

GIZEVIUS, WOLFGANG

^{VV}
OBSCINSKATA POLITIKA
V GERMANIA.

FONDACIJA „FRIEDRICH EBERT“
SOFIJA, 1995

Волфганг Гизевиус

ОБЩИНСКАТА ПОЛИТИКА В ГЕРМАНИЯ



A 95 - 03476

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

ФОНДАЦИЯ "ФРИДРИХ ЕБЕРТ"

СОФИЯ * 1995

Съдържание

Wolfgang Gisevius
Leitfaden durch die Kommunalpolitik
 Verlag J.H.W. Dietz Nachf., Bonn 1991

Издание на Фондация „Фридрих Еберт“
 София 1995

Превод: Лиляна Канева
 Редактор: Добрин Канев

Компютърен дизайн: ЕТ Венедик
 Печат: Форел ООД

Предговор към българското издание	5
Увод	12
Глава 1. Без общинска политика нищо не става	13
1. Близко до гражданина: Демокрацията започва в общината	13
2. Понятието политика: Да осъществяваш политика означава да правиш избор	13
3. Способността да решаваш проблеми: Политиката е нещо повече от просто администриране	14
Глава 2. Как може да се участва в общинската политика	15
1. Възможности за участие, гарантирани от Основния закон	15
2. Други законни възможности за участие	17
3. Предоставени от общините възможности за доброволно участие	18
4. Участие посредством граждански инициативи	18
5. Участие в партиите	19
6. Членове на комисии без статут на съветници	20
7. Окръжни представителства и местни съвети	21
8. Участие като съветник, градски съветник или представител на общината	21
Глава 3. Общинското самоуправление	22
1. Основата: конституционната гаранция	22
2. Принципът на изключителна компетентност	24
3. Функции на общините	25
4. Степенуване на актуалните проблеми в градовете	25
5. Правна структура на задачите	26
6. Сътрудничество между съвет и администрация	28
Глава 4. Общинските устави	29
1. Федералната провинция поставя рамките	29
2. Различни общински устави	29
Глава 5. Рамковни условия за местните процеси на вземане на решения	34
1. Комплексността на политиката	34
2. Отражения на взаимовъзвръзването на задачите, планирането и финансирането	35
3. Без градовете не може да има държава	37
4. Искания за повишаване на ролята на местното самоуправление	37
Глава 6. Работата в съвета: Администрацията	39
1. Какви задачи трябва да решава управата?	39
2. Как функционира управата?	39
3. Ролята на управата в процеса на политическо волеотобразуване в общината	40
4. От колко персонал се нуждае една общинска управа?	42
Глава 7. Дейността на общинското представителство	43
1. Какви задачи трябва да изпълнява общинското представителство?	43
2. Основният статут като общинско право	46

3. Правилник за дейността	46
4. Прозрачност на заседанията	48
5. Обсъждане в комисиите	53
6. Самоограничение с цел по-голяма ефективност	55
Глава 8. Дейността на отделния съветник и на фракцията	57
1. Права и задължения на съветника	57
2. Работата на фракциите	61
3. Критика на нештатната общинска служба	63
Глава 9. Процесът на вземане на общински решения	64
1. Обсъждане на предложението	64
2. Вземащите предварително решение	66
3. Вземане на решения	67
Глава 10. Самоконтрол и надзорни органи	68
1. Контролни права в общинското представителство	68
2. Възможности за оспорване по отношение на външни лица	68
3. Общинският надзор	69
Глава 11. Политическата конкуренция извън органите за самоуправление	72
1. Работата на местните партии	72
2. Местно публично пространство	74
3. Стратегия на малцинството	75
Глава 12. Основни черти на изборите и на изборителните системи	77
1. Предизборната борба	77
2. Изборът на общински органи	79
3. Методи на преброяване	80
4. Участието в изборите	82
Глава 13. Окръзите	83
1. Какво вършат окръзите?	83
2. Вътрешното устройство на окръга	84
3. Окръгът като възможност за идентификация	85
Глава 14. Финансиране на общинските дейности	86
1. Основи на бюджета	86
2. Принципи на бюджета	87
3. Обсъждане на бюджета	88
4. Структура и приложения на бюджетния план	91
5. Общински приходи	94
6. Разходи	103
Глава 15. Основи на местното териториално планиране	106
1. Препитане на политиката при териториалното планиране	106
2. Планиране на развитието на градовете	107
3. Градоустройствено планиране	108
4. Планиране на насоките на строителството	108
Глава 16. Задачи на съвременното планиране на развитието на градовете	117
1. Поглед назад	117
2. Променените рамкови условия	117
3. Екологично и социално обновяване на градовете	118
4. Цели на планирането на развитието на градовете	119

Предговор към българското издание

В дните преди провеждането за пръв път от десетилетия на самостоятелни свободни избори за местни органи на самоуправление '95 близката до Германската социалдемократическа партия Фондация „Фридрих Еберт“ предлага на българските читатели превода на една книга за организацията и дейността на местната власт във Федералната република. Този „пътешоводител“ в проблемите на общинската политика в съвременна Германия по начало е написан по-скоро за вътрешна употреба. В много отношения обаче предлаганата книга ще бъде полезна и интересна и за българския читател, особено за този, въввлечен по един или друг начин в проблемите на общинската политика. Това е така, защото при всички различия между страните, задачите, които трябва да решава една община и нейното ръководство, са аналогични.

Дори и само тази причина е достатъчно основание за публикуване на предлаганото издание. Към нея бихме могли да добавим и необходимостта да познаваме опита от общинската организация и политика на страна като Германия. Имам предвид не просто нуждата да сме наясно за цялостното демократично устройство (а местното самоуправление е изключително важна част от него) в установените демокрации. В случая от особена важност е и фактът, че поради своето федерално устройство ФРГ ни предлага огромно разнообразие на подходи при решаване на въпроса за разделението на властните функции, за взаимоотношенията между различните органи на местна власт, за техния избор и т.н. В нея ние практически можем да открием приложени почти всички срещани начини на общинско устройство и управление, което пък дава възможност за оценка на техните „плюсове“ и „минуси“ и за размисления върху решенията, характерни за българското законодателство и общинска практика. Още повече, че ред въпроси на общинското самоуправление все още остават ненапълно уредени от новото българско законодателство.

Без да е необходимо някакво специално предварително въведение към тази книга, все пак би било полезно, преди читателят да се запознае с нейното съдържание, да има предвид поне някои от особеностите на общинската политика на Федералната република и причините, довели до тяхното възникване, както и някои от продължаващите търсения в това отношение. Това, както и някои въпроси, които по разбираеми причини не са намерили място в книгата на Волфганг Гизевиус, ще бъде предмет на следващите редове.

Федерализъм и местно самоуправление

Политическата система на ФРГ е структурирана на три равнища – федерацията, федералните провинции (лендери) и органите на местното самоуправление. Поради значителните различия в големината на общините и свързаната с това тяхна различна административна и финансова мощ общинското самоуправление също е разделено: на местни общини (Gemeinden) и на окръзи (Kreise, Landkreise). Само в по-големите градове тези две равнища съвпадат.

Старата Федерална република (61.7 млн. жители) през 1989 г. имаше 8 501 общини. По този показател тя заемаше средно положение в европейските страни (от една страна, Франция с 54 млн. жители има 36 394 общини, от друга, Англия с 56 млн. жители от 1974 г. има само 423 общини). След обединението на Германия във Федералната република се създадоха 16 федерални провинции (лендери), в които има 16 121 самостоятелни общини, от които 8505 в старите и 7616 в новите лендери. През следващите години в новите лендери предстоят реформи на общинското деление, които драстично ще намалят броя на общините.

Такъв процес протече в старите лендери през 60-те и 70-те години. Броят на общините бе съкратен почти три пъти (от 24 000 на 8500), а броят на окръзите – два пъти до 237. Особено радикална бе реформата в Северен Рейн-Вестфалия, с която се премахнаха почти 5/6 от общините и с малки изключения сега там няма община с по-малко от 5000 жители.

Причината бе в убеждението, че добре функциониращото общинско самоуправление предполага наличието на ефективни общини, които са в такова техническо-организационно и финансово състояние, позволяващо им да изпълняват задачите си. В противен случай политическият център на тежестта неизбежно се премества на по-високото административно равнище. Колкото по-малка е една община, толкова по-слаба е тя и толкова по-силна е принудата за ръководството ѝ „отвън“.

Само 83 от германските общини (70 в старите и 13 в новите лендери) имат по над 100 000 жители, което е 0.6% от всички общини, но обединява около една трета от населението на страната. 25.5% живеят в общини с население между 20 000 и 100 000, а 42.3% – в общини с население до 20 000 жители. 96% от всички общини са села и малки градове. Това се дължи и на още неосъществена териториално-административна реформа в новите лендери, в които най-малките общини (до 500 души) са близо 50% от всички общини, докато техният дял в старите лендери е само 19.6%.

Както и по други въпроси на общините и в това отношение във Федералната република царя голямо разнообразие. Например Северен Рейн-Вестфалия, която по население си (17.35 милиона) е равна на бившата ГДР, има само 396 общини, докато Райланд-

Пфалц с 3.76 млн. жители има 2303 общини, които обаче са обединени в 163 обединени общини.

В рамките на разпределението на правомощията между федерацията (Bund) и лендерите, общините са изцяло в рамките на компетенциите на лендерите. Общинските устройства са във вид на закони на федералните провинции. Всеки лендерски закон се отличава със своя специфика. От това следва, че **всяка федерална провинция има собствено общинско устройство**, което в повечето случаи е много различно от другите лендери. Това разнообразие е често обръквало дори за самите граждани. От друга страна германският пример, включващ различен тип общинско самоуправление, може да ни даде многообразна представа за различни начини на общинско устройство, както и поуки от прилагането на един или друг тип в една и съща страна.

Германското общинско устройство

В конституционната система на Федералната република мястото на общините е закрепено само най-общо. Съгласно втората алинея на чл. 28 от Основния закон те имат правото „да регулират и решават всички въпроси от местен характер в рамките на закона и на своя отговорност“. За общините и федералните провинции задължително се предвижда създаването на представителен орган чрез всеобщи, преки, свободни, равни и тайни избори, като за общините се допуска изборният представителен орган да бъде заменен от общо събрание на жителите им.

Детайлното регламентиране на правата на общините е отнесено към сферата на компетенциите на лендерите. Основният закон (конституцията) на ФРГ не съдържа никакви разпоредби относно конкретното участие на гражданите в решаването на местните проблеми. Те са включени в предмета на регулиране на провинциалните конституции и избирателни закони и преди всичко – на общинския закон. Основният общински закон регулира конкретно правното положение на общините, тяхната дейност (задачите на общините), вътрешното устройство на общините, образуването и закриването на общините, тяхното отношение, от една страна, към държавата, и от друга, към гражданите-жители на общините.

Основният орган на общинско самоуправление в Германия е **съветът** (общинското представителство). Често се приема, че съветът е нещо като общински парламент. В Германия той в действителност е по-скоро такъв управителен орган, който изпълнява едновременно законодателни и изпълнителни функции.

Мандатът в съвета е неплатена длъжност. Избраните от гражданите техни представители в общинските съвети са непрофесионални съветници и работят на обществени начала. Членовете на общинското представителство изпълняват обществените си задължения в

съответствие със закона и собствената си убеденост за благото на обществността. Те не са обвързани с поръчения от избирателите.

От гледна точка на разпределяне на функциите между различните органи на общината, както и на тяхното взаимодействие, съществуват различни варианти. Става дума по-конкретно за

- **председателството на съвета** (кой свиква заседанието на съвета, кой определя дневния ред, кой ръководи заседанията?)
- **ръководство на администрацията** (кой осъществява решенията на съвета, кой е началник на общинските служители?)
- **представителство на общината пред други органи** (кой говори и преговаря от името на общината и сключва правообвързващи договори?)

В това отношение в Германия се различават най-общо четири типа общински устройства:

1. **Южногерманско общинско устройство** (с едно ръководно лице): Баден-Вюртемберг, Бавария, Саксония, Саксония-Анхалт, Тюрингия.
2. **Северногерманско общинско устройство** (с две ръководни лица): Долна Саксония, Северен Рейн-Вестфалия.
3. **Магистратско устройство** (с две ръководни лица): Хесен и градовете на Шлезвиг-Холщайн.
4. **Кметско устройство** (с едно ръководно лице): Райнланд-Пфалц, Саарланд.

Двата основни (и противоположни типа) възникват по-скоро северногерманският и южногерманският, поради което ще бъдат представени по-подробно.

За **южногерманското общинско устройство** е характерна силната позиция на кмета, което проличава още в неговите правомощия. Той обединява в своята длъжност и в личността си трите споменати по-горе ръководни функции. Той е председател с право на глас на съвета и на всички негови комисии; началник на строго йерархична администрация; представител на общината. Заедно с това позицията на кмета се засилва и от факта, че той се избира пряко от гражданите на общината.

Северногерманско общинско устройство е било силно повлияно по време на окупацията от английския модел на общинското устройство и се характеризира с особено силен съвет и сравнително слаб ръководител на администрацията, който е виждан по-скоро като инструмент на съвета (респективно на мнозинството в него) без собствена политическа воля. Трите ръководни функции са разпределени между две длъжностни лица: Председателят на съвета се избира от неговата среда и носи титлата кмет. Председателите на комисиите също се избират от състава на съвета. Независимо от големината на общината кметът е неплатена длъжност и получава само определено обезщетение за разходите си. Администрацията се ръководи от щатен и платен общински (или градски) директор. Той се избира от съвета и

Общини според федерални провинции и големината на 1.1.1991 (%)

Федерални провинции	Дан на общините според броя на населението (%)											
	Общо	по-малко от 500	500-1000	1000-2000	2000-5000	5000-10000	10000-20000	20000-50000	50000-100000	100000-200000	200000-500000	500000 и повече
Баден-Вюртемберг	100	4.1	4.4	12.2	37.5	22.2	11.7	5.9	1.2	0.5	0.2	0.1
Бавария	100	0.1	9.0	31.6	36.3	13.7	6.5	2.0	0.4	0.2	0.1	0.0
Берлин	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
Бранденбург	100	65.2	17.9	7.0	5.2	2.1	1.2	1.0	0.3	0.1	-	-
Бремен	100	-	-	-	-	-	-	-	-	50.0	-	50.0
Хамбург	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
Хесен	100	-	0.2	2.3	26.8	33.6	25.6	8.7	1.6	0.7	0.2	0.2
Мекленбург-Предна Померания	100	51.3	29.5	9.3	5.5	1.7	1.7	0.4	0.4	0.1	0.1	-
Долна Саксония	100	3.0	24.0	25.6	18.0	11.8	10.1	5.8	0.9	0.6	0.1	0.1
Северен Рейн-Вестфалия	100	-	-	-	0.8	17.2	32.8	31.3	10.4	3.5	2.8	1.3
Райнланд-Пфалц	100	47.7	24.1	14.8	8.4	3.2	1.0	0.5	0.2	0.1	-	-
Саарланд	100	-	-	-	-	21.2	33.8	21.2	1.9	1.9	-	-
Саксония	100	30.9	28.8	21.6	11.0	3.6	2.0	1.5	0.2	0.1	0.1	0.1
Саксония-Анхалт	100	41.5	30.1	15.5	8.5	1.7	1.0	1.5	0.1	-	0.1	-
Шлезвиг-Холщайн	100	43.5	25.9	14.9	7.7	3.6	2.6	1.3	0.3	-	0.2	-
Тюрингия	100	53.6	23.4	13.2	6.1	1.6	0.8	0.9	0.2	0.1	0.1	-
Федерална република Германия	100	33.5	20.2	16.0	14.2	7.2	4.9	2.8	0.6	0.3	0.2	0.1
в т.ч. старите лендери	100	19.6	15.6	18.4	20.5	11.6	8.1	4.3	1.0	0.5	0.2	0.1
нови лендери	100	49.0	25.4	13.4	7.3	2.2	1.3	1.1	0.2	0.1	0.1	0.0

може да бъде освободен от него по всяко време с квалифицирано мнозинство. В протоколно отношение общината се представлява от кмета, в правно отношение – от директора.

Всички правомощия по принцип са концентрирани в съвета. Той може да прехвърля някои задачи на административния ръководител, но може да му ги отнема по всяко време. Правото на бързи решения, което в повечето случаи е предоставено на административния ръководител, в Северен Рейн-Вестфалия е дадено на кмета съвместно с още един член на съвета.

