

Местно самоуправление и местна администрация в Германия

Огромното разнообразие на форми и подходи в общинското управление в различни страни е отличен пример за богатите възможности за устройство, организация и дейност на общините.

Съвременната тенденция към децентрализация съживи интереса към местното управление в контекста на нуждите към края на XX век и началото на XXI – демократизация, административна ефективност, икономическо развитие и мобилизация на ресурсите. Вниманието особено се фокусира върху ролята на общините при планирането, определянето на политиката на развитието на територията и мобилизацията на ресурсите. Тази роля засилва тенденцията общините да придобиват все по-голяма независимост, защото колкото и противоречива да изглежда на пръв поглед, това дава възможност функциите, имащи национално значение, да се изместят до нивата, които са по-близо до населението.

Процесът на децентрализацията включва най-малко седем сфери: предоставяне на правомощия, делегиране на власт, деконцентрация, приватизация, дерегулация, участие на населението в управлението, насърчаване на тариториален модел на икономическо развитие.

Общинското управление изпитва нужда не само да развива административните си възможности, но и да увеличава способността си за анализ на развитието и определянето на приоритети в него. В условията на икономически стрес общините трябва да могат да формулират политиката на икономическото си развитие в съответствие с техните правомощия и териториалните им ресурсни възможности, а също така да са в състояние да установят съответни връзки с националната и международната икономика.

Разглеждането на общинското управление в Германия се характеризира със значителна пъстрота, обусловена от федеративното устройство на държавата, административно-териториалното деление на провинциите, а също и от функционалното предназначение на този институт. Специфична особеност е високата степен на децентрализация, причина за която е и конституционно закрепената

самостоятелност на местното управление, както и разпределението на държавната власт между съюза и провинциите.

Управленската дейност в Германия се осъществява главно на три нива: **федерално, провинциално и местно**

В Германия няма федерален закон за местното управление. В чл.28 от Конституцията се гарантира на местните власти правото да регулират на своя собствена отговорност всички въпроси на местната общност в рамките на закона. Извън това местното управление е регламентирано от провинциалното право, които определя и широката гама от съществуващи форми.

Нормотворчеството на органите на власт на провинциите се разпростира върху всички основни страни от организацията и дейността на комуналните органи. Законодателните органи на провинциите приемат правилници за общините и окръзите: закони и правилници за общинските озбори; закони за съюзите от общини в рамките на окръзите, както и закони за съюзи между общините на по-високо ниво.

Административно-териториалното деление в страната е двустепенно. Първото ниво е това на окръга (kreis) и независимия град (kreisfreie stadt). Второто ниво е муниципалното (gemeinde), което включва главно муниципални асоциации и провинциални градове.

Окръгът като териториално образувание се представя от два вида административно-териториални единици: Kreis, които е представителен орган; правителственият окръг и административният окръг, чиито органи се назначават от центъра и са подчинени на него.

Главното предназначение на правителствения окръг е с помощта на правит. Президент да служи като инструмент за координация на провинциалната администрация. Правит. Президент се назначава от изп. Власт на провинцията и е непосредствено подчинен на министъра на вътр. работи. Той разполага с широки правомощия по въпросите на управление на окръга, вкл. и в областта на контрола и надзора върху органите на

комунално управление - нему е подчинен главата на местната администрация в Kreis – ландратът, в случаите, в които действа като част от държ. администрация на ниво.

На правител.президент са непосредствено подчинени правителствен президиум, състоящ се от чиновници, назначавани по адм.ред, имащи компетентност в областта на общото управление на окръга, а също и отраслеви органи на управление.

Като адм.единица Kreis, от една страна, е част от провин.администрация, а от друга, е институция на местно самоуправление и в тази си роля се явява висшестояща инстнция на общините влизащи в състава ѝ. В Kreis са съсредоточени както низови звена на държ.апарат (в лицето на провин.администрация), така и муниципални органи.

Устройството на органите на местно управление на Kreis е аналогично на муниципалната организация на съответната провинция. Представителен орган е крайстагът (окр.събрание). Той включва между двайсет и осемдесет члена, които обикновено се избират за четиригодишен период. Заседанията се свикват от четири до шест пъти годишно за решаването на бюджетни и персонални въпроси.

