**Препоръка CM/Rec(2019)3 на Комитета на министрите към държавите-членки**

**относно надзора над дейността на местните власти**

|  |
| --- |
| *(Приета от Комитета на министрите на 4 април 2019 г. на 1343-то заседание на представителите на министрите)* |

Комитетът на министрите, при условията на чл.15.b от Статута на Съвета на Европа,

Като отчита, че целта на Съвета на Европа е да постигне на по-голямо единство между своите членове с цел опазване и реализиране на идеалите и принципите, които са тяхно общо наследство, както и насърчаване на техния икономически и социален прогрес;

Като има предвид, че когато местните власти имат, както е предвидено в чл. 3, § 1 от Европейската харта за местно самоуправление (ETS № 122, наричана по-долу „Хартата“) „правото и реалната възможност..., да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела.”, тези власти отговарят пред гражданите и държавните органи, както е предвидено в закона;

Като има предвид, че както е предвидено в чл. 4, § 3 от Хартата: „за предпочитане е изпълнението на обществените задължения да бъде възложено по принцип на властите, които са най-близо до гражданите.“;

Като има предвид, че спазването на принципите на върховенството на закона и определените роли на различните публични органи, както и защитата на правата на гражданите и ефективното управление на публичната собственост, оправдават наличието на подходящ надзор;

Като има предвид, че принципите, залегнали в чл. 8 от Хартата, се отнасят предимно до надзора върху дейността на местните власти;

Като има предвид, че финансовото състояние на местните власти представлява основна загриженост в повечето държави и, че поради това надзорът, свързан с финансовите дейности, придобива все по-голямо значение;

Като има предвид, че естеството и обхватът на надзора върху дейностите на местните власти обикновено трябва да бъдат разграничени в зависимост от това дали включват задачи, изпълнявани от по-висшестоящи органи, или действия в рамките на техните собствени компетенции;

Като има предвид, че яснотата в законодателството за местното самоуправление, по-конкретно при дефинирането на компетенциите и процедурите, е основно условие за доброто управление и за подходящ надзор върху дейността на местните власти;

Като има предвид, че прозрачността е най-добрата гаранция, че публичните власти извършват дейността си в интерес на общността и, че е съществена предпоставка за ефективен демократичен надзор;

Като има предвид, че надзорът е важен аспект от отношенията между държавата и местното самоуправление;

Като има предвид, че опитът на много държави-членки илюстрира необходимостта да се гарантира, че системите за надзор са организирани по начин, който гарантира, в съответствие с Хартата, както тяхната ефективност, така и запазването на „широка степен на автономия по отношение отговорностите (на местните власти), начините и средствата, чрез които тези отговорности се упражняват и ресурсите, необходими за тяхното изпълнение“;

Като има предвид, че съгласно чл. 7, § 1 от Хартата „статутът на избраните местни представители трябва да им гарантира свободно упражняване на техните правомощия.“, санкции по отношение на представителите на местните власти (отстраняване или прекратяване на мандата на местни изборни представители, разпускане на местни органи или глоби) следва да бъдат извънредни и да се прилагат само когато функционирането на институцията е възпрепятствано;

Като има предвид, че съгласно чл. 11 от Хартата „органите на местно самоуправление трябва да имат право на съдебна защита, за да бъде гарантирано свободното упражняване на техните правомощия“, което предполага възможността за обжалване срещу неправилно упражняване на надзорни правомощия;

Като взе предвид:

-       Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ETS № 5);

-       Европейската харта за местно самоуправление (ETS № 122);

-       Допълнителния протокол към Европейската харта на местното самоуправление относно правото на участие в делата на местната власт (CETS № 207);

-       Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS № 205);

-       Препоръка CM/Rec(2018)4 на Комитета на министрите към държавите-членки относно участието на гражданите в местния обществен живот и Насоките за гражданско участие във вземането на политически решения;

-       Декларацията от Валенсия и Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, включително 12-те принципа на доброто демократично управление, приети на 15-та сесия на Конференцията на европейските министри, отговарящи за местното и регионално управление (15-16 октомври 2007 г.);

-       Препоръка 395 (2017) на Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа относно повтарящи се въпроси, базирани на оценки, получени от мисии за мониторинг и наблюдение на избори на Конгреса;