През последните години северногерманското общинско устройство многократно е подлагано на критика. Досегашните опити за реформирането му са пропадали главно поради политически съображения, доколкото двете ръководни позиции дават по-голяма възможност за разпределение на властни позиции. Прекният избор на кмета би снизил ролята на съвета и най-вече на най-силната фракция в него. На конгреса си през 1994 г. обаче управляващите с абсолютното мнозинство в Северен Рейн-Вестфалия социалдемократи решиха да се премахне двойното ръководство и от общинските избори през 1999 г. кметът (който ще е платена длъжност) и съветниците да се избират директно.

Елементи на пряка демокрация

От гледна точка на Основния си закон Федералната република е стриктна представителна демокрация. Още не е забравен опитът на Ваймарската република, когато елементи на пряка демокрация бяха използвани от демагози и водеха до емоционализирани и поляризиране на политиката. Въпросите, които стоят пред едно индустриално общество, се считат за прекалено комплексни, за да могат да се решават пряко с вота на народа. Тази линия следват и конституциите на федералните провинции.

По-друго е положението на общинско равнище, където положението е обзиримо и гражданите в много случаи сами могат да си изработят оценка. Това е позволило в много случаи на общинско равнище да се включат елементи от пряка демокрация. Най-напред това е сторено в Баден-Вюртемберг под влиянието на съседна Швейцария.

Под елементи на пряка демокрация се имат предвид възможностите на гражданите окончателно да вземат решение (вместо техните представители) за личности (плебисцит) и за конкретни проблеми (референдум). Плебисцити са фактически преките избори на кмет, които в момента се провеждат в Баден-Вюртемберг, Бавария, Хесен, Бранденбург, Саксония, Саксония-Анхалт и Тюрингия. Предстои въвеждането им в Райнланд-Пфалц, Мекленбург-Предна Померания (от 1999 г.) и Северен Рейн-Вестфалия (от 1999 г.).

Референдуми са възможни в Баден-Вюртемберг, Хесен и Шлезвиг-Холщайн. Предвижда се в скоро време те да станат факт и в Райнланд-Пфалц и новите федерални провинции.

Пътят към референдум като решение на гражданите минава през решение на съвета с квалифицирано мнозинство или чрез гражданско искане. Тъй като референдумите трябва да бъдат изключения, условията за свикването им са сложни, дори рестриктивни. Това се отнася както до въпросите, по които е възможен референдум, така и прага на участие на гласоподавателите (кворума).

Гражданите имат право да предлагат на общинското представителство провеждането на референдум по важни въпроси за общината. Такова искане на гражданите предполага писмено и аргументирано заявление от страна на имащите право на глас. Искането на гражданите се приема за разискване, когато е подписано с подписите поне на 10% от гражданите на общината. Искането на гражданите може да има за предмет единствено съществени въпроси от компетентността на общината, за които през изминалите две последни години не е проведен граждански референдум на базата на искане на гражданите.

Референдумът има ефекта на окончателно решение на общинското представителство. То може да се промени в рамките на две години само чрез провеждане на нов референдум. Поставеният въпрос се решава в такъв смисъл, в какъвто е отговорът на мнозинството от валидните гласове, в случай че това мнозинство обхваща поне 25% от имащите право на глас (в Баден-Вюртемберг, Райнланд-Пфалц и Саксония-Анхалт – 30%). При равенство на гласовете отговорът на поставения въпрос се счита за отрицателен. Когато не е достигнато мнозинство по описания по-горе начин, въпросът трябва да се реши от общинското представителство. Изрично са описани и въпросите, по които не се провежда референдум (общински данъци и такси, строителни планове, правни отношения на общинските представители и служители, вътрешната организация на общинската администрация и др.). Като цяло може да се каже, че референдумите са относителна рядкост за общинския живот на Федералната република и не представляват сериозно предизвикателство за принципа на представителство.

Тази предварителна информация има скромната цел да въведе българския читател във винаги твърде конкретните, но и близки до ежедневието на гражданина, проблеми на общинската политика в Германия. Ненаправно мнозина наричат местното самоуправление „школа за демокрация“. Запознавайки се с тази книга изкушеният от въпросите на местната политика гражданин ще получи възможност да се запознае с богатия и непрекъснато развиващ се опит на германската демокрация в сферата на местното самоуправление.

Добрин Канев

септември 1995 г.

Тази книга е предназначена за всички онези, които искат да участват във формирането на общинската политика. А това може да се прави по различен начин – например като „сам воин“ по време на квартални събрания, или заедно с други съмишленици в граждански инициативи, в политическа партия, или като член на общинския парламент.

Тази книга ще ви облекчи при запознаването с местната политика. Тя ви информира за съществуващите организационни и мисловни взаимовръзки и обяснява процесите на вземане на решения. За да бъде обаче вашата дейност успешна, всеки трябва да внимава за специфичните условия на собственото си населено място.

Само по времето на нацизма във всички германски лендери (федерални провинции) съществуваше единно общинско устройство. Тъй като сега общинското самоуправление е въпрос от компетенцията на лендерите, в различните федерални провинции са валидни различни общински устави. Това е причината и някои понятия да имат различно значение. Такъв е например случаят с понятието „кмет“, който може да бъде или управител, или председател на общинския парламент. В друг случай са налице различни понятия за едно и също съдържание, като например „градски директор“ или „кмет“ за обозначаване на ръководителя на администрацията.

За всички конкуриращи се понятия като „общински съвет“, „общинско представителство“, „градски съвет“, „събрание на градските съветници“, както и т.нар. „бюргершафт“ в ханзеатските градове, които означават едно и също, в тази книга се използва единното название „общински парламент“ и „общинско представителство“.

Многообразието на понятията не трябва да ни смущава. Зад него по правило стоят близки по съдържание задачи, които са общи за всички общини.

Нито една от тези задачи не може да бъде решена без активни и ангажирани граждани. Те могат да ползват тази книга, за да получат информация за по-ефективна дейност.

Без общинска политика нищо не става

1. Близко до гражданина: Демокрацията започва в общината

Общините имат незаменимата роля на първи адресат на обществените желания на гражданите. Конкретното положение на отделния гражданин зависи от последиците от решенията на местно равнище, което постоянно поддържа вниманието към дееспособността на местните власти. Наистина концентрираното внимание на медиите към „висшата“ политика намалява възможността за възприемане на местните дела. Но от друга страна локалните приложения на вестниците са сред най-четените страници на ежедневниците.

Макар че за някои политики общинската политика представлява само стъпало към „истинската“ политика на държавно равнище, общинската политика продължава да бъде близкият до живота и до хората фундамент на нашата политическа система.

Още на равнище на общината се решава, какви шансове ще получат хората да подредят живота си. И затова общинската политика е същевременно и обществена политика.

2. Понятието политика: Да осъществяваш политика означава да правиш избор

Политиката означава избор между алтернативни възможности за действие.

Тези алтернативи произтичат от наличието на различни групови интереси, които понякога трябва сами да открием („Кой има полза, или съответно вреда, от дадено решение?“). Алтернативите за решения се основават върху ценности, които пък изхождат от определена представа за човека (например „общество на свободните и равните“) и за желания обществен строй. Ако признаем съществуването на различни интереси и различни ценности представи, тогава не може да съществува общовалидна за всички „правилна“ политика, а само положителната за мен и за моята група политика. За оценката на политиката впрочем трябва да се вземат предвид не само решенията, а също и „не-решенията“.

това, което (понякога съзнателно) не е уредено, например занемарена политика за възрастните хора, липса на контрол на стари дългове на предприятията и др.

3. *Способността да решаваш проблеми: Политиката е нещо повече от просто администриране*

Това означава, че главната задача на общинския политик е да взема решения. Но решението само по себе си не е достатъчно. То трябва да е **осъществимо**, при това **съвместно** с гражданите. Осъществимите решения се градят на **реалистични основи**. Това не означава безкритично да се признават често привижданите „външни принуди“. Но все пак местното равнище не е автономна сфера. Общинското самоуправление формира **най-долната основа на структурата на обществено управление**. Това означава, че то е тясно свързано с всички други политически равнища като например съседните общини, окръга, федералната провинция и т.н.

Характерно за реалистичната общинска политика е, че тя разбира **външните принуди** (тук могат да помогнат и експерти) и търси възможностите за действие. Ако общинската политика би била само следване на външни принуди или следване на решения, взети вече от други на държавно или стопанско равнище, тогава би липсвало типично „политическото“ – изборът между алтернативи за действие.

Общинската политика ще се развине със задачите си както ако прекаля с преобразованието и не се съобразява с действителните изисквания на гражданите, така и ако се страхува от промени. Политиката е нещо повече от администриране. Докато администрацията означава действие на основата на предходящи решения, довели до регулиране чрез закони, директиви и правилници, то **политиката** се насочва към все още нерегулираните открити проблеми.

За да предизвиква доверие, общинската политика трябва да си поставя **нови задачи** и да си осигурява свободни пространства за действие. Именно във времето на промени най-много се нуждаем от съзнателна политика, която е пропита от идеята за **диалога с гражданите**. Бъдещата жизнеспособност на съжителството в града трябва да е предмет на дискусия в непрестанно търсене на нов консенсус.

Глава II

Как може да се участвува в общинската политика

1. *Възможности за участие, гарантирани от Основния закон*

- a) Според определенията на член 28, алинея 2 на Основния закон (Конституцията) на Федерална република Германия населението във федералните провинции (лендерите), окръзите и общините трябва да има представителство, което произтича от общите, преки, свободни, равни и тайни **избори**. Споменаването на общинските избори в Конституцията откроява ясно положението, че те представляват най-важното право за участие. Заедно с общинското представителство населението в Бавария, Баден-Вюртемберг и Хесен избира и кмет като висш ръководен служител на управата.
- b) Освен незначителната от практическа гледна точка разпоредба за **общинския съвет** като форма на пряката демокрация в малките общини, Конституцията и Основните закони на федералните провинции не съдържат други определения за особени политически права за участие на общинско равнище. Но все пак залегналите в тях основни права на гражданите откриват широки възможности.
- v) **Правото на събрания и сдружаване** представлява важна основа за въздействието на гражданите и гражданите върху местната политика.
- g) Участието на **партиите** в политическото волеобразуване на народа има особено значение на общинско равнище, тъй като тук партийните членове могат да окажат пряко влияние върху политическите решения на място.
- d) И накрая **правната защита**, която произтича от член 19, алинея 4 на Конституцията, гарантира, че всеки може да обжалва всички мерки на публичната власт. Процедурата на обжалването и други подобни в общинската сфера се базира в повечето случаи на административно съдебната процедура, както и прилагания според лендерското право Закон за административния процес.

При това най-важното средство за обжалване на общинските решения е **оспорването** на административния акт. То служи за това да се провери в закрыта служебна процедура преди сезирането на

Закрепени в Конституцията права	Общински избори Право на събрания и сдружаване Участие на партиите Правна защита
Друго участие на гражданите върху законова основа	Граждански референдуми Граждански искания Граждански предложения Граждански събрания Допитвания до гражданите Правото на обжалване Разпоредби според член 3 на Закона за строителството
Възможности за доброволно участие, предлагани от общината	Информационна работа на общината, допитвания, изслушвания, общински форуми за застроителни планове, граждански експертни оценки, граждански съвети, пълномощници, почетни длъжности
Организирано участие	Граждански инициативи Участие в партиите Граждани-експерти Член на комисия Окръжен, местен, общински съветник

компетентния съд, дали издаденият оспорван управленски акт е законен и целесъобразен. Ако възражението остане без резултат засегнатият може да се обърне в срок от един месец към Административния съд и по този начин да отстоява по-нататък своя интерес. Тогава Административният съд проверява действията на общината за тяхната законност.

2. Други законни възможности за участие

Като елемент на пряката демокрация може да се разглежда само гражданският референдум в смисъла на Общинския устав в Баден-Вюртемберг. Той дава възможност на гражданите да упражняват пряко право на вземане на решения по важни общински дела, което в случай на успех замества решението на общинското представителство. Ако едно предложение получи мнозинството от валидните гласове и ако в гласуването са участвували най-малко 30% от имащите право на глас, референдумът е успешен. Разбира се, има и множество основни общински дейности, които не подлежат на регулиране с помощта на решение на общонароден референдум.

Под различни наименования като **искания на гражданите или поръчения на гражданите** други общински устройства осигуряват на населението възможността да наложи на общинското представителство да вземе отношение по определени теми. Правото на вземане на решение обаче се предоставя без изключение на общинското представителство. Докато в провинциите Райнланд-Пфалц и Долна Саксония всички жители (с други думи и живеещите там чужденци) се включват в гражданските допитвания, други общински уставни ограничават правоимащите до гражданите, имащи право на глас в общината. Изключени от гражданските допитвания по правило са проблеми, които нямат само местен характер или които засягат държавните поръчки, доколкото те са извън правомощията на общината.

Освен това гражданите на общината разполагат с редица **права на изслушване**. Тук се отнася **събранието на гражданите**, което, както показва практиката, реално служи по-скоро на управата като средство за информация и за излагане на собствените й позиции. Общинските представителства в Баден-Вюртемберг и Северен Рейн-Вестфалия разполагат с възможността да организират прием на граждани.

Северен Рейн-Вестфалия и Бавария имат закрепено в своите уставни на общинско равнище **правото на петиции** и с това се осигурява правото на жителите на общината да се обръщат с предложения и оплаквания в общинското представителство. Освен това за населението в Баден-Вюртемберг, Бавария и Северен Рейн-Вестфалия съществува възможността при особено значими решения в сферата на общинската политика (като например решението за рамката на общинския бюджет) да се внасят **възражения и предложения**, с които общинското представителство трябва да се занимава. Към правата на изслушване се отнася в последна сметка и член 3 от Закона за строителството във Федералната република, който постановява, че гражданите трябва да бъдат информирани във възможно най-кратък срок за целите на **застроителните и регулационните планове**. Проектите за плано-

ве трябва да бъдат на разположение на обществеността най-малкото в продължение на един месец, а внесените съображения и предложения трябва да бъдат проверени. Резултатът трябва да се съобщи на гражданина.

3. Предоставени от общините възможности за доброволно участие

Интересът на гражданството към общинските дела е тясно свързан и с активната **информационна политика** от страна на общината. Възможности за многообразни форми на гражданско участие съществуват и там, където те изрично не са записани в уставите на общините. Това съобразяване с мнението на населението се демонстрира както в **допитванията, изслушванията, гражданските мнения, събрания по планирането** и други, така и в подчинените на общината органи като например за възрастните хора, за работа с чужденците, за дейности по саниране и други. Живото участие в общинските дейности се изразява и в наличието на **ред почетни функции**, както и на различни групи, обединения, организации, които влияят върху общинското самоуправление.

4. Участие посредством граждански инициативи

Недоволството на гражданите от подхода към определени проблеми или от тяхното игнориране може да доведе до създаване на обединения, които целят добиване на по-голямо признание чрез засилване на конфликтите. Активните в социално отношение граждани често не считат за достатъчно да се ограничат само до упражняването на своето право на глас, а се самовъзприемат като противодействаща сила. Те се опитват чрез разнообразни форми на действие да влияят върху съзнанието и нагласите поне на части от населението, за да оказват по този начин натиск върху вземащите решения. Техният стил на работа включва както **форми на участие**, които са насочени към взаимодействие с партияте и управата, така и **конфликтни стратегии**, които отказват да станат съставна част от официалния процес на вземане на решение.

Както показва досегашният опит, шансовете за влияние от страна на гражданските инициативи се оказваха особено големи, или когато те се включваха на относително ранен етап на процеса на формиране на решението, или когато успяваха да спечелат доверието на голяма част от населението, или когато техните специални познания предизвикваха спорове в управлението, или когато те успяваха да изградат отношения на обмяна на информация с една от участващите служби.

Значителното участие на гражданите е задължителен компонент на социалната, демократичната и екологично ориентираната общинска политика, тъй като тази политика не залага само на формални решения, а се обръща и към съзнанието и действието на гражданите. Дилемата се състои в това, че опитът от засилването на гражданското участие в чужбина показва, че при него често застава на преден план силният интерес за запазване на традиционните структури на една консервативно-ограничена жизнена среда.

Не рядко се проявява и подчертан интерес за запазване на собственото относително привилегировано положение, който почти не позволява подобрения за социално слабите групи и слоеве. Не се оправда и очакването, че подобни акции са особено нужни извън утвърдената мрежа от институции за продължително мобилизиране в политическия процес на досега неактивни и обществено пренебрегвани групи. Гражданските инициативи мобилизират преди всичко лица с добро образование и предлагат на активните граждани разширяване на тяхната политическа готовност.