Отражение на двойната природа на Kreis е положението на шефа на окр.администрация – ландрата. От една страна е държавен чиновник и като такъв реализира делегирани задължения и контролни задачи, а от друга страна е главен местен чиновник. Във второто си качество той носи отговорността за всички рутинни адм.дейности, подготвя заседанията на съвета и осигурява изпълнението на решенията му. Като правило ландратът е професионален администратор с висока квалификация и често притежава предишен опит във федералното, провинциалното или местното управление.

Основна единица на местното самоуправление в Германия са общините. Този вид комунални единици има във всички провинции.

Разнообразието на местни традиции и конституционните условия в различните провинции обуславят значителни различия в местните управленски структури. Съобразно основните функции на главата на изп.апарат и прилаганата изб.процедура могат да се разграничат четири главни форми на местно управление:

1. Муниципалният съвет избира кмет, който, от една страна, е председател на съвета, е от друга, е глава на местната изп.власт.

2. Съветът избира изпълнително тяло- магистрат, измежду членовете на който се назначава главата на изп.власт. Излраният е председанел на магистрата. Друг блен на съвета се избира за негов председател.

3. Събранието назначава професионален глава на изп.власт за шест или дванадесетгодишен пориод, а измежду своите членове избира председател на съвета, който е черемониялен глава на муниципалитета.

4. Главата на изп.власт се избира пряко от населението, но основно измежду кандидати с професионална квалификация, предлагани от политическите партии.

При всяка от четирите форми главата на изп.власт е отговорен за ежедневната координация на административната дейност, за подготовката и изпълнението на решенията на съвета. Като правило тий е представител на съвета. Същевременно той има правото и задълнието да оспорва противоречащите на закота решетия на съвета, както и да спира кзпълнението им. Той е оправомощен да се разпорежда с финансиите на общината. В негова ицключителна компетентност се отнасят въпросите, делегирани на общината от опората на повинциите. Доминиращото му положение се обяснява и с това, че той е не само висше длъжностно лице на местните органи на управление, и представител на централната администрация на съответната провинция.

И четирите главни форми на местно управление имат **представителен орган**, който се формира пряко от населението за срок от пет години и представлява изборна колегия, която носи различни наименования: съвет, представителство, градско събрание на депутатите и т.н. Избраните съветници осъществяват своята дейност на обществени начала.

Само в четири от провинциите действа институтът на отзоваването.

С други думи, концепцията за независимост на депутата на избирателите (отказ от императивен мандат) се разпростира и върху членовете на представителните учреждения на муниципално ниво. Този принцип се съдържа в общ.статут на повечето провинции, но той е в известно противоремчие с практиката общ.съветници да се избират чрез партийни листи и наеобходимостта при това положение да се подчиняват на партийната дисциплина.

Административният апарат на общините е само на конкретните единици на муниципалната система и формално е независим от федералната и провинциалната администрация. Но тези служители са под общия режим на Закона за публично-правната служба.

Правото да определи състава на целия муниципален административен апарат принадлежи на главата на изп.власт.

Изп.апарат на муниципалните органи няма единна организационна структура. Числото на муниципалните управления, бюра и отдели е в пряка зависимост от броя на жителите, размера и местоположението на общините.

Освен изградените спец. отдели, в общините има и комисии. При това създаването на финансова, контролна и планова комисии е задължително. При формиране състава на комисията в повечето провинции се изхожда от пропорционалното представителство на партиите, представени в муниципалния съвет. Освен членове на съвета, в състава им се включват и компетентни с оглед съответната дейност граждани, броят на които не може да превишава една втора от общия брой на членовете на комисията.

Отслабването на репрезентативния характер на местните съвети се компенсира от различни граждански инициативи, които са начин за изразяване на общественото мнение по отношение състоянието и политиката на местното управление. Готовността за присъединяване към този вид политическа активност е два-три пъти по-голяма, отколкото интересът към една или друга политическа партия. Нерядко активността на населението на местно равнище е белег за отдръпване от политиката, тъй като хората се стремят главно към участие в решаване съдбата на селището.

Главна форма на “гражданска инициатива” е **събранието на населението**. Предложението за свикването му изхожда от кмета. Той определя и въпросите, които ще се обсъждат. Подаването на различни прошения до съвета също е една от проявите на “гражданска инициатива”.