Препоръчва на правителствата на държавите-членки да поемат задачите, посочени в параграфи 1 и 2 по-долу, или да поверят тези задачи на компетентните публични органи, като се вземат предвид съответните им конституционни или законодателни разпоредби,

1.            Като вземат предвид насоките, изложени в приложението към настоящата препоръка, да приемат подходящи мерки за:

-       прилагане на принципите, залегнали в чл. 8 от Хартата по отношение на административния надзор към всички форми на надзор върху дейността на местните власти;

-       въвеждане на подходяща правна, институционална и регулаторна рамка за надзор върху дейността на местните власти, която е:

* пропорционална, както в закон, така и на практика, на иинтересите, които има за цел да защитава; и
* в съответствие със стандартите на Съвета на Европа, по-конкретно Хартата и 12-те принципа за добро демократично управление;

-       насърчаване на ролята на демократичния надзор от гражданите, включително чрез насърчаване на жизнена местна демокрация;

-       гарантиране, че последиците от надзора се изразяват в поддържането или, ако е необходимо, възстановяването на законността или стабилните финанси;

-       гарантиране свободното упражняване на местните изборни мандати;

-       насърчаване на местните власти да създават процедури и услуги за вътрешен контрол, за да намалят рисковете от грешки и съдебни спорове и да улеснят отношенията с външни контролни органи;

-       създаване на подходящи условия, така че отговорните за надзора да могат да съветват местните власти, ако това бъде поискано от тях, по правни, финансови и административни въпроси.

2.            Периодично да преразглеждат приетите мерки и предприемат законодателни реформи, ако е необходимо, за подобряване на ефективността на системите за надзор и тяхната съответствие с принципа на субсидиарност. При това те трябва да имат предвид въпросите, повдигнати в резултат на мисии за мониторинг и наблюдение на избори от Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа във връзка с прилагането на Европейската харта за местно самоуправление.

*Приложение към препоръка CM/Rec(2019)3*

**Насоки за подобряване на системите за надзор върху дейността на местните власти**

За целите на тази препоръка термините „надзор“ и „дейности“ се разбират като имащи същото значение като това в Европейската харта за местно самоуправление (ETS № 122, „Хартата“):

**I.** **Принципи на надзора**

1.            Принципите, залегнали в член 8 от Хартата по отношение на административния надзор, са:

i.      принципът на законосъобразност: чл. 8, § 1 гласи, че „административен надзор над органите на местно самоуправление може да се упражнява само по начините и в случаите, предвидени в Конституцията или в закона.“ Съответно надзорът, неговият обхват, процедури и последици следва да бъдат предвидени в закона;

ii.     принципът на пропорционалност: чл.8, § 3 гласи, че „административният надзор над органите на местно самоуправление трябва да се упражнява, като се спазва съотношението между обхвата на намесата на контролиращия орган и значението на интересите, които той се стреми да защити." Съответно надзорът трябва да бъде ограничен, така че да отразява важността на интересите, които трябва да бъдат защитени.

2.         Прилагането на тези принципи следва, във всеки един аспект, да зачита правото на самоуправление, както е посочено в чл. 3 от Хартата и да прави разлика между собствени и делегирани компетенции, когато те имат значението, посочено по-долу:

i.      собствени компетенции: в съответствие с чл. 4, § 4 от Хартата, „правомощията, поверени на органите на местно самоуправление, поначало трябва да бъдат пълни и неограничени.“;

ii.     делегирани компетенции: както е предвидено в чл. 4, § 5 от Хартата, „в случай на делегиране на правомощия от централен или регионален орган на власт, органите на местно самоуправление трябва да разполагат, доколкото е възможно, със свобода да приспособят упражняването им към местните условия.“

3.            Тъй като надзорът върху дейността на местните власти е важен фактор при провеждането на публични политики и управлението на финансовите ресурси, той трябва да вземе предвид и 12-те принципа на доброто демократично управление. От тези принципи, следните имат особено значение за надзора:

i.   откритост и прозрачност, които осигуряват обществен достъп до информация за решенията и прилагането на политики, позволяващи на властите и обществеността да следват и допринасят за работата на местната власт;

ii.  върховенството на закона, което гарантира, че властите спазват закона и съдебните решения и, че правилата и разпоредбите са приети и безпристрастно се прилагат в съответствие с процедурите, предвидени в закона;

iii.  компетентност и капацитет, които гарантират, че професионалните умения на онези, които осигуряват управлението, се поддържат и укрепват непрекъснато;

iv. стабилно финансово управление, което гарантира, че се спазва благоразумие и, че рисковете се оценяват и управляват правилно;

v.   отчетност, която гарантира, че всички лица, вземащи решения, колективни и индивидуални, поемат отговорност за своите решения, които се докладват, обясняват и могат да бъдат санкционирани, и че са налице ефективни средства за защита срещу лошото управление.