Чрез неконвенционалното политическо участие обаче бяха включени нови политически теми в процеса на волеобразуване и вземане на решения, както и бяха заставени институциите да се занимават с определени проблеми. Двете най-важни теми на общинската политика на протеста бяха през миналите години транспортната политика и политиката за околната среда.

5. Участие в партияте

Твърде разпространени са представите, че местните дела могат да се уреждат по неполитически път, като се търсят най-добрите решения в приети под натиска на необходимостта рамки на действие. Това обаче не отговаря на истината.

Професионално коректното управленско решение е надеждно при изпълнение на технически управленски акт, например строеж на спортна площадка. Когато обаче става дума дали, къде и кога да се строи спортна площадка, това е въпрос на преценка. Решението се нуждае както от специални знания, така и от политическа воля. Затова **политическото противоборство** е част от комуникацията, чрез която гражданството дискутира начина на своя съвместен живот, възможностите за участие в **решенията** и свързаната с това **справедливост**. Затова, както по-горе беше посочено, общинската политика днес е, също като федералната и провинциалната политика, широка **обществена политика**.

С това дискусиата и прокарването на целите на общинската политика придобиват своето значение в рамките на общото социално и политическо развитие.

В повечето случаи не представлява трудност да станем функционери в една партия. При изборите за партийни постове на местно равнище понякога липсват кандидатури. Предпоставка за изкачването на първите стъпала към политическа кариера представлява комплексът от социално чувство, ангажимент и изкуство за профилиране.

В противоположност на участието в граждански инициативи, които често се занимават само с една единствена тема и са ограничени във времето, членството в партия предполага постоянно ангажиране, както и интерес към широк спектър от теми. Склонните към партийен ангажимент по-млади хора се чувствуват обвързани преди всичко тогава, когато бързащи висши функционери поради липса на време блокират в местните партийни организации интензивните дискусии по същество, тъй като проблемите са обсъждани подробно преди това в заседанията на фракцията, на комисиите, на експертни групи. Откриването на заседанията на фракцията и на нейните експертни групи за редовите партийни членове като правило не се практикува, но би представлявало метод за обучение на ангажираните по-млади попълнения.

6. Членове на комисии без статут на съветници

Някои общински уставни допускат участието в комисиите на общинското представителство и на отделни лица в качеството на „граждани-експерти“ („компетентни граждани“). Те имат не само съвесттелен глас, но и право на участие във вземането на решения. Те могат да работят и в комисиите, вземащи решения, с изключение на Централната, Финансовата и Надзорната комisia. При това постоянно трябва да се следи броят на гражданите-експерти да не надвишава броя на присъстващите съветници. Гражданите-експерти се номинират от партийните фракции в съвета и техният брой е съобразен с броя на техните налични мандати. По този начин при големия брой специализирани комисии се открива възможността за разпределяне на наличната работа в комисиите между повече лица, което води до облекчаване на съветниците.

Същевременно партиите виждат в лицето на гражданите-експерти както потенциал за рекрутиране на бъдещи съветници, така и възможност да се привличат към групата съветници експерти, които поради своята професионална ангажираност и поради липсата на време не биха могли да станат съветници.

В Баден-Вюртемберг и в Северен Рейн-Вестфалия съществуват възможности за участие и на чуждестранни граждани чрез допълнителен избор в комисиите, а в Хесен и Долна Саксония – чрез избор в комисиите.

7. Окръжни представителства и местни съвети

За да се намали анонимността и да се увеличи прозрачността на действията на управата в по-големите общини, в някои правилници на общините е приета възможността за децентрализирани представителства и управи. Този вид окръжни съвети и представителства се избират по правило чрез гласуване по листи според дела на гласовете, който партията е получила в съответната градска част или район.

Решенията на тези локални представителства в повечето случаи имат препоръчителен характер, но все пак могат да влияят върху процеса на вземане на решения. Те се третират от управата почти като институция с право на veto поради постоянния риск, че мнозинството на централното общинско представителство може да се присъедини към техните аргументи. Те се възприемат от управата и като удължена ръка на местните партийни организации или като местни лобистки групи. Но, разбира се, свързаните с градските квартали интереси в отделните градове се налагат различно и с променлив успех. В основни линии шансовете за участие при решаване на специфично местни проблеми зависят от готовността на централното общинско представителство да отстъпва компетенции на децентрализирано равнище.

8. Участие като съветник, градски съветник или представител на общината

Активистите на партията се стремят към мандат в общинското представителство, тъй като по този начин те могат да участват във вземането на задължителни решения в рамките на процеса на вземане на общински решения. За тези, които не разполагат със собствен властен потенциал (инвестиционни средства, преса и т.н.), участието в съвета представлява най-ефективното участие. Там, където партията разполага с достатъчно кандидати, шансовете за успех имат главно тези, които или като партийни членове са били активни в партийните организации, или са работили в предполитическото пространство (организации и съюзи), или са сътрудничели на кварталните представителства.

По правило участието в общинския съвет се превръща в цел тогава, когато дадените кандидати вече се е наложил в своята професия. Свърхпропорционалният дял от държавни служители и чиновници в градските и общинските съвети показва, че общинските съвети далеч не отразяват огледално действителната социална структура на населението. Много ангажирани и способни хора поради самото си професионално положение и бъдеще на практика не са в състояние да бъдат съветници, въпреки че тяхното работно място би било осигурено от закона.

Общинското самоуправление

1. Основата: Конституционната гаранция

Съществените предписания за задачите, вътрешната организация и вписването на общините в държавното устройство на Федерална република Германия произтичат от законите на федералните провинции и по-специално от съответните общински устави. Основата на общинското самоуправление се третира в **Основния закон в член 28, алинея 2** в раздела за федерацията и провинциите.

- а) Конституционноразпоредният ред във федералните провинции трябва да съответствува на принципите на републиканската, демократична и социална правова държава в духа на Основния закон. В лендерите, окръзите и общините народът трябва да има представителство, което произтича от общи, преки, свободни и тайни избори. В общините мястото на изборния представителен орган може да се заете от общинското събрание.
- б) На общината трябва да е гарантирано правото да решават на собствена отговорност в рамките на закона всички въпроси на местната общност. Според закона и общинските съюзи имат право на самоуправление в рамките на поставените им от закона задачи.
- в) Централната държава (федерацията) гарантира, че конституционноразпоредният ред във федералните провинции съответства на основните права и на разпоредбите на алинея 1 и 2.

Систематизация на правото на самоуправление

Автономия по отношение на щата

Тя гарантира на общините правото да избират персонала, да го назначават, да го повишават и да го уволняват.

Автономия по отношение на организацията

Тя обхваща правото на формиране на собствената управленска организация.

Автономия по отношение на планирането

Тя гарантира на общините правото да съставят на собствена отговорност регулационни планове (план за използване на площите и застроителен план), с цел формиране на района на общината.

Автономия при издаване на правни разпоредби

Тя получава правото да издава общински правилници

Автономия при финансиране

Тя дава на общините правото на правят на собствена отговорност приходи и разходи

Автономия при събирането на данъци

Тя дава на общините правото да събират данъци (доколкото това право не се отменя от закони на висшестоящи инстанции с цел финансово компенсиране).

Гаранция на съществуването на общинско самоуправление според член 28 на Основния закон

Основният закон гарантира **съществуването на общините** с постановката, че винаги трябва да има общини. Гаранция за съществуването на определена отделна община в конституционните текстове няма. Териториални промени против волята на участващите все пак са възможни, но само със закон с оглед на общото благо и след предварително изслушване на засегнатите. Гарантирано е и самостоятелно изпълнение на определените като общински задачи и съответно права (право на автономия). **Правата на автономия** трябва да защитават общината от прекалено силните намеси на федералните провинции и на централната държава в самоотговорностите на общината.

Конституционноправниата финансова гаранция

Членове 106 и 107 на Основния закон дават на общините конституционноправниа финансова гаранция за участие в данъчните приходи на федерацията и на лендерите. Те съдържат и така

наречената гаранция на реалните данъци, т.е. това, че на общините се полагат данък занятие и основните данъци.

Гаранцията да се издават правни актове

В член 93, ал. 1, 46, Конституцията предоставя на общините правото да сезират Конституционния съд при законови вмешателства на федерацията и на федералните провинции. Тази възможност обаче е само закрила срещу нарушаването на основните принципи на общинското самоуправление. С нея не се гарантира конкретен обхват на определени дейности или евентуалното съществуване на определена община. Ако общините се обърнат към Конституционния съд по повод на определен лендерски закон, то той взема решение само при положение, че „жалбата не може да бъде внесена в лендерския Конституционен съд“.

2. Принципът на изключителна компетентност

Макар на общините да е предоставено правото „да решават всички въпроси на местната общност на собствена отговорност“, изпълнението на задачите ѝ на собствена отговорност е ограничено от самия Основен закон с постановката, че Конституцията предоставя на общините правото на самоуправление само „в рамките на закона“. Това законово ограничение се отнася както до обхвата, така и до начина на изпълнение на задачите. Това означава, че със закон може както да се променят задачите, така и да се отменят надзорни права и права на даване на разрешителни. Принципът за изключителна компетентност означава преди всичко, че

- общините не са ограничени в рамките на строго определени специални задачи, а по принцип могат да действуват във всяка сфера от местно значение
- общините могат да изпълняват не само дейности, които изрично са им посочени, но самите те по собствена воля могат да поемат и нови задачи.
- в останалото общините са само субсидиарно оправомощени, т.е. дотолкова, доколкото други управленски институции или частни трети субекти вече не са поели задачите. Това означава, че общинските дейности не са веднъж завинаги определени, а подлежат на промени заедно с общественото развитие.

3. Функции на общините

Задачите и функциите на общините по отношение на техните граждани са многостранни. Около 80% от всички дейности, при които гражданите влизат в допир с държавни и обществени учреждения, се извършват от общините. На отделните многобройни дейности на управната съответствуват различни функции на общината. Ето някои примери:

Задоволяване на основни потребности чрез инфраструктурата
Жилища, улици, работни площи, вода, канализация и извозване на сметта, ток, газ.

Услуги
Обществен местен транспорт, култура, плавни зали, спорт, свободно време.

Социална компенсация
Социални защитни функции, интегриране на малцинства, възможности за участие в обществения живот, запазване на социалния мир.

Съзидателни функции и перспективно планиране
Планиране на развитието на градовете, градска идентичност, урбанизация, екология на градовете, качество на жизнената среда, развитие на културата и комуникациите

Функции по опазване на реда
Противопожарна охрана, полиция, съобщения, опазване на околната среда, служба за гражданско състояние

Стабилизиране на системата
Социален буфер между гражданите и общината, насърчаване на обществената ангажираност на гражданите („училище за демокрация“), функции за запазване на реда.

4. Степенуване на актуалните проблеми в градовете

Германският институт по урбанистика прави редовни годишни допитвания в определен брой избрани големи и средни градове с цел да установи както дали градовете изпълняват тези функции, така и кои актуални проблеми на развитието на градовете и на общинската политика заслужават особено внимание. Иерархията на най-належащите проблеми за 1989 г. изглежда например по следния начин:

1. Жилища и жилищно строителство
2. Транспорт и транспортни проблеми
3. Работа, промишленост, особено предоставяне на работни площи
4. Опазване на околната среда
5. Развитие на градските части
6. Развитие на централната градска част
7. Рекултивирание на площи, повторна употреба на индустриални отпадъци
8. Детски градини
9. Санитаране на града, обновление на града
10. Бюджет, консолидиране на бюджета
11. Влияние на Европейския вътрешен пазар
12. Училища, планиране на училищното развитие

5. Правна структура на задачите

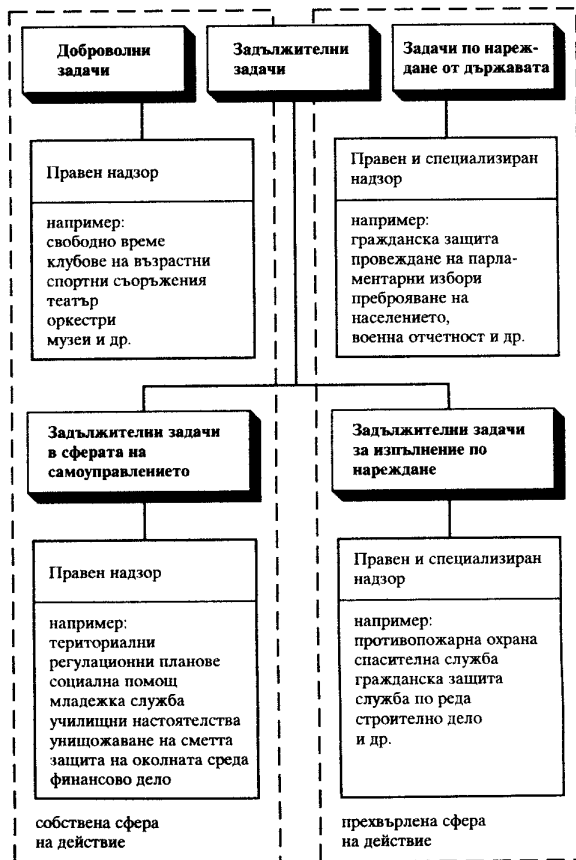
Общинските задачи придобиват напълно различна структура, когато се преценяват от гледна точка на тяхното правно качество. Разделянето на общинските задачи на задачи от собствената сфера на действие и на задачи от предоставена (прехвърлена) сфера на действие води началото си още от преддемократичното време на XIX век. Към **собствената сфера на действие** принадлежат така наречените **доброволни задачи** и задължителните задачи в областта на самоуправлението. Децентрализацията на управленските задачи означава за така наречените **доброволни задачи по самоуправлението**, че общините решават на собствена отговорност както въпроса „дали“, така и въпроса „как“ на определено действие. Свободата сами да могат да решават, дали тези задачи въобще да се поемат, съдържа същевременно и ограничението, произтичащо от факта, че при недостигащите общински финанси надзорните служби очакват и най-големите икономии именно в тази област.

При **задължителните задачи в сферата на самоуправлението** е предписано изпълнението на задачите. Вариантите за тяхното изпълнение трябва да останат в компетенцията на общините, въпреки че междувременно много съдържателни въпроси се уреждат от съответните закони. Нараването на задължителните задачи е резултат на конституционната повеля за социална държава, обвързана с изискването за равнопоставеност на жизнените условия.

При задачите от **прехвърлена сфера на действие** общинската управа действа като държавна администрация в съответствие с разпоредбите. По този начин тя изпълнява висшестоящи разпоредби от собствено име.

Задачите за изпълнение по възлагане са държавни задачи по управлението, които общините трябва да изпълняват по нареждане

Схема 2. Правна структура на задачите в областта на самоуправлението



не на държавата. С други думи, общините действуват като държавни инстанции на най-ниско равнище. При това общините са неограничено подвластни на държавния надзор и разпореждане.

6. Сътрудничество между съвет и администрация

Конституционното право използва само понятието „управление“, и то „общинско самоуправление“. Въпреки това общинските политики се считат за „политици“, тъй като това произтича от народния избор, от свободния мандат и от формите на парламентаризма.

В действителност общинските политики не се ограничават само до законотворчески функции като в парламент, а на практика се занимават с многообразие от решения, които засягат конкретното изпълнение на задачите. Затова те изпълняват и административни задачи. Въпреки това обаче те не трябва да изземват функциите на управлението. Един представител на общината ще се размине със задачата си, ако изхожда от това, че трябва да превъзхожда по специализирани познания цялата инженерия в администрацията. Не би била в състояние да изпълнява своите задачи и управа без политическа чувствителност, например по актуалните въпроси на защитата на околната среда.

Затова решаващо е да се постигне разумно сътрудничество между различните общински органи с оглед изпълнението на задачите, без при това един орган на общината да бъде спъван от друг.

Схема 3: Сътрудничество между съвет и администрация



Общинските устави

1. Федералната провинция поставя рамките

Регулирането на общинските структури, задачи и правомощия по принцип е работа на федералните провинции. В своята законодателна дейност те се основават на член 28 на Основния закон и затова в отделните лендерски конституции са включени доста съвпадащи в съдържателно отношение норми за уреждане на общинското самоуправление. Общинската уредба в рамките на всяка федерална провинция се регулира със закон под формата на *общински устав*.

