействие на контролните органи с други държавни структури, областни служби. Самоконтрол и ролята на НПО, граждански инициативи и др. Добри практики.

Контролните функции се осъществяват самостоятелно от служители на инспекторати, звена, сектори, отдели или съвместно със специализирани звена на други държавни контролни органи, учреждения и организации като ОД на МВР, РИОСВ, Басейнова дирекция, ОДБХ, РЗИ, РДНСК, НПО и др.

Това взаимодействие е много важно за ефективното, прозрачно извършване на контролните дейности.

През последната година вследствие обявеното извънредно положение и в последствие извънредната обстановка в страната, както и заповедите на министъра на здравеопазването се наложи съвместна работа на служителите на областните РЗИ с общински служители. Контролът по спазване на епидемиологичните мерки от страна на граждани и фирми, както и на карантинирани лица се осъществява от кмета на общината, служители на ОД на МВР и служители на РЗИ. Съставят се актове за нарушения, а наказателните постановления се издават от кмета на общината.

Контролната дейност е свързана с налагане на финансови санкции. Това е един приходоизточник, който подпомага финансирането на контролната дейност. Ефективното упражняване на контрол изисква финансов и човешки ресурс. В последните години в много общини бяха изградени центрове за видеонаблюдение, които до голяма степен редуцират нуждата от човешки ресурс за опазване на общинското имущество и констатиране на противообществени прояви. Но използването на технологиите в тази сфера предполага финансов ресурс за обезпечаване на дейността, както и разширяване правомощията на общините по отношение на контрола. Желателно е общините да работят и насърчават превенцията и работата с обществеността за упражняване на самоконтрол.

Много НПО и граждански инициативи се включват като граждански контрол и подпомагат общините при бездействие и занижен контрол от страна на определени звена и общински служители. Такъв е примерът с НПО-тата: „Движение за граждански контрол“, Социални мрежи, фестивалът „София диша“, Обществени съвети, екологични сдружения, сдружения на граждани от черноморските общини при застрояване на плажна ивица; НПО – които работят за непримиримост от страна на гражданите и бизнеса и подпомагат контролните органи в общините.

В много общини има обявен „горещ телефон“, на който гражданите могат да подават сигнали за нарушения, жалби и да подпомагат контролните органи. Затова е необходимо да се толерират гражданските инициативи и активните граждани. Съвместната работа на общински контролни органи с държавни институции, неправителствен сектор и активни граждани дава ефективност и прозрачност при осъществяване на контролните функции на кметовете на общини, райони и кметства.

Проблем при осъществяване на тази дейност е човешкият и финансов ресурс на общините. При малките общини липсват достатъчно компетентни служители, за да обезпечат тази многосекторна и свързана с много нормативни документи дейност. Намаляването на собствените приходи затруднява финансовата обезпеченост на контролните органи. Това води до търсене на алтернативни решения.

Подходящо решение би било „общинското сътрудничество“, което е регламентирано в ЗМСМА. Тази форма все повече ще намира приложение при малките общини за решаване на проблеми от общ интерес и ефективно използване на ресурсите. Чрез добре разписано споразумение между две или три общини могат да се възложат контролни функции на инспекторат, звено или служители на тези общини.

Добрата експертиза, познаването на нормативната база и добрите практики могат да подпомогнат кметовете на общини, райони и кметства да вземат подходящи решения при упражняване на контролните си функции, вменени от законодателството.

|  |
| --- |
| Във форума за дебати да се отвори тема: **Подходящо ли е чрез междуобщинско сътрудничество да се създаде инспекторат, който да осъществява контрол в рамките на две и повече съседни общини?**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.  |