Едно от характерните явления в общественния живот на Германия през последните години е издигането на редица насоки на “гражданската инициатива” до нац.ниво, създаването на регионални и федерални обединения, по-широкият диапазон на исканията.

Съдържанието на компетентността на общитите е пряк резултат от ръста на законодателно регулиране от страна на федерацията и провинциите. Във Федералната конституция липсва пряко изброяване на правата и задълженията на общинските органи. Възприет е принципът за “егативно регълиране” – позволено е всичко, което се е изрично забрането, намерил израз в разпоредбата на чл.28. Следователно съдържатието на компетентността се обуслану от остатъчното свободно пространство, което по закон се е предоставено на други органи.

Рамките на компетентността на общините са очертани в същия член чрез изричното посочване, че са им предоставени за решаване всички дела от местно значение, в рамките на закона и на своя отговорност.

Завачите на муниципалното управление могат да се подразделят на три групи:
1) доброволни; 2) задължителни; 3) възложени.

Към доброволните се отнасят работи, които те решават по собствено усмотрение. Например създаването на обекти със социално-културно предназначение – библиотеки, спортни площадки и т.н.

Към задължителните се отнасят установените със закон: санитарен контрол, пътно строителство, пошарна охрана и т.н.

Възложените олразуват т.нар. “делегирана сфера на влияние”. В този случай изпълнявайки свои задачи под ръководството на общинските дела, комуналните органи встъпват в ролята на органи, включени в решаването на общодържавни задачи. Възлагането се извършва със закон, в който трябва да бъде уредено и финансирането. При това няма изброяване на въпросите, които могат да се делегират на общитите за излълнение, нито общите принципи, насочващи този процес. Обикновено към възлаганите работи се отнасят полицейските функции, службата по уличното

движение, строителният надзор.

По отношение на делегираната компетентност държ. органи дават указание, които са задължителни, докато при осъществяване на първата и втората група задачи, те имат само право на контрол.

Муниципалните органи имат три вида функции: 1) в областта на планирането; 2) в областта на обслужване на населението (социално); 3) контролни функции.

Муниципалното планиране обхваща, както муниципалното стопанско, така и редица области на частната икономика. По отношение на частните предприятия то не съдържа задължителни предписания. Местното планиране зависи от регионалните планове на развитие. Могат да се обособят следните видове: програми за строителство, за използване на територията, пореспективно планиране на бюджета и т.н.

В общия обем от социални дейности на муниципалните органи, водещо място имат тези в областта на образованието и здравеопазването. Под ръководството на общините са началните училища, гимназиите, някои професионални училища, т.нар. "народни университети", чиято дейност е насочена към повишаване общото образователно ниво на възрастното население. Решаваща роля в сферата на образованието има държавата, осъществяваща централен контрол чрез специални училищни окръзи и свои местни учреждения.

В областта на здравеопазването муниципалните болници заемат доминиращо положение в обслужването на населението. Финансирането им в основната си част е от дотации на провинциите, което води до намаляване на относителната и самостоятелност.

Контролната дейност на муниципалните органи е повлияна от двойственото им положение. От една страна, те осъществяват контрол върху изпълнението на собствените си адм. предписания, а от друга, като представители на центр. държ. администрация провеждат политиката на висшестоящите органи.

Към контролната сфера на мѐниципалните органи се отнасят въпроси, свързани със състоянието на поземлен фонд, застрояването, замърсяването на околната среда, санитарния контрол, контрола върху частното предприемачество. Изчрояването показва насомеността на общинския контрол към области,омащи общонационално значение.

Общинските органи осъществяват дейност и във връзка с охраната на реда и обществената безопасност като издават нормативни и индивидуални актове.

Ролята на общините в икономическия живот се изразява в три основни направления.

1. Потребителско – използване на стопанската дейност на държавните и частните предприятия
2. Предприемаческо – създаването и развитието на стопански предприятия.
 1. Административни-рогулиращо.

В първите два случая икономическата дейност на общините се определя от качеството им на юридически лица и от института на общинската собственост, а също и от икономическите връзки с частния или с сѐржавния сектор, докато в третия случай икономическата дейност се реализира по косвен път.

Общинските органи финансират значителна част от разходите, способстващи за подобряване условията на живот на населението. Инвестициите се разпростират върхусоциалната и муниципалното стопанство.