Този устав съдържа всички важни норми за правомощията, начините на действие, както и правата и задачите на общините, за компетентните органи на общината, за правата и задълженията на живеещите в общината, за ръководството на финансите и на стопанството на общината, както и за общинския надзор. С това федералните провинции определят рамките на организационните структури, както и обхвата и начина на поемане на задачите.

Познаването на текста на общинския устав на съответната федерална провинция е важно за всеки общински съветник, но в случай на спор това не е достатъчно. Ако е необходима интерпретация на отделни параграфи на общинския устав, то трябва да се прибегне към *коментара* на общинския устав. В тези коментари са отразени управленските правила за тълкуването на общинския устав, както и решенията на конституционното и на административното правораздаване. По-специално тяхното добро познаване води до избягване на собствените правни спорове пред административните съдилища. В случаи на спор могат да помагат и съюзите на общинските политики на лендерско равнище.

2. Различни общински устави

Под въздействието на различни исторически примери, под влиянието на победителите след Втората световна война и поради върховенството на провинциалните закони за уреждане на общинския ред, във Федерална република Германия са се формирали различни структурни типове на общински устройства. В това отношение се прави разлика дали общинското управление и общин-

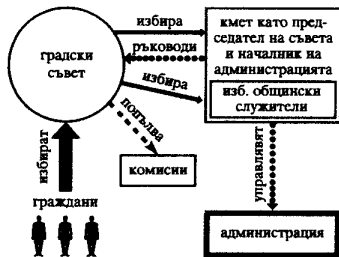
1 МАГИСТРАТСКО УСТРОЙСТВО

(Хесен, Шлезвиг-Холщайн)
Събирането на градските съветници като представител на гражданството избира магистрат, който ръководи колегиялно общинската администрация. По такъв начин народното представителство и администрацията са ясно разграничени.



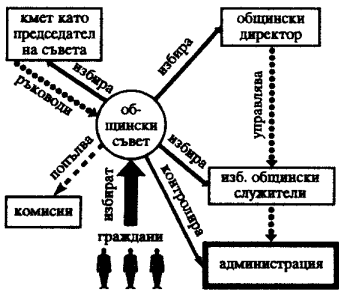
2 КМЕТСКО УСТРОЙСТВО

(Райнланд-Пфалц, Саарланд)
Кметът и заместниците се избират от градския съвет. Кметът с помощта на своите заместници ръководи администрацията. Същевременно обаче той е и председател на съвета.



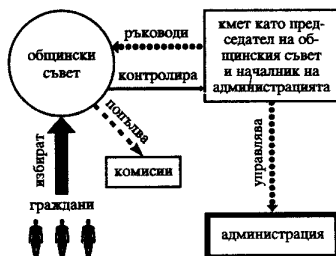
3 СЕВЕРНОГЕРМАНСКО ОБЩНСКО УСТРОЙСТВО

(Долна Саксония, Северен Рейн-Вестфалия)
Общинският съвет избира както кмет като председател на съвета и представител на общината, така и общински директор като ръководител на администрацията. Представителството на гражданството притежава, подобно на магистратското устройство, относително силна позиция спрямо администрацията.



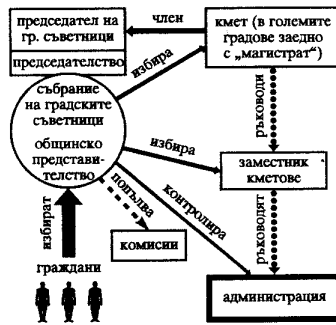
4 ЮЖНОГЕРМАНСКО ОБЩНСКО УСТРОЙСТВО

(Бавен-Вюртемберг, Бавария)
При този модел общинският съвет и кметът се избират пряко от гражданите. По този начин кметът придобива силна ключова позиция. Той председателства общинския съвет и същевременно ръководи и администрацията.



5 ОБЩНСКО УСТРОЙСТВО НА ПЕТТЕ НОВИ ФЕДЕРАЛНИ ПРОВИНЦИИ

Общинското представителство или събирането на градските съветници си избира председател и избира кмета като ръководителя в администрацията. По този начин съществува ясно разделение между народно представителство и администрация.



ското представителство се ръководят съвместно от едно лице (монизъм) или дали общинското устройство се отличава с равнопоставеност (дуализъм) на почетен (неплатен) председател на съвета (кмет) и главен управител (градски или общински директор). Освен това от значение е и **разпределението на правомощията за вземане на решения.**

1. **Магистратско устройство** (в Хесен, в големите градове на Шлезвиг-Холщайн и в Бремен; в големите градове на Райнланд-Пфалц градското ръководство има подобни магистратски правомощия):

— гражданите избират пряко събирането на градските съветници;

- събранието на градските съветници избира за ръководство на администрацията (управата) колегиален орган (магистрат), който се състои от кмет и негови заместници (на щат или по съвместителство). Магистратът решава с мнозинство;
 - Изборът на неплатените (почетните) членове става по правилата на пропорционалната избирателна система (по листи), докато щатните членове се избират по правилата на мажоритарната система;
 - кметът е председател на магистрата и при патова ситуация има решаващ глас.
2. **Кметско устройство** (Райнланд-Пфалц, Саарланд и в общините до 10 000 жители на Шлезвиг-Холщайн)
- Гражданите избират общинския или градския съвет като висш орган;
 - Той избира кмета и евентуално негови заместници;
 - Кметът е председател на общинското събрание (като правило с право на глас) и ръководител на администрацията;
 - Като особеност се открояват градските ръководства от кмет и негови заместници, които подготвят решенията на градския съвет по въпроси на статута, на развитието и по персонални проблеми.
3. **Северногерманско общинско устройство** (Долна Саксония, Северен Рейн-Вестфалия)
- Гражданите избират общинския или градския съвет, който от своя страна избира председател – кмет или главен кмет. Той е представител на общината.
 - Освен това общинският съвет избира общински директор (градски директор) като административен ръководител, както евентуално и заместници. Административният ръководител е юридически представител на общината. Северногерманското общинско устройство в най-силна степен концентрира правомощията за вземане на решения върху съвета. Той има право на анулиране на решения, с което може да изземва в единични случаи прехвърлени генерално върху градския директор решения.
4. **Южногерманско общинско устройство** (Баден-Вюртемберг, Бавария). То се отличава със следните характеристики:
- Гражданите избират общинския съвет;
 - Гражданите избират също така чрез преки избори и кмета;
 - Кметът е председател на общинския съвет и ръководител на администрацията;
 - Общинският съвет избира евентуално и заместник-кметове, които се подчиняват на ръководството на кмета.

5. Общинското устройство на петте нови провинции:

- Гражданите избират пряко като висш орган общинското представителство или градското събрание на съветниците;
- То си избира като председател един представител, съответно председателство или президиум. Към президиума принадлежи и кметът;
- Общинското представителство или градското събрание на съветниците избира за четири години кмета и неговите заместници;
- В градове с над 100 000 жители може да се образува магистрат, който тогава решава като колегиален орган;
- В малките общини по решение на общинското представителство почетният кмет може да е едновременно и представител на общината. По правило обаче общинското представителство е разделено от общинската администрация.

Рамкови условия за местните процеси на вземане на решения

1. Комплексността на политиката

Федерална република Германия е федерална държава. Изпълнението на обществените задачи и управлението се извършват на две държавни равнища: на равнището на федерацията (централната държава) и на равнището на шестнадесетте федерални провинции. Общинското равнище на самоуправлението се третира като недържавно. Особено положение имат „градовете-държави“ Берлин, Бремен и Хамбург, които изпълняват както държавни, така и общински функции. Според конституцията общините наистина са вътрешни подразделения на федералните провинции (опосредствано провинциално управление), но фактически те се радват на особено положение поради конституционно осигурената гаранция за самоуправление. Административното значение на общините се подчертава с това, че преобладаващото количество управленски процеси преминава през общините.

Общинското самоуправление допълва наред с федерализма и на принципа за **разделение на властите** демократичната общност. Така децентрализираната управленска структура противодейства на съществуващата дори и в модерните държави тенденция, общото управление да се организира централизирано. Произтичащото още от феодализма подчиняване на общините на обществената, т.е. на недържавната сфера, все още намира своя израз в конституционноправното третиране на общинската политика като „самоуправление“ на гражданството. Широкият демократичен принцип на модерните държави не допуска подобно разделяне, а изисква **преплитане** на всички политически сфери.

Тъй като общинските представителства, също както и ландтазите (парламентите на федералните провинции) и Бундестагът, са легитимирани чрез демократични избори, от първостепенна важност е въпросът, на какво равнище е най-разумно да се вземат решенията и да се осъществява тяхното изпълнение. В това отношение по-високото равнище би трябвало да се ограничи до формулирането на общите цели и насоки и да остави конкретизацията на планирането на по-ниското равнище, което е по-близо до гражданите.

Общините са длъжни според „задължението за приспособяване“ да се движат в рамките на висшестоящите регламентации. Същевременно в своите уставни решения те са обвързани чрез „задължителния разрешителен режим“ с надзорните служби. Особена област на политическата комплексност представляват „смесените финансиравания“, които като осигурител на финансови средства правят изобщо възможни общинските инвестиции, но същевременно ги подчиняват на изискванията на отпускащите средствата. Особено стриктни разпоредби за упражняването на управлението на място произтичат също така и от **специализираното планиране** на висшестоящите служби.

Схема 5: Преплитане на политиката

Политически равнища	Териториално планиране	Финансово планиране	Специализирано планиране
Федерация	Федерална програма за териториално устройство	Държавен бюджет (Разпределение на данъците)	Например федерално социално законодателство
Провинция	Планове за развитие на провинцията	Провинциален бюджет	Например план за нуждите на болниците
Министър-председател	План за развитие на районите		
Окръг	План за развитие на окръга	Бюджет на окръга	
Град/община	План за развитие на града План за използване на площите Застроителни планове	Бюджет на града/общината	

2. Отражения на взаимобвързването на задачите, планирането и финансирането

В практиката на общините в последните години може да се констатира все по-голямо свиване на общинското самоуправление от страна на държавата и с това намаляване на възможностите на местната политика. Могат да се посочат следните причини за съкращаването на възможностите за вземане на решения от страна на общината:

а) Целта за равностойност на жизнените условия

Основната цел за равностойност на жизнените условия във Федералната република се защитава от всички политически сили във федерацията, във федералните провинции и в общините. Равенството и единообразието клонят към централизация, т.е. към държавен контрол над финансите и условията на дейност.

б) Държавно регулиране на конюнктурата

Икономическите кризи вследствие смяна на конюнктурата насърчиха опитите да се влияе върху общия икономически процес от страна на държавата и с това да се намаляват разходите чрез по-добра координация между капитал и труд с цел осигуряване на дългосрочен икономически растеж. Инструменти за това бяха например Законът за стабилност и растеж от 1969 г., Законът за средносрочно финансово планиране и Задачите на общността за подобряване на регионалната икономическа структура.

в) Реакции спрямо социални кризи

Отговорността на правителствата на държавно равнище в кризисни ситуации и принудата за действие неспирно подтикнаха законодателя да си осигури пространство за действие за сметка на други, като например пренасочването на социалните помощи за продължително безработните към общините.

г) Методи за засилване на централните институции

— все по-често регулиране чрез закони

Множеството планове и програми на федералните провинции за регионално и провинциално планиране значително ограничиха плановата автономия на общините. Федерацията и провинциите упражняват влияние върху все повече области на местната политика чрез обвързването на общините в една все по-тясна мрежа с държавните задания и задачи.

— прехвърляне на задачите

Претоварването на общините чрез увеличаване на държавните задания води до по-нататъшно стесняване на общинската регулативна автономия.

— увеличаване на натоварването с разходи

С прехвърлянето на задачи се увеличават разходите, които само частично се рефинансират. Положението се усложнява допълнително и от това, че законодателят регулира също вътрешноорганизационните връзки на общината, попълването с персонал с определена квалификация и др.

— смесен федерализъм

При смесените финансирации общините се привличат с ограни-

чено участие във финансирането, което обаче също води до увеличаване на задлъжнялостта. Тези преплитания се регулират чрез така наречените „вертикални сдружения по определени сфери“, специализирани органи за съгласуване, които клонят към непрекъснато детайлизиране на процеса на изпълнение на задачите и повишаване на стандартите. Целевите парични трансфери и смесеното финансиране означават разширяване на държавния надзор над общините и същевременно водят до намаляване на политическата отговорност и затрудняват преценката за финансовите последици на общинските инвестиции.

3. Без градовете не може да има държава

Фиксираното към държавата статистко мислене ражда чувства за безпомощност както при общинските политики, така и в местната администрация. Подобна умора от политиката може да се забележи също и при гражданите, когато тяхното влияние на равнище община падне, а местните условия на живот се определят от една анонимна далечна държава. Това важи особено за процеса на създаване на равностойни жизнени условия в обединената Федерална република, а в по-далечна перспектива и в обединена Европа.

Държавната отговорност за „социалната държава“ и за равностойността на жизнените условия не трябва да води до лишаване на общинското равнище от собствена инициатива, до загуба на близостта до гражданите и на жизнени сили. Икономическите, обществените и политическите промени показват най-ясно особено важността на съществуването на близка до гражданите общинска политика и администрация.

4. Искания за повишаване на ролята на местното самоуправление

Повишаването на ролята на местното самоуправление е крайно необходимо. За да стане то реалност, трябва да се създадат следните предпоставки:

— разумно разпределение на задачите чрез степенуване на отговорността

Например ефективната защита на околната среда може да бъде практикувана ефективно само на равнище федерация или съответно на равнище Европейска общност при определянето на екологичните рамкови условия (разрушаване на околната среда чрез индустриални или транспортни замърсители). Но задачите по обновяването на градовете и подобряване на жилищ-

ната среда, запазването на екологичните зони или повишаването на общинската култура трябва да се решават на общинско равнище;

- намиране на по-добри възможности за участие на общините в държавното планиране, когато на надобщинско равнище се вземат важни за общината решения;
- засилване на местните възможности за разрешаване на проблемите чрез функционална реформа, т.е. децентрализация на компетенциите за вземане на решения;
- разширяване на научната информация и изследванията за тенденциите на общественото развитие;
- разширяване на перспективното планиране на развитието;
- ориентация на местните стратегии към дългосрочно целеполагане.

Глава VI

Работата в съвета: Администрацията

1. Какви задачи трябва да решава управата?

Наред с избраното общинско представителство във всяка община съществува и самостоятелна администрация (управа) като допълнителен орган на общинското самоуправление. Тя се оглавява от ръководител на администрацията, който според различното общинско устройство се нарича или кмет или общински/градски директор. Заедно със своята администрация той е отговорен за изпълнението на задачите. Тук се отнасят:

- изпълнение на решения на общинското представителство;
- подготовка на решения на общинското представителство;
- изпълнение на задачите, възложени от държавата;
- уреждане на делата по текущото управление, които способстват за гладкото протичане на управленската дейност.

2. Как функционира управата?

За осъществяването на своите задачи управата се ръководи от правото и закона, както и от отделните решения на общинското представителство. За основно ръководство на общинската управа се считат уставите на общините. Тъй като ръководителят на управата носи отговорност пред общинското представителство за изпълнението на задачите, администрацията е изградена йерархично и има право на издаване на разпоредби. Ръководителят на администрацията се подпомага от своите заместници и от щатни или работещи на обществен начална началници по ресори, които ръководят на собствена отговорност отделни направления.

За субординацията на отговорностите допринася разделението на органите за вземане на решения и органите за изпълнение на решенията. Членът на общинското представителство няма права за разпореждане по отношение на служителите на общината. За да могат да се изпълняват задачите рационално и ефективно, ръководителят на администрацията има правомощия за вземане на решения за вътрешната организация на управата, както и на решения, свързани с текущата управленска дейност, наречени обичайни дела на текущото управление. Той е служебен началник на служителите в общината.

Управленските действия се проявяват чрез **административния акт**. Той има или **вътрешно действие**, при което упражнява персонално или финансово въздействие върху самата управа. Управленските актове имат **сила по отношение на трети лица** тогава, когато оказват правно или финансово действие върху лица извън управата. Това като правило става в случаи, когато гражданите са засегнати от **постановленията и решенията** на управата. Срещу административните актове гражданите могат да се защитават или чрез **възражение** или чрез **иск**.