**II.** **Цели и рамка на надзора**

1.         Целта на надзора в крайна сметка е да осигури ефективността на местното самоуправление и ефикасното управление на публичните ресурси, включително управлението на финансите и публичната собственост. Това включва и защитата на гражданските права.

2.         Естеството и обхватът на надзора върху дейностите на местните власти трябва да бъдат определени със закон, в зависимост от това дали те се отнасят до отговорности, изпълнявани в рамките на собствената компетентност на местните власти или се изпълняват от името на централни или регионални власти.

3.         Трябва да се прави разлика между три различни вида надзор:

-     административен надзор;

-      финансов надзор;

-     демократичен надзор.

4.       Във връзка с административния и финансов надзор, законът или регулаторните текстове следва, доколкото е възможно, ясно да определят общ надзорен орган, и властите и органите, отговорни за надзора на делегираните компетенции, както и техните правомощия, за да се избегне дублиране и пропуски в системата за надзор или несигурност кой орган е отговорен за извършването на конкретен надзор.

5.         Рамката за надзор трябва да гарантира експертния опит на лицата, отговорни за административния или финансов надзор и, че техните дейности се извършват ефективно, професионално и безпристрастно.

**III.** **Видове надзор и техният обхват**

***Административен надзор***

1.         Както е предвидено в чл.8, § 2 от Хартата: „Всеки административен надзор върху дейността на местните власти обикновено има за цел само да гарантира спазването на закона и конституционните принципи. Административен надзор обаче може да упражнява контрол по отношение на целесъобразността от по-висшестоящи органи по отношение на задачи, чието изпълнение е делегирано на местните власти.”

2.        Административният надзор може да се осъществява от надзорен орган, назначен от държавен орган. Може да се отнася до ясно определени дейности, извършвани от местните власти, за да се провери тяхната законност. Надзорният орган може също да разгледа или да предприеме действия във връзка със законово изисквана дейност, която не е била предприета, или в случай на делегирани компетенции и друга изисквана дейност, която не е била предприета.

3.         На това основание за административния надзор следва да се прилага следното:

i.      дейностите, подлежащи на надзор, трябва да бъдат ясно определени в закона;

ii.     задължителният автоматичен административен надзор, при който надзорният орган има задължението да проверява систематично законосъобразността, следва да бъде ограничен до дейности с определено значение, в съответствие с принципа на пропорционалност;

iii.    административният надзор, по-конкретно по отношение на собствените компетенции, обикновено следва да се осъществява след упражняването на правомощията (a posteriori);

iv.    предварителният (a priori) административен надзор, когато участието на надзорен орган е необходимо за влизането в сила или валидирането на местно решение, следва да бъде сведен до минимум и обикновено да бъде запазен за делегирани компетенции;

v.     законът следва да определи краен срок или период, предоставен на надзорния орган за извършване на надзора, или да изисква това да стане в разумен срок;

vi.    в случай на предварителен надзор, липсата на решение от надзорния орган в рамките на определен срок следва да означава, че предвидената дейност може да влезе в сила.

4.         Препоръчва се:

-       да се създаде, в рамките на правната рамка, методология за надзор, която по принцип трябва да бъде на разположение на органа - обект на надзор, с цел хармонизиране и подобряване на практиката на надзор, предлагайки сигурност и прозрачност на местното самоуправление; и

-       да се направи информацията относно правната и регулаторната рамка и общоприложимата методология за надзор лесно достъпна за обществеността, в съответствие със съответните конвенции на Съвета на Европа и други международни задължения.