Три са главните изпочници на годишен приход за местните власти:

-данъци (главно местният дйл от федералните и провинциалните данъци).

-общи и специални федерални и провинциални съчсидии такси и мита.

От данъците, формиращи общинския бюджет, най-значителни са поземленият и професионалният. Общините имат право да установяват размера им в рамките на действащите закони. Професионалният – от чистия годишен доход на застрахователните компании, ЕОД,ООД и занаятчийските предприятия. Поземленият данък се плаща от селскостопаски и дървопреработванелни предприятия, а също и от притежателите на земя с разположени на нея производствени и други съоръжения.

Посочените два вида данъци формират повече от 90% от общата сума на данъчните постъпления на общините. В приходната част на общинския бюджет около 21% се пада на митатаи таксите. Таксите са платежи на определена част от населението с цел получаване на преки или косвани изгоди – напр. Платежи за благоустройства на улиците, за модернизация на съоръженията на водоснабляването и електроснабдяването.

В противоположност на таксите, които се плащат за абстрактната, възможност от позучаване на услуги, митата се плащат за конкретни действия на органите наобщинатаили заизползуване на олщинските учреждения – библиотеки и др.

Общините в Германия биват градски и селски.

В селските местности преобладават две форми на общинска администрация. От една страна, това са обединения, представляващи съюз от общини с две нива на администрация – на съюза и на всяка община. От друга страна, това са селски общини, състоящи се от няколко подразделения (неголеми населения) с единен адм.механизъм.

Градските общини имат различен статут в зависимост от броя на населението.

По-големите градове във всички провинции са със статут на независими, “свободни” градове, т.е. те не принадлежат към даден окръг (kreis), и не са подчинени на съответните окръжни адм.служби.

Като правило, независимите градове имат минимум 100 хил. жители. В еднаква степен тези градове служат като най-ниско ниво на провинциалната адм.структура и като местни власти. Ето защо освен обикновените муниципални функции, те осъществяват и задачи на окръга. Делегират им се правомощия в сферата на обществения транспорт, обществената безопасност, защитата на околната среда.

Градовете, влизащи в състава на окръг са най-масово разпространената категория. В тях живее около една трета от цялото население на Германия. В провинция Саар ги обозначават с термина град от “средна величина”, в Баден- Вюртемберг – голям град на окръга, в Райнланд- Пфалц – голям, принадлежащ на окръга град.

Свободните градове, а също градовете, влизащи в състава на Kreis, се делят на окръзи, което е своеобразна компенсация за общините, погълнати от тези градове и загубили своята самостоятелност.

Управите на окръзите, създавани в “свободните градове” не се избират, а се формират по спец. списъци, издигани от партиите и от групи избиратели. Кметът на окръга на града не може да бъде председател на съвета или негов заместник. Не е задължително той да бъде и член на съвета.

За разлика от окр.управа в “свободните градове”, окр.предствителство в градовете, влизащи в състава на окръга, се разглежда като комитет на съвета. Затова председателят на управата и заместниците трябва да бъдат членове на съвета. И в този случай има отношение на пряко подчинение на окръга на града на градския център на управление.

Принадлежащите на Kreis общини, които не могат да бъдат отнесени към средните по величина градове, са най-многочислени. За тях е характерна стесненост на функциите и особено силна зависимост от центъра.

Стремителното развитие на градовете и особено на големите промишлени центрове, води до образуването на градски **агломерации (stadtreigionen)**, които в географско отношение се разглеждат като “обединени градове”. Признаването на социалната и икономическата цялост на агломерациите обяснява стремежът към създаване на специални органи за тях. От друга страна, създаването на такива градски съюзи, води до появата на нов тип общини, влизащи в обединението на градове. Тези общини до голяма степен зависят от обединението.

Идеите за междуобщинско сътрудничество, с оглед удовлетворяване на общи за общините интереси, са подробно правно регламентирани. Германските общини имат големи възможности да се обединяват в асоциации както помежду си, така и с административно-териториални единици от по-висок ранг.

Между общините и окръзите възникват други форми на общ.съдружества. В Долна Саксония - това е обединение на общини, в Райнланд-Пфалц са “договорни общини”, в Баден-Вюртемберг – “съдружества от общини по управление”.