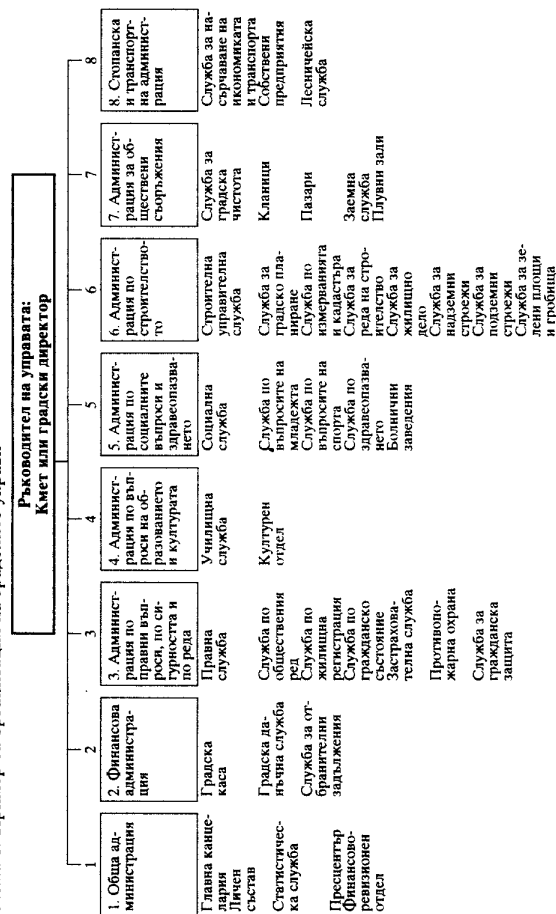
Общинската управа е длъжна да **информира** в подходяща форма жителите относно важни дела. Тук се отнасят не само важните застроителни планове, но например и поставянето на подходящо място в съвета на план за разпределяне на функциите в управата и за персонала, който ги изпълнява. Към задачата на управата да **съветва** гражданите се отнася също така и задължението, общинската управа да подготви сборник от действащите закони и разпоредби на федерално и провинциално равнище, както и сборник от действащите върху територията на общината устави и правилници и да ги предостави на жителите по време на присмнените часове на общинската управа. Срещу заплащане могат да се правят и извлечения.

3. Ролята на управата в процеса на политическо волеобразуване в общината

Практиката показва, че особено в средните и по-големите градове много **инициативи** излизат от управата. Още от днешния ред на едно общинско представителство може да се разбере, че само една част от задачите произхождат от фракциите или от отделните членове. Мнозинството от законопроектите и предложенията, които се обсъждат и решават в тези органи, идват от управата. Това е разбираемо, като се има предвид, че именно в управата са патните сътрудници-специалисти, които се занимават професионално с проблемите на общината. Поради огромното количество задачи това положение води в големите градове до зависимост на „политичите-непрофесионалисти“ от администраторите-експерти. Произтичащата от това опасност от „експертотокрация“ отдавна е забелязана от партиите. Техните усилия се насочват към:

- подобряване на възможностите за труд** на членовете на съвета (достъп до компютризирана дейност);
- подпомагане на разделението на труда чрез допълнителна квалификация;
- привличане на помощни **контра-експерти** в работните групи на партиите;
- концентрация върху **приоритети**, както и дългосрочна **работа по програми**.

Схема 6: Пример за организация на градските управи



Освен прякото **въздействие** на членовете на управата върху фракциите (например участие на ръководителя на администрацията в заседанията на фракцията на мнозинството), **проекторешенията, внасяни от администрацията** са съществен елемент за регулиране, чрез който е възможно да се влияе от страна на управата върху процеса на политическо волеобразуване в общината. Проектите за решения на управата могат да представят еднозначни предложения или да поставят под въпрос възможностите за изпълнение на дадено решение. Чрез процедурни предложения те могат да ускорят процеса на вземането на решения или да го забавят чрез осигуряване само на частични справки. Една добра управа предлага в подходяща форма **събрана информация** и насочва вниманието на общинското представителство към възможните проблеми.

Сътрудничеството между представителство и управа в никакъв случай не става изолирано от местните властови структури и съюзи по интереси. При обработката на проекторешенията оказват въздействие както искания за задачи, планиране и финансиране, произтичащи от контактите на ръководството на управата на по-високо равнище, така и интересите и ценностите на местните представители на обществения живот.

4. От колко персонал се нуждае една общинска управа?

Поради шатнатата автономия на общините и поради техния различен финансов потенциал не е възможно да се създадат и да се изискват единни разпоредби относно броя на административните служители. Попълването с персонал зависи преди всичко от големината на общината и обема на задачите. Все пак обаче има примерни разпореджения за щатове, които правят отделните случаи сравними. В това отношение общините получават подкрепа за оптимално щатно разписание от страна на Центъра за рационализиране на общинското управление със седалище в Кьолн. Разпределението на отделните щатове в службите, както и тарифното групиране е посочено в **плана за щата**, който е приложение на годишния бюджет на общината.

Глава VII

Дейността на общинското представителство

Общинската политика се формира главно на заседанията на общинския съвет. На тях се вземат многобройни решения, които засягат условията на живот на много хора и понякога определят дългосрочното развитие. Общинският парламент е основният орган на общинското самоуправление и взема решения по всички важни дела на общината.

1. Какви задачи трябва да изпълнява общинското представителство?

- Да посочи проблемите.
- Да постави задачи на управата.
- Да даде насоки и указания, според които управата да може да работи.
- Да формира местното право чрез устави и правилници.
- Да избира ръководството на управата.
- Да контролира управата.
- Да мобилизира обществената подкрепа за новите задачи и решения на проблемите.

При положение, че общинското представителство използва в цялата им пълнота своите пълномощия относно общинските дела, в общинското представителство могат могат да се артикулират специфичните **проблеми** и да се формулират целенасочени предложения за решения. Примери в тази насока са: насърчаването на грижата за децата в града; младежката безработица; съобразяване с нарастването на дела на по-старите хора; интегрирането на преселниците, чужденците и бежанците; икономията на енергия; сигурността при транспорта и т.н. Разкриването на проблема може да доведе до възлагане като задача на управата да направи анализ, да разработи планове или да предложи предприемането на отделни мерки. За да не потъне в изобилието конкретни единични въпроси, задача на общинското представителство е да из-

работва **насоки**. Тяхното изпълнение е задача на управата. Основополагащите насоки се наричат **наредби**.

Правото на общините за издаване на наредби е основата на способността за регулиране на общинските дела. Общинските наредби, които важат с еднаква сила за всички жители, могат да се разграничат както следва:

- наредби**, които имат повече конституционно и организационно съдържание, като например основен устав, наредба за общинските предприятия, наредба за спестовните каси и др.
- наредбата за бюджета** е особен вид наредба с правен характер, която определя разчета на финансите на общината. Съществена съставна част на наредбата за бюджета е бюджетният план. Той представлява юридическата основа за разходите на управата, но не и за приходите. Приходите не могат да бъдат планирани точно.
- наредби за **принудително включване и ползване** (например включване в канализацията).
- наредби за **такси и обезщетения** за използване на общински услуги (например музикални училища, басейни)
- наредби под формата на **застроителни планове**.

Общинските наредби действат като правило неограничено във времето и след мандатните периоди, доколкото не са подлагани на промяна.

При **задачата за контрол** по отношение на управата трябва да се прави разлика между **целеви контрол** (например предварително зададен дял на местата в детските градини) и **действен контрол** (действителното им използване от определени групи от населението, време за отваряне и др.).

Социалната, технологическата, екологическата и икономическата структурна промяна създава за общините комплексни задачи, които не могат да бъдат изпълнени само чрез инвестиции, а често и чрез промяна на съзнанието и поведението. Само вземането на решения не е достатъчно за осигуряване на масова подкрепа. Необходимо е да се познаят отблизо проблемите на населението. Поради това общинските представителства се съблъскват и с нови задачи за **мобилизация на подкрепа за реформите в общината**, например за пестенето на енергия, за опазване на природната среда, за рекултивирание на площите, за нормализиране на транспорта и т.н.

Тъй като осъществяването на задачите е многопластово, то общинското представителство като един вид **разделение на труда** може да делегира компетенции за вземане на решения на отделни комисии или на ръководството на управата. Изключени от тази възможност остават централни решения, които засягат персонални, правни, финансови и икономически основи на общинската политика. Тези основни решения са фиксирани в общинския устав

Схема 7: Структура на комуникациите



и поради техните правни последици са предоставени на общинското представителство.

2. Основният статут като общинско право

Всяка община е длъжна да издаде основен статут, който трябва да бъде одобрен от мнозинството от избраните общински съветници. Основният статут е устройственият правилник на общината и допълва закрепеното в общинския устав общинско устройство право със специфични местни разпоредби. Въпреки че основният статут не е преминал през формален законодателен процес, в местните граници на действие той е също толкова задължителен, колкото и един лендерски закон. В частност той регулира **разпоредбите**, които според общинския устав са предоставени за изрично регулиране от Основния статут. Примери за това са:

- формата на обществено огласяване (публичност);
 - разпоредби относно информирането на жителите и за други форми на участие;
 - разделянето на територията на общината на райони или квартали със собствено представителство;
 - правото на разрешаване на договори между общината и членовете на представителството;
 - регулиране на компенсациите на доходите, както и величината на разходите за обезщетяване и за заплащане на заседателното време на членовете на общинското представителство и членовете на комисиите;
 - образуване на комисии и т.н.
- Освен това има още много разпоредби, които могат да се намерят само в Основния статут, като например:
- правото за достъп до документи за лица, съответно за групи лица;
 - броя на заместник-кметовете;
 - регулиране на правомощията при назначаване, повишаване и уволнение на служители, както и на трудовите и тарифно-правни решения относно служителите и работниците.

Общинското представителство може дакрепи в Основния статут юридически всичко, което му се струва важно. Но все пак в Основния статут не трябва да се включва нищо излишно, тъй като всички отклонения изискват предварителна промяна на този статут и се нуждаят от обществено огласяване.

3. Правилник за дейността

Общините са задължени да регулират чрез Правилник за дейността си своите вътрешни дела, особено провеждането на заседани-

ята. Това е необходимо, тъй като предписанията на Общинския устав се ограничават до основни правила и не са в състояние да регулират във всички случаи протичането на местните заседания. Ръководството на едно заседание се определя следните актове, подредени по степен на важност:

- а) законови разпоредби на Общинския устав;
 - б) разпоредби на Основния статут;
 - в) Правилник за дейността на общинското представителство;
 - г) отделни решения на общинското представителство;
 - д) общи неписани правила на парламентарната практика.
- Ако в дневния ред се внася предложението на една фракция за строителство на колесъздачна пътека, то би следвало например да се проверят законовата уредба за това, дали някой е облагодетелстван поради факта, че необходимите за това площи са негова собственост. По-нататък би могло да се приложи разпоредбата на Основния статут, че подобни предложения трябва предварително да бъдат съгласувани в комисията. С предложение въз основа на Правилника за дейността на общинското представителство управата може да бъде помолена да даде справка, дали подобно предложение не е правено по време на предишния мандат и т.н.

Понятието „правилник за дейността“ в **тесен смисъл** обозначава писания правилник, който се приема от общинското представителство. В **широк смисъл** то обхваща всички изказвания, предложения и допълнения към правилника, които целят стриктното спазване на процедурата при обсъждането на даден въпрос по време на заседанието. Писаният Правилник за дейността обхваща демократичните правила на играта в случай на конфликт. Той трябва да облекчи заседанията, така че чрез общо регулиране да избегне дългите дискусии по подробностите в хода на провеждането им. Правилникът за дейността например може да регулира следните съдържателни моменти:

- период, в рамките на който трябва да се събира общинското представителство;
- разпоредби за подготовката и протичането на заседанията, както и на обсъждането на предложения;
- правила за формиране на фракции;
- форма и срокове за внасяне на предложения от фракции и членове;
- форма на изборите;
- ръководство на комисиите;
- определяне на откритите и закритите части от заседанията;
- разпоредби за работата с обществеността;
- прилагане на правилата за реда и т.н.

4. Прозрачност на заседанията

От правилното провеждане на заседанията зависи не само бързото и гладко изчерпване на дневния ред, а много често и балансираното вземане на решенията по определени въпроси. Затова е важно не само за председателя, но и за общинските съветници да познават и владеят валидните за заседанията им предписания и правила.

Свикване на общинското представителство

Общинското представителство може да заседава и да взема решения само в свикано според устава заседание. Правото за свикване на заседание принадлежи изключително на председателя, а в случай, че той е възпрепятстван – на неговия заместник. Ако той има повече заместници се следва установения ред на степенуване. Общинското представителство трябва да бъде свиквано най-малкото веднъж на два месеца, а през останалото време да заседава толкова често, колкото се налага от състоянието на делата в общината. Заседание **трябва** да бъде свикано

- след избори;
- когато определен брой (установен в Общинския устав) членове – или пък както е в Северен Рейн-Вестфалия – една от фракциите – поискат това чрез позоваване на точките от дневния ред;
- когато, както в Бавария и Баден-Вюртемберг, събрание на гражданите с направило препоръка, по която общинският съвет трябва да вземе отношение.

Ако председателят не се подчини на задължението си да свика заседание, то надзорната институция издава разпореждане за свикване.

Срокът за поканване, формата на свикване и ръководството на общинското представителство трябва да бъдат уредени от **Правилника за дейността**. Важно изискване в това отношение е свикването на всяко заседание да стане **писмено**. В особени случаи има съкратени срокове за поканване. Със свикването освен **дневния ред** редовно се изпращат и останалите **документи**, които са необходими за обсъждането. Счита се, че членовете на общинското представителство са получили поканата тогава, когато тя е пристигнала в рамките на срока за покана.

Откриване, ръководство, ред и закриване

Ако в началото на заседанието са се явили необходимият за вземане на решение брой членове, председателят постановява, че заседанието е свикано законно и общинското представителство е в **състояние да взема решения**. С това той открива заседанието.

Дневният ред се смята за одобрен, ако срещу него не бъдат отпратени възражения след съответния въпрос на председателя.

Към ръководството на заседанието се отнася както откриването, така и закриването. Закриването трябва да стане след формално заключение, без пропускането му да има непосредствени правни последствия. Доколкото след започването на заседанието общинското представителство като правило е господар на процедурата, то може да предизвика чрез процедурно решение преждевременно **закриване на заседанието**. Ако председателят преждевременно закрие заседанието, това има законна сила и нито един от неговите заместници не може да продължи заседанието. На общинското представителство не би останало нищо друго, освен да поиска да се установи в общински конституционен съдебен процес, че начинът на действие на председателя е бил противозаконен.

При всички случаи той би действувал правилно, ако не е могло да се осигури редовното протичане на заседанието поради продължителни смущения. Задача на председателя е да дава думата на членовете на представителството по реда на записванията, да приема предложения и да ги поставя на гласуване. Председателят е длъжен да следва Правилника за дейността и не разполага с особена компетенция за тълкуването му. Лошият навик на някои председатели да вмъкват лични оценки при предоставянето на думата се отразява отрицателно на ефективното ръководство на заседанията. Заседанието протича добре, когато се изтъква **общността** на различните позиции, а **предложенията по процедурата** ограничават безсмислената дискусия.

При невъзможност за постигане на консенсус **важи решението на мнозинството**. Ако се преци на обсъжданията, то председателят е отговорен за въвеждането на ред, като трябва да се съобразява със степента на провинението. Това означава, че пречищат слушател или съответно член на представителството трябва най-напред да бъде призован към ред. Едва в случай на повторение или на обida на присъстващите трябва да се приложи изгонването от заседателната зала. Междимните обажания от членовете на съвета по правило не са наказват, ако нямат обидно съдържание.

Ако един член продължава да не говори по същество и ако той вече е получил предупреждение, председателят може да му отнеме думата. Правилата на реда се закрепват в Правилника и не могат да се отменят своеволно от председателя.

Дневният ред

Дневният ред се съставя от председателя. Ако обаче общинското представителство вече е взело решение за включване на точка в дневния ред или е внесено предложение на една фракция или на

квалифициран брой членове на представителството, то трябва да се включи в дневния ред. Задължение за включване на точки в дневния ред произтича в Северен Рейн-Вестфалия от предложението на гражданството или от евентуално искане на органите на правния надзор. В Правилника може да бъде включено положението, че фракциите като правило имат право на внасяне на предложения към дневния ред.

Откритост на заседанията

Заседанията на общинското представителство са публични и трябва да се направят достояние на обществеността. С това трябва да се даде възможност на жителите да участват в заседанията или поне при обсъжданията на проблеми, по които те имат личен интерес. Формата на публичното обявяване е установена в Основния статут. **Неспазването на изискването за публично оповестяване** се смята за съществено нарушение на процедурата с последваща недействителност на решенията. Установената в обществен интерес откритост на заседанията обаче трябва да бъде ограничена, ако това налага законните интереси на отделни лица или го изисква общественото благо.