***Финансов надзор***

5.         Финансовият надзор е различен от административния надзор на финансови актове и има за цел да вземе предвид финансовото състояние, данните, отчетите и договореностите на местните власти. Този надзор може да се предприеме с цел насърчаване на добрите счетоводни практики и ефективно управление, за предотвратяване на финансови дисбаланси или за наблюдение на финансовото оздравяване на местните власти, които срещат финансови затруднения.

6.         Финансовите, счетоводните или управленските одити, както и оценките на съотношението цена/качество, обикновено трябва да се извършват от публични органи или от одитори, назначени в съответствие със закона, съгласувано със или по решение на съответната засегната местна власт.

7.         Наблюденията след финансовия надзор могат да бъдат оповестени публично, за да бъде ефективен принципа на прозрачност.

8.         Финансовият надзор не трябва да поставя под въпрос политическите цели на местните изборни представители в рамките на техните функции.

***Демократичен надзор***

9.         Демократичният надзор от страна на гражданите е тяхната способност да държат сметка и да влияят на вземащите решения; той задължително изисква гражданите да имат достъп до подходяща информация и процесът на вземане на решения да бъде достатъчно прозрачен.

10.      Средствата за упражняване на демократичен надзор от страна на гражданите могат да включват избори, референдуми, местни инициативи и различни форми на участие, както пряко, така и непряко.

11.       Гражданите трябва да имат правото да взимат думата при вземането на важни решения, включващи дългосрочни ангажименти или предпочитания, които са трудни за преразглеждане и които ги засягат, както е признато в съответните инструменти на Съвета на Европа.

12.       Признавайки следователно значението и стойността на тази форма на надзор, законът следва да улесни ефективното му прилагане, като следва разпоредбите, насоките и препоръките, изложени в тези инструменти.

13.       Гражданите трябва също така да имат право да оспорват решенията на публичните органи чрез административни или съдебни процедури.

14.      Засилването на ролята на независимите органи, като омбудсмани и медиатори, по въпроси, свързани с дейността на местните власти, може да помогне за намаляване на случаите на съдебни спорове и да улесни достъпа на гражданите до по-удобни процедури.

15.       Демократичният надзор може да бъде и под формата на надзор от изборни представители, особено членове на местните съвети, които могат да използват властта си, за да оспорват дейността на местните власти, включително по финансови въпроси, които считат за нарушаващи закона.

**IV.** **Механизми, допълващи надзора**

Опитът и най-добрите практики в държавите-членки показват, че административният и финансов надзор трябва да се допълва от:

-       засилване на диалога между централните и местните власти;

-       разработване на механизми за вътрешен надзор за информиране и подобряване на решенията, взети от местните власти;

-       улесняване на предоставянето на съвети и помощ от държавни органи, включително от надзорни органи.

**V.    Последици от надзора**

1.         В случай, че грешки, незаконосъобразности или пропуски, дължащи се на действие или бездействие, установени във връзка със собствените компетенции, поправянето им обикновено трябва да се търси, чрез покана на местната власт да преразгледа своето решение или, когато това е предвидено от конституционните и действащите законови разпоредби, чрез отнасянето на въпроса до компетентния съд.

2.         В случай на делегирани правомощия, процедурите за поправяне от делегиращия или надзорния орган могат да включват издаване на консултативно изявление; искане за изменение, отмяна, преустановяване или анулиране на решението или дейността; или заместващи или принудителни мерки, когато е позволено от закона. Анулирането на дейности трябва да бъде сведено до минимум.

3.         Когато правната рамка за надзора предвижда въпрос да бъде отнесен до съд, за да реши проблем, законът трябва да гарантира зачитане, както на стандартите, свързани със съдебната власт и съдебните процедури на Съвета на Европа, така и на принципите на автономия на местното самоуправление.

4.         Ако, при изключителни обстоятелства, разпоредбите предвиждат съдът да поеме надзорна роля, всяка такава разпоредба в която съдът има ролята на заместник на надзорния орган следва да бъде пропорционална и да не засяга принципа на местното самоуправление, както е заложено в Хартата.

**VI.   Ефективно обжалване срещу решения на надзорния орган**

В съответствие с член 11 от Хартата, законът следва да предвижда възможност за ефективно прибягване до съдебни средства за защита срещу неправомерно упражняване на надзорни правомощия.