Тези съдружества осъществяват функции на координация по въпроси, представляващи взаимен интерес за разположените в близост общини. Именно “съдружествата” се явяват обект на регионално планиране, към тях преди всичко преминава изпълнението на делегирани въпроси и общински задачи, във връзка с изземването им от компетентността на комуните. В повечето случаи компетентността на “съдружествата” се явява сумарна компетентност на общините, влизащи в тях.

Накрая трябва да се посочат и **целевите съюзи**. Те са самостоятелни обединения на общини на ниво окръг, към които принадлежат общините. Създават се за съвместно осъществяване на определени задачи, на чието изпълнение те са оправомощени или задължени. Възможността за присъединяване към такива съюзи е открита и за други общини. При това образуването на целеви съюзи е възможно не само на основата на междукомунални съглашения, а и по силата на закона. Тези съюзи се управляват от репрезентативен орган, в който са представени всички членове от председателстващ съюза, който осъществява текущите дела. Освен или наред с тях може да има и комитет на съюза и други комисии по споразумение.

Всички административни обединения в Германия са подложени на **единен държавен контрол по отношения на финансови въпроси**, капитално строителство, междуобщинско сътрудничество, придобиване или продажба на земя.

Орган на държавен контрол върху общините, включени в окръг, е ландратът. Той в своята компетентност като провинциален чиновник, е натоварен да следи за спазването на закона от тях.

За свободните градове контролен орган на държавата е президентът на правителствения окръг, който е и върховен контролен орган за общините, включени в окръга. В провинциите, в които няма правителствени окръзи, орган на общия контрол е Министерството на вътрешните работи.

Върховен орган в цялата йерархия на държавните органи, осъществяващи контрол в комуналната сфера, е министърът на вътрешните работи на съответната провинция.

Държавният контрол е насочен към обезпечаване изпълнението на директивите, адресирани да муниципалните органи. Общинските устава на всички провинции определят точно адресатите на директивните заважи – обикновено това са кметът, обинският директор, магистратът. Върховният административен съд осигурява еднаквото тълкуване на провинциалните директиви.

Най-разпространено средство за въздействие върху муниципалните органи с оглед изпълнение на съответните предписания е спиране изпълнението на взетите от тях решения и отмяна на действията, предвидени за изпълнение на решенията. тези мерки се предшествуват от внасянето на протест от контролния орган, който има за целза мативира контролните органи сами да изменят взетото от тях решение.

Нерядко контролните органи вместо внасянето на протест, дават указание на кмета или общинския директор да протестираят съответното решение. Към средствата, прилагани от контролните органи, трябва да се отнесе и правото на отправяне на строго предупреждение за това, какви мерки ще бъдат предприети, ако нарушението на бъде отстранено в установения срок.

Важността на местното ниво на управление **за политическата система** в Германия, се мъзприема все по-сериозно. Това обяснява и обстоятелството, че от средата на 60-те години, местните единици са обект на териториална, финансова и функционална реформа.

Териториалната реформа значително съкрати броя на бощините и окръзите. Много малки, разпръснати населени места и бедни муниципелитети са обединени в по-големи единици. Финансовата реформа е свързана преди всичко с института на финансовото изравняване, като главен инструмент за реорганизация не само на финансовите отношения във федерацията, но и за укрепване на федеративната структура като цяло. Списъкът от данъци, доходът от които е предназначен за целите на вертикалното изравняване, е разширен – федерацията и провинциите съвместно участвуват в разпределянето на подоходния данък, данъка върху добавачната стойности данъка върху корпорациите. Установени са и нови размери на дяловете на федерацията и провинциите от постъпленията от тези данъци. Функционалната реформа на местното ниво на управление се изразява в това, че много от функциите извършвани по-рано от провинциите сега са делегирани на местните структури. За сметка на това, в резултат на окрупняването на местните единици, междуобщинското сътрудничество се е така интензивно, както в предходния период.

В заключение може да се отбележи, че местното самоуправление и местна администрация в Германия се ползват с конституционно закрепена самостоятелност. Самата държавна структура е организирана така, че функционира с нужната гъвкавост. Държавната власт е разпределена между съюза и провинциите. Тенденциите са за непрекъснато развитие и модернизиране на структурите и функциите на институциите са съвременна Европа, и Германия част от нея.