На закрити заседания могат да се обсъждат преди всичко персонални въпроси, въпроси за социалното подпомагане, проблеми, засягащи собствеността върху земи, кредитни и данъчни операции, както и отделни статистически данни. Открито трябва да се обсъждат възлаганията на работа и строителното дело и особено тогава, когато става дума за съответствие със Закона за строителството.

Законност на заседанието

Едно заседание може да бъде открито едва тогава, когато представителството е в състояние да взема решения. Това означава, че присъстват **най-малко половината** от имащите право на глас членове. Общинският парламент трябва да е способен да взема решения по време на цялото заседание, т.е. и по време на обсъждането, а не само при гласуването на отделните точки от дневния ред. При това обикновено се приема, че всички членове трябва да се смятат за присъстващи, независимо от това, къде се намират в заседателната зала. Задача на председателя е да установи липсата на необходимия кворум. Отделни членове при съмнение могат да поискат от председателя проверка на кворума.

Ако неспособността за вземане на решения е установена, то това важи само за предстоящата част от заседанието. Вземите дотогава решения остават в сила. Злоупотреба с правото е обаче, ако при очевидна липса на кворум малцинството продължава заседанието. Неспособността за вземане на решения може да нас-

тъпи или поради **отсъствие**, или поради **лична заинтересованост (пристрастие)** на членовете. В такъв случай се отправя покана за второ заседание, като тогава решения ще се вземат независимо от броя на присъстващите.

Обсъждане

Обсъждането служи за формиране на мнение и е една от най-важните задачи на общинското представителство. Важните решения трябва да се подготвят с помощта на аргументация и контрааргументация. Това се отнася за особена сила за предложенията по комплексни и сложни проблеми, които предполагат **процес на проучване и изучаване**, който не би трябвало да се блокира с чисто формални изявления. Не е възможно обаче и да се наложи по правен път обсъждането. Определено **задължение за обсъждане** съществува все пак при предложения от страна на малцинството и при възражения от страна на кмета срещу решения, при което най-малкото не може да се премине към дневния ред без изслушване на засегнатите страни. Дневният ред като правило започва с **доклад** от страна на управата или на автора на предложението, а след това се пристъпва към изказвания.

Обикновено общинският парламент не е в състояние поради липса на време и възможности да обсъжда всички въпроси, засягащи общинската политика. Именно затова важните въпроси се дискутират предварително (понякога многократно) в **комисиите**. Колкото по-важни са местните процеси на вземане на решение, толкова по-често подобни решения се **задържат** в работни групи, комисии, неофициални предварителни обсъждания и многократни заседания на фракциите. И когато като резултат на такъв дълъг дискуссионен процес в заключителното заседание се съобщат само позициите на отделните фракции присъстващите граждани обикновено са разочаровани от заседанията на общинските представителства.

Доколко управата подготвя чрез предварителни материали процеса на вземане на решения, а и общинските представители и без това са зависими от администрацията поради голямото им заетост, общинското представителство често клони да се превърне просто в **орган за ратификация** на решенията на управата. Това е свързано също така и с факта, че ръководствата на фракциите чрез интензивната си комуникация с ръководството на управата така се обвързват с мнението на администрацията, че като правило възприемат нейната гледна точка, още повече че информацията ѝ в повечето случаи е по-добра.

Качеството на **предложенията на фракциите** може да се оцени по това, дали при тях става дума за традиционни предложения или се забелязва стремеж към новаторски решения на проблемите. Качеството на обсъждането се подобрява и от това, че чрез пар-

тийните специализирани органи за общинска политика се предоставя помощ при аргументацията и се мобилизира като цяло професионалната подкрепа отвън (партия, съюзи, граждански инициативи). В края на краищата въпросът опира до това, дали политиките ще получат подкрепата на местната общественост, за да могат да наложат промени вътре във фракцията и в общинското представителство (например по енергийната политика, по извозването на сметта и др.).

Гласувания

Решенията на общинското представителство могат да намерят израз само под формата на общи решения. Волеизявленията на отделни членове нямат правни последици. Решенията са или по същество или по процедурата. Дори обикновено вземане на позиция също се облича във формата на решение. Предложенията за решения трябва да бъдат формулирани така, че да е възможен отговорът за да или не и от тях да може да се изведе предложение за действие.

Решенията предполагат дейност, те не могат да възникнат от мълчанието. За предложенията за нужни обосновки, които като правило не стават част от самото решение. По предложенията по Правилника за дейността се взема решение още по време на обсъждането, а по предложения по същество – след приключване на обсъждането. Ако едно предложение за решение получи равен брой гласове за и против, то предложението се смята за отхвърлено. Тук понякога помага изкуството на формулировката или е решаващ редът на гласуването. При много от предложенията по същество важи следният ред:

- a) При предложения, които не се покриват по съдържание или си противоречат, най-напред се гласува първото направено предложение;
- b) Паралелни предложения или допълнения като правило се поставят на гласуване преди основното предложение;
- в) В останалите случаи се гласува най-напред за най-обхватното предложение. За обхватно се смята по-голямата промяна спрямо досега съществуващото състояние или величината на финансовите последици и т.н. Тук съществува свобода за преценка на председателя в случай, че общинското представителство не вземе решението.

Избори

При изборите се предоставя възможност за избор между отделни лица. Ако изборът засяга само едно лице, става дума за решение, например при преизбирането на директора на общината. Изборът на членове на съвета в комисиите също не е истински избор, а

определя само състава на комисиите, тъй като делът на всяка фракция е предварително зададен. Общинските уставни обаче определят, кога изборите трябва да се провеждат за явно и кога за тайно гласуване. При всички случаи трябва да се гласува тайно, т.е. с бюлетини, когато един член на общинското представителство е против явното гласуване.

Избран е този, който получи повече от половината от валидните гласове. Ако в първия тур никой не получи повече от половината от валидните гласове, се провежда балотаж. При равенство на гласовете на втория тур решава жребият.

Протокол

При решения и избори трябва да се подготви писмен документ. Изисква се само протокол за решението, а не протокол за обсъждането. За да може да се докаже по-късно позоваването на важни изказвания, съществува възможността те да се предават за протокола. Общинското представителство само решава дали да вземе решение за изготвянето на протокол за обсъждането, в който да се съдържат и изказванията. Протоколът трябва да се подпише от председателя, от едно определено от представителството лице и от протоколчика. Протоколът трябва да се одобри от представителството. Правомерно взети решения са задължителни и тогава, когато протоколът е сгъстен.

5. Обсъждане в комисиите

Обсъждането на абсолютно всички въпроси на общинската политика би означавало свързването на общинското представителство. От такива съображения могат да се формират комисии с цел постигане на парламентарно разделение на труда. В това отношение могат да се разграничат две задачи.

От една страна, комисиите трябва да обсъждат предварително предложенията на общинското представителство и да изготвят препоръки за вземане на решение. От друга страна, комисиите в определени случаи могат да бъдат оправомощени да вземат решения, ако това право им е предоставено от общинското представителство или им е дадено от закона. Работата на комисиите означава на първо място специализация на дейността в областта на общинската политика. С това е свързана опасността от ограничаване на различните възгледи до специализирано професионално разбиране. В течение на мандата е нормално да се закрепят връзката между специализираните служби, организациите по интереси и съответната комисия. Вписването на отделните специализирани комисии в цялостния политически пейзаж е задача на фракциите.

Съществуват

- задължителни по силата на Общинския устав комисии;
- задължителни по силата на специални закони комисии;
- доброволни комисии.

Задължителните по силата на действащите общински уставни комисии следва да бъдат формирани във всяка община. В Северен Рейн-Вестфалия това са например Централната комисия, Финансовата комисия и Финансово-ревизионната комисия.

Задължителните по силата на специални закони комисии могат съответно да бъдат разделени на комисии на съвета и на такива, които не са комисии на съвета. Примери за първата категория са Комисията по образованието, Комисията по здравеопазването и Комисията по индустрията. Не са комисии на съвета например Комисията по загражденията и Комисията на експертите според Закона за строителството или пък Управителния съвет на Спестовната каса.

Наред със задължителните комисии общинското представителство може да реши, колко допълнителни **доброволни комисии** трябва да се формират. Тъй като прекалено големият брой комисии пречи на действената работа, трябва точно да се премисли, какви комисии действително са нужни за облекчаване на дейността на общинското представителство. По закон общинското представителство е свободно да прехвърля работа на различни комисии и да създава **нови комисии** по особено важни въпроси.

Формирането на комисии обикновено е повлечено от законните разпоредби и от местните традиции (например от структурата на комисииите в предишния мандат).

Конституирането на комисииите се извършва на няколко етапа. Най-напред общинското представителство трябва да реши **какви комисии** иска да формира наред със задължителните. За това е достатъчно решение с мнозинство.

На втория етап се определя **броят на членовете на комисииите**. Обикновено се избира нечетен брой членове, за да се избягват патови ситуации. Броят на членовете може да е различен за различни комисии. Ако фракциите не са представени с имати право на глас членове в една от комисииите, то в такъв случай някои общински уставни им предоставят правото да посочат членове на комисииите със съвещателен глас. Но тъй като важните решения се вземат от общинското представителство, то и малките фракции, които не участват във всички комисии, могат да участват при вземането на важните решения.

При попълването на комисииите с **граждани-специалисти** или съответно жители-специалисти, трябва да се внимава избраните общински представители винаги да са в мнозинство. Постоянни експерти към една комисия могат да се включват само според разпоредбите на общинския устав. По всяко време обаче е възможно, но желание на мнозинството на комисииата, да се привличат **експерти** за обсъждане по отделни теми.

Председателството на комисииите се урежда по твърде различен начин от отделните общински уставни. Докато в Баден-Вюртемберг шатният кмет може да бъде председател на всички комисии, то в Северен Рейн-Вестфалия за кмета на обществени начала е запазено председателството само на Централната комисия. За разпределянето на председатели на комисииите по фракции или се провежда пропорционален избор (по листи, вж. глава XII) съгласно съответните разпоредби, или общинското представителство се обединява **единодушно** около едно съвместно председателство.

За работата на комисииите са валидни същите разпоредби на Общинския устав както и за общинското представителство. Там, където съществува **Централна комисия**, тя координира работата на всички комисии при подготовката на заседанията на съвета.

6. Самоограничение с цел по-голяма ефективност

Общинската политика, наред с работата върху основните политически решения, също е и административна дейност. При осъществяване на своите решения общинското представителство се сблъсква с множество конкретни въпроси и решения по отделни проблеми. От гледна точка на големото количество решения и на ограниченото време на нещатаните общински политики съществува неразрешим **проблем за информацията**, който води до **пренатоварване** на съветниците. Общинското представителство като висш орган на общината може да разреши тази дилема, като се концентрира върху същността си задача, а именно, да планира **главните насоки** в развитието на града и да ги осъществява. Колкото по-голям е градът, толкова повече съветът трябва да се ограничи до най-значимите основни решения. Който дълго дебатират за покупката на един автомобил (по този въпрос всички могат да се считат за експерти), след това му остава малко време да се аргументира за законопроект на стойност 5 милиона. Самоограничението върху най-важните решения изисква:

- а) фракциите да са наясно, кое е важно за тях;
- б) съветниците да могат да се опрат на съзнателна и отговорна администрация, която не прехвърля на съвета куп от маловажни решения, които и тя самата би могла да реши.

Колкото повече професионализъм е налице в дадена общинска управа, толкова повече компетенции при вземането на решения могат да й бъдат **делегирани** от общинското представителство. Само когато общинското представителство не се вмесва в най-същностното поле на действие на администрацията – изпълнението на решенията, само тогава то ще избегне опасността да стане недействено поради свръззастост. Именно **концентрацията върху основните решения** позволява на общинското представителство да осъществява ръководството на администрацията под формата на целенасочено съуправление и контрол.

Глава VIII

Дейността на отделния съветник и на фракцията

1. Права и задължения на съветника

Членовете на общинското представителство също като депутатите в държавата са носители на **свободен мандат**. С други думи, те не са обвързани с никакви указания. Обаче те се различават от депутатите в държавата по това, че **не притежават имунитет**.

Какво трябва да правят общинските представители?

Задача на общинските представители е участието им в процеса на волеобразуване в общината и в развитието на демокрацията на местно равнище. Избраните съветници трябва да **представяват** гражданите и гражданките от **своя избирателен район**. Затова те отправят предложения, които засягат техния избирателен район, или директно до управата, или непряко чрез своята фракция до общинското представителство и неговите комисии. Те поддържат контакт с формиращите общественото мнение лица и с различните обединения и съюзи в избирателния район и оказват помощ в отделни случаи. По повод на посещения в съюзи и при събирания те **докладват** за своята общинска дейност. Контактът с населението чрез представителството по интереси и обществената работа улесняват възприемането от страна на населението на местните процеси на вземане на решения.

Изпълнението на собствените задачи става чрез **участие** в работата на различните органи и чрез **дейност** във фракцията. Предпоставка за едно съдържателно обсъждане е подготовката за събранията на общинското представителство чрез **прочит** на предварителните материали на управата по точките на дневния ред. Очаква се участие в изказванията чрез **съдоклади**, които целят вземане на решение по проблема. **Работата** във фракцията става чрез организационна дейност на базата на разделение на труда и чрез активно съдействие на програмната дейност, например чрез участие в работни групи за развитие на определени концепции.

Правата на членовете на представителството

Освен че всеки член може да се ползва от **индивидуални права**, съществуват също така и права, които членовете на представителството могат да ползват само като група, чиято числена величина се определя от Общинския устав.

Към правата, които всеки член може да ползва, се отнася правото да се участва в заседания на представителството и на комисиите. В това отношение правото се изразява във вземане на думата, в участие в обсъжданията и в гласуванията, доколкото личната заинтересованост не го изключва. Формулирането на тези **права за участие** се извършва по-специално в издавания от общинското представителство Правилник за дейността на съвета. При **избори** членът на общинското представителство може да се противопостави самостоятелно на явното гласуване, така че да се гласува тайно (с бюлетини). Членовете на представителството имат право да присъстват като слушатели на закритите заседания на комисиите, на които те не са членове. Но в този случай не отпада заплащането на заседатели.

Ако се разглежда предложението на съветник, нечленуващ в съответната комисиия, тогава, например според Общинския устав в Северен Рейн-Вестфалия, този член на съвета може да участва като вносител на предложението в обсъждането, но не и във вземането на решение.

Членовете на представителството имат право на **обезщетение на разходите**. Неговата величина трябва да се регламентира в Основния статут и се определя от наредбите за обезщетение във федералната провинция. Неплатените кметове и председателите на фракциите получават допълнително обезщетение. За участие в заседания на фракцията също може да се заплащат заседатели, но броят на заседанията трябва да бъде ограничен чрез паричните плащания. Към индивидуалните права се отнася и правото за **освобождение** от работа при запазване на работното място, както и правото на обезщетение на работодателя за загубата на доход. Ако съветникът е на самостоятелна практика, обезщетението се дава на самия него. При домакинните съществуват твърдо определена часова норма. Ако вместо глобално обезщетение се заплащат само заседатели, съществува правото да се възстановяват и пътните разходи. За разрешени **командировки** на член на представителството се поемат пътните разходи. И накрая, съществува още правото на **закрила при изпълнение на мандата**, което би трябвало да попречи на уволнението поради кандидатиране за съветник или по време на мандата. За тези, които се намират в трудово-правни отношения по време на мандата си, повечето общински правилници предвиждат също защитната функция, която трябва да осигури необходимото **свободно време** на общинските представители за упражняване на дейността им.

Към **груповите права** се отнася преди всички **правото на образуване на фракция**. Това е особено важно при попълването на местата в комисиите. Общината може да гарантира на фракциите определена парична сума за осъществяване на дейността им.

Правото на **свикване** на общинското представителство като правило се свързва с установен брой на членове. Това важи също така и при определянето на **точките на дневния ред**. Към груповите права се отнася също така и **правото на достъп до документи** с цел да се контролира администрацията. Право на допълнителна информация може съвместно да се изиска от ръководителя на управата, за да вземе отношение по дадена точка от дневния ред по време на заседание. Ако даден член на представителството смята, че са нарушени неговите колективни права, той може да поиска правна защита чрез така наречената **общинска конституционностъдебна процедура**. В този случай става дума за съдебен преглед над прилагането на общинския устав.

Задълженията на съветниците

От особено отношение на членовете на общинското представителство към общината произтичат също така особени задължения, като например общото **задължение за вяност**. Съгласно това задължение членовете на представителството са длъжни да действат изключително съгласно закона и своето свободно убеждение. Същевременно те трябва да защитават общественото благо, т.е. трябва да оставят на заден план личните си интереси.

В рамките на своята дейност изборните съветници получават сведения за засягащи отделни личности данни или за дела, които поради финансовото си значение са поверителни. Затова те не могат да използват информацията си за поверителни материали без да бъдат упълномощени и трябва да пазят тайна в това отношение и след прекратяване на дейността си. По своята природа най-общо за поверителни се считат въпросите, чието съобщаване на трети лица нарушава законните интереси на отделната личност или общото благо на общината. Това **задължение за конфиденциалност** важи също така и пред съда. За да се яви даден общински съветник като свидетел в съда е необходимо разрешение от общинското представителство. Такова разрешение обаче може да бъде отказано само тогава, когато неговите показания заплащават общото благо на федералната провинция или биха могли да попречат сериозно на изпълнението на обществените задачи. На практика задължението за пазене на тайна често се нарушава при заседанията на фракциите, на които присъстват също така и нечленове на съвета (например членове на съответните местни партийни ръководства).

Гражданите-експерти също така са задължени да пазят тайна, когато получават от комисиите, на които не са членове, сведения

по поверителни въпроси. Задължението за пазене на тайна **приключва**, когато фактите станат общоизвестни, например когато някой вестник сериозно ги оповестява, т.е. не само спекулира с тях.

Личното пристрастие като забрана за участие

Никой не трябва да участва в решението на въпроси, при които общественият интерес за решаването им може да влезе в колизия с някакъв възможен частен интерес. Решенията трябва да са независими от индивидуалните интереси. Това засилва доверието към една безпристрастна обществена управа. Ако решението по даден въпрос може да донесе непосредствени ползи или да причини вреди на някой член на представителството или на комисията, той се отстранява от обсъждането и вземането на решения. Понятието ползи и вреди трябва да се третира широко, за да се избегне още от самото начало подозрението за корупция. Решаваща е не просто ползата, а самата **възможност** за получаването ѝ или за нанасяне на вреди. Принципатна забрана за участие важи за самото лице, за неговите близки или за представляващо го по силата на закона или на прехвърлени правомощия физическо или юридическо лице (например съюз, предприятие). За близки се считат съпрузите, роднините по права линия, братята и сестрите, съпрузите на братята и сестрите, децата на братята и сестрите, свекър, свекърва, тъща, тъст, снаха, зет, братя и сестри на съпрузите и осиновените деца.

Забраната за участие **не важи**, когато ползата или вредата се основават на това, че някой принадлежи към определена професионална или народностна група, чиито общи интереси са засегнати. Така например собствениците на кучета могат да участват в работата по бюджета при обсъждане на данъка за кучета. Забраната за участие не съществува и при избор за длъжности на обществени начала. Това означава, че членовете на съвета могат да се самоизбират в комисияте.

Относно пристрастието съществува **задължение за публичност**. Общинският представител трябва да обяви без да бъде **подканян** забраната за участие по отношение на собствената си личност. В защита на засегнатите той е длъжен да съобщава и за други колеги от представителството, които следва да бъдат отстранени поради тази причина. Ако се докаже пристрастие, присъствието на засегнатото лице на откритите заседания става в помещението за слушатели, а при закрити заседания то е длъжно да напусне заседателната зала. В случаи на съмнение общинското представителство решава дали са налице основания за отстраняване.

Ако на общината са причинени щети поради вземане на решение с пристрастие към даден въпрос, **отговорност носят** членовете

те на представителството, които, въпреки забраната за участие или осведомеността за нея, са участвали при вземането на решението, причиняващо щети. Ако пристрастен член е действал за вземането на решение, то с противозаконно и трябва да се **оспори** от ръководителя на управата.

Отговорност на членовете на общинското представителство

Ако дадена община е ошетена поради решение на общинското представителство, отговорност носят онези, които **преднамерено или с груба небрежност** са нарушили своите задължения, особено тогава, когато са

— съдействали да се вземе решение, въпреки че са били пристрастни и са знаели това;

— гласували са разходи, без да бъдат налице необходимите средства за покритието им.

Отговарят само тези, които са гласували за решението, причиняващо щети, а не тези, които са били против или са се въздържали.

2. Работата на фракциите

Важни предложения и проекти на управата често се обсъждат най-напред във фракциите още преди да се разглеждат „парламентарно“ в комисияте или в общинското представителство. С **политизирането** на общинското равнище фракциите като обединения на общински представители с общи политически представи придобиват особено значение. Степента на разграничаване между фракциите по правило зависи от силата на съществуващите социални и политически **конфликти** в държавата. С допускане на образуването на фракциите законодателят е направил извода, че отделният съветник не е в състояние сам да осмисля **многостранните информации** и да упражнява самостоятелно съществено влияние върху решенията.

Ако фракцията иска да има **политическа тежест** и да се налага, тя трябва да обедини в общ процес на **волеобразуване** мнението на своите членове, ресорните егоизми на комисияте и различните интереси на градските райони. Произтичащата от това солидарност при гласуването в откритите заседания често е неразбираема за гражданите и провокира дискусии по въпроса за „**фракционната дисциплина**“.

За да се укрепва позицията на общинското представителство, фракциите би трябвало да се ориентират към следните цели:

Изграждането на **основните политически насоки** трябва да е дело на фракцията, а не на администрацията. Това изисква фракцията да не се ръководи от предложенията на управата, нито да

се заплаща в безбройните конкретни проблеми, а да си изработи самостоятелна **програма ориентация**. За координацията и степенуването на интересите фракцията се нуждае от програма за развитие на общината.

Съставни части на подобна програма са:

- а) **анализ** на силните и слабите страни на общината и дискусия със специалисти и с гражданството за потенциала на развитие и за нерешените проблеми на града;
- б) формулиране на **целите на развитието** за града общо и за отделните градски райони;
- в) съставяне на **списък на приоритетите** за концепциите, персонала, инвестициите и решенията.

На тази основа се разработва „**програма за действие**“ като ръководство за решенията на общинската политика. Тъй като осъществяването на общинските мероприятия често продължава години (и зависи от общественото финансиране, от частните собственици на имоти и т.н.), съответно и опорните точки на работата трябва да бъдат **планирани дългосрочно**. Така е по-малко вероятно да се стигне до разочарование в края на мандата.

Целта на обсъжданията във фракциите е да се концентрира вниманието върху най-важните политически **решения** и да се съгласува в тази връзка общ подход. **В случай на конфликт** фракцията натоварва спорешите страни, работни групи или отделни лица да разработят ясно **аргументите за и против** и да представят **предложение за решение**. Нагледността на споровете по отделните проблеми се повишава чрез тяхното визуално изобразяване (схеми, степенуване на аргументите, планове и т.н.).

Председателят на фракцията координира по време на заседанията на фракцията единната работа на фракцията. Той следи за присъствието в Съвета, в комисиите, както и на официални общински мероприятия. Той поддържа контакт с кмета, с другите фракции и с местната преса. Той следи за съвпаденията на намеренията на фракцията и на партията. В своята работа председателят на фракцията се подпомага от **ръководството на фракцията**, което поема задачи по силата на разделението на труда (работа с пресата, протокол, контрол върху собствените предложения на фракцията и т.н.)

Особено важно в това отношение е фракцията чрез **своята работа с обществеността** да дава отговор на въпросите: Как населението ще разбере позициите на партията? Доколко може да се вярва на фракцията от гледна точка на нейния демократичен стил, т.е. как гражданството може да участва във волеобразуването? Дали решенията на общината се представят като админис-

тративен натиск или се обосновават чрез политически принципи решения (строяж на улици, преработката на отпадъци и др.)?

Обяснява ли се на населението, че съществуват политически **различия** по въпроси на общинската политика, каква е тяхната обосновка и как отделните партии се отнасят към тези конфликти? С други думи, дава ли фракцията шанс на гражданите да избират между алтернативите за действие.

Политическата пасивност и липсата на практическо присъствие при основни въпроси по време на мандата след това не могат да бъдат превърнати в печеливша стратегия дори и с една добра предизборна борба.

3. Критика на нещатаната общинска служба

Преплитането на политическите равнища, т.е. зависимостта от решенията на други, води до **деполитизиране** на работата в общините, градовете и окръзите. Политическата воля за действие се налага много трудно. Структурните промени в обществото, екологическата криза и острият проблем със заетостта водят до свръхнатовареност на общински съветници, които изпълняват задълженията си без заплащане. Поради това в дейността на общинските представителства намалява делът на инициативите на фракциите за сметка на растящия брой предложения на администрацията. Общинските политики се опитват да решат трудния проблем за справяне с огромното количество информация в кратки срокове като се специализират. **Специализацията** от своя страна носи в себе си заплахата да се превърне в заместител на **съзидателната политика** за активните общински представители.

От друга страна, търсещият съвет гражданин очаква да срещне всеотдашно информиран, компетентен в общинските дела съветник, който ще му помогне при намиране на решения на неговите проблеми.

На преплитането на политическите равнища съответствува тенденцията на **двойните мандати**, които от своя страна отново водят до пренатоварването на общинските представители. Друг проблем за близката до гражданите местна общинска политика представлява едностранчивият персонален състав на представителствата. Делът на служителите се увеличава, докато работниците от производството, но също така и занаятчиите и представителите на така наречените свободни професии, намаляват. Това налага партиите да придават особено значение на **избора на кандидати** за общинското представителство. По-голямо участие на различни социални слоеве и граждански групи на интереси може обаче да се осъществи само тогава, когато се стигне до чувствително разтоварване на общинското представителство.

Процесът на вземане на общински решения

1. Обсъждане на предложенията

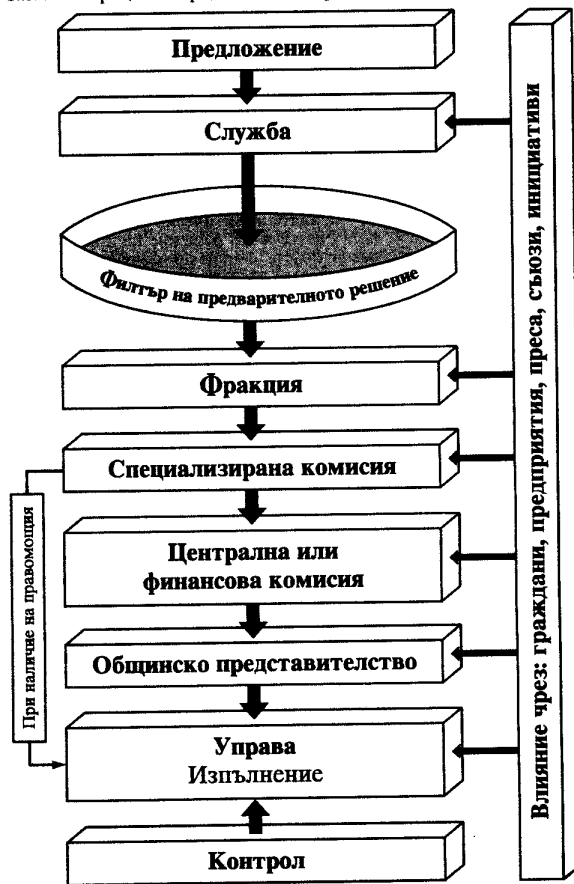
В началото на всяко общинско действие стои **инициативата**, да се превърне определен проблем в предмет на политическо решение. От неясна идея се преминава към конкретно **предложение** да се направи нещо. При това не всяко предложение изминава един и същ път до решението. Колкото по-съществен е даден обществен проблем, толкова по-голям е конфликтът между различните интереси и толкова по-разнообразни са опитите да се **влие върху процеса на вземане на решение**. Внасянето на дадено намерение като редовно предложение съгласно процедурата често се предшества от **процеси на филтриране**. Към актьорите на тези процеси на филтриране се отнасят преди всичко така наречените „**вземачи предварителни решения**“. Резултат на този филтър може да бъде и нарочното решение, определени проблеми да не се превръщат в предмет на политически обсъждания. Така например, за някои занаятчийски райони няма утвърден застроителен план, защото това би означавало утвърждаване и на инвеститорите, които искат да се заселят в тях.

В случая, когато съвпадат натискът на интересите, близостта до местните проблеми и местният делови разум, едно намерение има особени шансове да се превърне във формално предложение. Конкретният подтик за инициативата може да дойде от всекидневната делова работа на управата, от намерения за инвестиции, от граждански обединения и организации, от работата на партиите или от статии в пресата.

Ако се стигне до формулиране на предложение, **управата** напред проверява предпоставките за неговата реализация: Дали то е в сферата на компетенциите на общината?; Дали има вече решения и предварителни планове по този повод?; Има ли държавни програми за подпомагане?

Преди управата да изработи окончателно предложение за решение, между ръководствата на управата и на общинското представителство се изяснява в каква посока и с каква интензивност трябва да продължи разглеждането на това предложение. Според значението на предмета се извършва по-нататъшното му **придвижване**. При рутинни дейности службите работят повече или по-малко самостоятелно. При очакван политически сблъсък в общинското

Схема 8: Процес на придвижване на решение



представителство предварителната работа на администрацията се определя от ръководителя на отдела или съответно от ръководителя на управата. Подготвените от администрацията предложения достигат до общинското представителство, едва след като е приключил с поредица от вътрешни обсъждания **процесът по изясняване** в управата. При разработвания ежегоден бюджет или при актуализиране на застроителните планове този процес отнема особено много средства и време.

Задача на **фракциите** е проверката на съответствието на съществуващите предложения и на намеренията на управата с възприетите идеи за развитие на града и с тяхната собствена програма за действие. Фракцията трябва да обсъди и реши дали предложенията съвпадат с нейната **политическа воля**. Също така трябва да се пресени дали съответното решение не противоречи на други концепции за развитие или дали не променя недопустимо приоритетите за действие. Съвместимо ли е например изграждането на пазар върху зелените площи с развитието на центъра на града, с екологията, с транспорта, с околната среда на квартала и с необходимите инвестиции в областта на инфраструктурата? Най-накрая общинските политики трябва да обсъдят и това, как поне пряко засегнатите **граждани** да бъдат привлечени в процеса на волеобразуване.

Наред с мобилизирането на професионалния потенциал в общинската политика чрез обсъждане в специализираната комисия, управата се обсъжда и с въпроса за политическата комплексност на проблема. До каква степен е необходима обратна връзка с висшестоящите **специализирани служби**, или пък дали има смисъл включването на надзорни служби, за да се постигне своевременно съгласуване на службите? В Централната комисия (където я има) или най-късно във Финансовата комисия препоръките на отделните комисии се взаимнообвързват и се подготвят за решение в общинското представителство. При важни общински въпроси върху процеса на обсъждане в общинското представителство предварително се упражнява натиск от страна на различни сили. Става дума например за контакти с представители на съюзи и обединения, искания от предприемачите, но също така и от граждански инициативи, или влияние чрез публикации в пресата.

Ако в дадена община няма ясно дефинирано политическо мнозинство, са възможни и вътрешнофракционни договарияни, които след това намират израз в гласуването в общинското представителство.

2. *Вземаните предварително решение*

Въпреки че основната тежест на обсъждането по общинската политика пада върху комисиите, все пак има редица **готови за вземане на решения предложения** на управата, които са в основата на тези обсъждания. Това е така, тъй като още преди обсъж-

данията групата на така наречените „вземачи предварително решение“ е извършила съгласуване на целите, поддръжане на приоритетите и избор на възможни програмни алтернативи.

Към тази група принадлежат ръководителите на управата, които като мениджери в областта на общинската политика са заинтересовани от **своевременните контакти** със своите партньори в общинското представителство. Към нея можем да причислим и ръководителите на общинските представителства, особено на фракцията на мнозинството (председателя на фракцията, председателите на комисиите), както и накрая формиращите местното обществено мнение в определени сфери (функционери на съюзи, председатели на обединения). Обединяването на политическа воля и професионални възможности се извършва при непрекъснато променящи се обстоятелства, но се гарантира чрез контакта на участващите в този процес личности. Тази неофициална подготовка на решенията е до голяма степен независима от съответното общинско устройство. **Институционализирането** на тази предварителна комуникация между щатните и нещатните общински политики може да се открие в магистратското устройство, както и в поста на неплатения (почетния) градски съветник според Общинския устав в Бавария, в Административната комисия или в Градското представителство на някои градове в Райнланд-Пфалц.

3. *Вземане на решения*

Нищо не може да се извърши без вземане на съответно решение. Това означава, че предложението за решение трябва да влезе в **дневния ред** на общинското представителство. В случаите на **особена нужда** чрез решение на мнозинството може да се направи допълнение в дневния ред. При това трябва да се провери нуждата, тъй като отговорното отношение към формирането на мнение предполага **материалите за заседанието** да бъдат предоставени на съветниците своевременно (най-малко една седмица преди заседанието) и в писмен вид. Проектът за решение като правило е разделен на **проект за решение** в тесния смисъл и на **обосновка** на предложението. Предложението за решение трябва да се формулира така, че да може да се гласува с „да“ или „не“.

По съдържание решението трябва да е до такава степен конкретно, че общинската управа да може да получи изпълними разпоредения. При предложение за промяна на даден правилник трябва да се гласува новия текст. При всяко гласуване е възможно въздържането или неучастието в гласуване. При **равенство на гласовете** решението се смята за отхвърлено. Ако една комисия е упълномощена да взема решения, то тези решения могат да бъдат отменени от общинското представителство, ако не е настъпило правно действие спрямо трети лица.

Самоконтрол и надзорни органи

1. Контролни права в общинското представителство

Изпълнението на решенията от отговарящите за това служби подлежи на вътрешен контрол в управата. Той се обслужва между другото и от Сметна палата. Право на контрол притежава и общинското представителство. То е **служебен началник** на ръководителя на управата. Той е **задължен да се отчита и да дава информация** пред избраните представители на общината. Общинското представителство може да изисква от отговорните общински служители да докладват в определени интервали за изпълнението на решенията. Важно управленско и контролно право на общинското представителство е компетенцията за вземане на решения за **планове за бюджета и за щата**.

Двата плана съдържат рамката за действие, която не може да бъде прекратявана от управата.

Важен контролен инструмент за проверка на финансовите намерения на управата е **Финансово-счетоводната комисия**. Тя предлага на общинското представителство да одобри или да отхвърли годишното възнаграждение на ръководителя на управата. Независима контролна функция има и **Финансово-ревизионната служба**, която например в Северен Рейн-Вестфалия е подчинена на Общинския съвет и получава от там специални **поръчения за проверка**.

Право на контрол се упражнява и тогава, когато делегирани на други органи права за вземане на решения отново попадат в компетенцията на общинското представителство. Ако между представителство и управа има неразрешими различия, те могат да бъдат изяснени или чрез **служебна жалба** до първата инстанция на висшестоящия надзорен орган за общините или чрез **процедура за арбитраж по общинския устав**, наречена организационна процедура.

2. Възможности за оспорване по отношение на външни лица

Възможна е и жалба за служебен надзор по отношение на общинския надзор, както и процедура за нормативен контрол срещу

процедурната и формалната уредба на проекти, които засягат общината. На общините е предоставено **право за оспорване** на управленски актове на надзорните органи. Ако това възражение не се приеме, общината може да се жалва от решението в Административния съд. Ако чрез лендерските закони се изземват основни права на общинското самоуправление, тогава е възможна и жалба до Конституционния съд на федералната провинция.

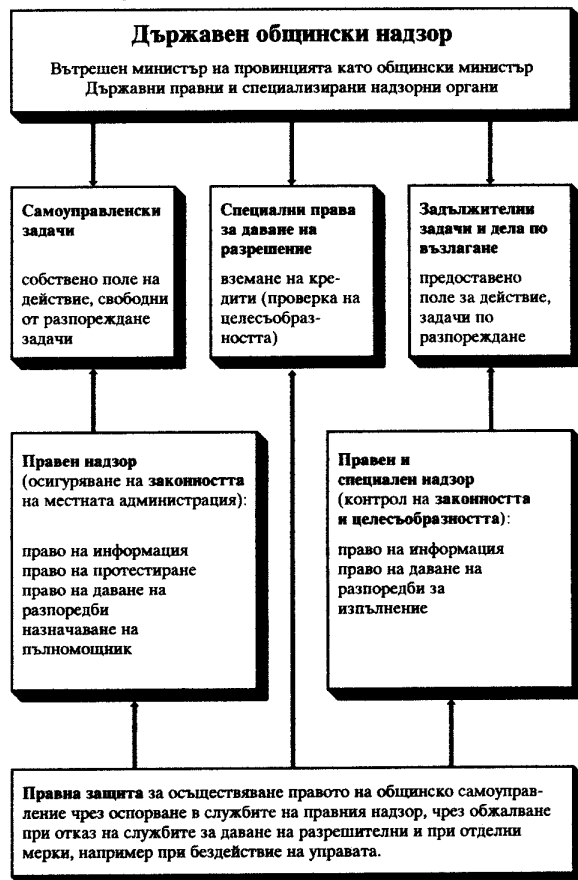
3. Общинският надзор

Общинският надзор на федералната провинция трябва да гарантира изпълнението на задачите от страна на общините в интерес на общественото благо. Същевременно общинският надзор е задължен да има доброжелателно поведение спрямо общините, за да защитава правата им. Общинският надзор се дели на **общ надзор** на общинското самоуправление и на **специален контрол** по делата на държавата, които се предоставят на общините. В областта на доброволните задачи по самоуправлението общините подлежат само на общ надзор, който трябва да се ограничи до контрол върху законността.

В областта на задължителните задачи за изпълнение по разпореждане съществува както правен, така и специален надзор. В областта на делата по възлагане държавата надзирава без ограничения законността и целесъобразността на общинските действия. Функцията на надзорен орган за включените в окръга общини изпълнява окръжният директор като най-ниско държавно управленско звено, а при градовете извън окръзите и при окръзите – правителственият председател, доколкото такава длъжност съществува. Най-висшият надзорен орган е министърът на вътрешните работи. При общия общински контрол се разграничават предварителни и последващи мерки на контрол. **Предварителни** са въздържане от даване на разрешения, обсъждания, както и правото на службата да бъде информирана по всяко време.

Към последващия контрол се отнасят правото на оспорване и отменяне на решения, правото за разпореждане чрез съответни действия и заместване в случаи на отказ. Поведението на общините в бюджетната област подлежи на особен постоянен контрол **чрез проверка на годишното счетоводство** посредством контролен доклад. Изпращането на пълномощници, както и разпускането на общинското представителство са последните средства на общинския надзор в случай, че общинските представителства отказват да вземат необходимите решения. Общината може да обжалва мерките на общия общински надзор пред административните съдилища. Като принцип важи постановката, че **надзорните**

Схема 9: Държавен общински надзор



органи могат да действат само в обществен интерес, а не за налагане на интереси на отделни граждани. При решението си дали да предприеме определени действия, службата се съобразява и с принципа на реципрочност. Политическите съображения не могат да бъдат мерило за общинския надзор.

Политическата конкуренция извън органите за самоуправление

1. *Работата на местните партии*

Съгласно чл. 21, ал. 1 на Основния закон партиите участват в политическото волеобразуване на народа. Какво означава това на местно равнище?

- а) Това участие изисква първоначално **формиране на мнение** вътре в собствената партия по отношение на общинските цели и свързаните с тях интереси и ценности представи. Към разработването на програми и концепции се отнася също така и способността на членовете да дискутират с другите по тези проблеми.
- б) За създаване на местна общественост освен формулирането на собствените политически цели е необходима и способност за **граждански диалог**. Често споменаваната близост до гражданите изисква отварянето на ориентирания навътре партийна (съюзна) работа към диалог с многообразието от социални групировки. Едва прекният контакт с тези, които са граждански ангажирани в общината, носи необходимия опит за действителните интереси в комуналната общност. От тази гледна точка е също така разумно да се ориентира партийната работа към съществуващите структури в градския квартал или в селото, т.е. към **наличните комуникационни мрежи**, за да се улесни идентификацията на интересите. При гражданския диалог не е нужно да се чака, докато гражданите са готови за него (тогава в повечето случаи е прекалено късно). От партиите трябва да се очаква, че те ще поканят представители на различните групи и объединения или ще се явят за разговор там, където има проблеми. Към **посредническата функция** между гражданите и организираното управление се отнася и поемането на идващите от гражданите импулси и насочването им в работата на общинското представителство.
- в) За да се противодействува на отдръпването от партиите и на идеологията за ограничение само върху чисто професионална дейност в областта на самоуправлението на местно равнище, пред партиите се поставя задачата за **политизация и демократизация**. Това най-напред означава обществените конфликти да придобият **публичност**. Партиите не трябва да избягват

горещите и спорни проблеми и да се крият зад административни забрани. Политическият интерес може да бъде пробуден и тогава, когато гражданите получат **информация за различните алтернативи**. И накрая, политическото съзнание може особено да се активира, когато **засегнатите** се въвлечат в подготовката на решения. Такава политика означава откъсване от ориентацията само към управленските органи и по-силно отъваряне на вътрешнопартийните процеси на вземане на решения.

- г) **Важна функция** на местните партии е и тази да избират **представители** за политическите органи, да ги делегират и да ги контролират. Тъй като партиите имат изключителен монопол върху съставянето на листите на кандидатите, те носят и особена отговорност за избора на лицата, представляващи гражданството. Поради голямата ангажираност и поради известната професионализация на общинските представители, особено в големите градове, предимство имат тези кандидати, които не са обвързани с нормирано работно време и които са усвоили в **рамките на професионалната си работа** техниките на социалната комуникация. Към подготовката на политическите кадри се отнася и привличането на способни граждани и граждани като експерти на **комисии, както и образованието и квалификацията** на местните общински съветници.
- д) Подпомагането на политическото волеобразуване изисква също и **посредническата функция** между местните интереси и надрегионалните, съответно държавните, отговорни лица. Това става особено чрез заемане на ясна позиция по остри обществени проблеми, като например продължителната безработица, екологичната катастрофа и т.н., както и чрез предложения към надрегионалните органи.
- е) Към процеса на волеобразуване се отнася също **функцията на обновяване**, т.е. улавянето на нови тенденции и с това и на нови задачи на местната политика. Променящите се структури на населението и новите технологии на труда или отражението на европейското обединение върху общинските дела са примери, които са предизвикателство също и за местната политика.
- ж) Поставянето на нови задачи обаче засяга и работата на самите партии, които често изпитват **трудности** в това отношение. Работи ли партията по проблеми, които гражданите считат за значими? Само тогава партията се оценява като важна за отделната личност, което от своя страна влияе върху поведението на избирателите. Работи ли партията така, че да се забележима и да си заслужава да се поеме ангажимент към нея? За повечето хора общинската политика играе само второстепенна роля и много от тях

така и не научават нищо за това, което занимава активистите в продължение на часове.

- 3) **Често тежестта на фракцията** е по-голяма от тази на самата партия. Фракциите печелят и от по-голямото обществено въздействие и от по-големите финансови възможности. Често пъти се печели и от по-голямата политическа активност, която помага за разширяване на влиянието. Там, където фракцията има прекалено голяма тежест, се занемарява работата с партийните членове, което от своя страна в дългосрочен план ограничава възможностите за действие в общината.

2. Местно публично пространство

Местното самоуправление се осъществява чрез решения в органите и тяхната реализация чрез управлението и по такъв начин остава скрито за повечето граждани. Едва след като се е появил във вестника, местният проблем получава шанса да стане тема за **разговор** за повече хора. В ролята на създатели на местното публично пространство действуват преди всичко местните масмедии, локалните организации и политическите партии. Тяхната задача се състои в осъществяването на ролята на посредник, във взаимната размяна на информация между местното население и общинските представители и ръководители. Особено значение имат местните **всекидневници**.

Възможностите за действие на местните редакции са ограничени от особената близост до рекламния пазар и от общите и политически условия за работа на редакциите. Местните вестници са изправени пред опасността, да станат или **рупор на управлението**, или **придворни новинари** на местните първенци. С това страниците на локалната преса пренасят образа на едно предимократично общество на местните нотабли, чиито авторитети се представят като общински благодетели. Политическата работа с обществеността е нещо повече от **работата с пресата**, но без преса е трудно да се създава обществено мнение.

Най-достовърното обществено мнение се създава от **личните разговори**. Такава форма на разпространение е възможна само при ограничен брой лица. Там, където няма местни вестници, или се потулват вестите, важно предизвикателство е **създаването на собствени „медии“** и осигуряването на тяхното разпространение. Въздействащи форми за създаване на **обществено мнение чрез символични акции** провеждат гражданските инициативи, както показват акциите на *Greenpeace*. Кolkото е по-голяма общината, толкова по-важни са комуникациите с гражданите чрез медиите. Незабележимата от публиката работа в общинските органи означава самоизолация. Затова политическите актьори трябва да станат активни и да посветят част от своето недостигащо време на

работата с пресата. За местните решения населението не очаква административна принуда като обяснение, а обосновка на решението като **резултат на политическо оценяване** и ценностни предпоставки.

Тъй като **работата с пресата** е основна част от местната работа с медиите, трябва да се придържаме към следните основни правила:

- Интерес представляват конкретните проблеми на общината и позитивното въздействие върху тях от страна на партията. Общите обяснения не интересуват нито местния редактор, нито гражданите.
- Информацията трябва да бъде бърза (ежедневен печат) и прецизна.
- „Достоен за пресата“ е един четивен репортаж за интересни събития, а не коментар за тях.
- Редакторите не са рупор на организации. Вместо да се търси собствена възхвала трябва да се оставят фактите да говорят сами за себе си.
- Най-важните информации за читателите стоят още в първите изречения, защото по правило материалите се съкращават откъм края.

Ако в общината има неравнопоставеност в изявите в пресата, то следва да се проведе **разговор** с отговорните журналисти, за да се открият причините за това.

3. Стратегия на малцинството

Тъй като фракциите на малцинството нямат възможност директно да се наложат при решенията чрез мнозинство, те се нуждаят от други политически форми, за да постигнат успех.

- а) В началото на мандата трябва да се обмисли и обсъди разбирателно за **собственото място** и да се определи ролята, която ще се изпълнява (толерантен младши партньор с участие в разпределението на постове или твърда опозиция и т.н.)
- б) Малцинството трябва да се **концентрира** върху няколко проблемни кръга на местната политика, за които могат да се формулират реални алтернативи и да се оказва натиск за тяхното реализиране. Партията на малцинството трябва да поведе онези въпроси, които възбудят мнозинството от хората, но не са решени от политиката на мнозинството. При това тя трябва да се стреми да привлича в разрешаването на проблемите **самите засегнати граждани**. Мобилизирането също и на **професионалистите** в собствените редове и отвън носи подкрепа за посланията на малцинството. Добрите аргументи и факти – при това от **авторитети** в тази област – много трудно се оборват.

Когато персоналните и техническите ресурси не достигат, тогава трябва да се оптимизира тяхното приложение. Затова често е разумно да се провеждат мероприятия съвместно с други партньори.

- в) **Работата с обществеността** има предимство пред работата в органите за управление, за която медиите не съобщават и върху която може да се окаже малко въздействие. Това разбиране трябва да се наложи и в **разпределението на времето** на партийното ръководство. Когато се действа в обкръжение, доминирано от политически опонент, само **изненадите** могат да предизвикат отзвук. Всяко политическо послание, което се свързва с партията като такава, е послание, което няма да събуди интерес. Дори в трудна медийна среда трябва да се потърси и да се поддържа контакт с журналистите.
- г) В малцинствени ситуации с характер на „диаспора“ голяма част от партийните членове и симпатизанти предпочитат да не се идентифицират със съответната партия. Затова трябва да се премислят възможности за провеждане на информационни мероприятия на „неутрална почва“ с участието на партньори, което гарантира по-широко присъствие. В такава ситуация някои личности са по-скоро готови да предоставят своите знания и способности неофициално, ако се обърнат към тях за това.

Глава XII

Основни черти на изборите и на избирателните системи

1. Предизборната борба

Стремежът за спечелване на избиратели е постоянна задача и изисква непрекъсната работа с обществеността. Добрата предизборна борба трябва да насочи вниманието на незаинтересованите избиратели към датата на изборите, да мобилизира собствените привърженици и да освежи съществуващия имидж на партията. Политическите неудачи от миналите години не могат да бъдат компенсирани от предизборната борба, не може и да се създаде един съвършено нов имидж или да се отстоява нереалистична представа за партията. На първо място предизборната борба трябва да накара **колебаещите се** да осъзнаят скритите си политически нагласи.

В идеалния случай могат да се различат три основополагащи предизборни стратегии. **Предизборната борба с оглед на постиженията** се предпочита главно от партиите на мнозинството, които чрез равностойна на постиженията си могат да докажат своята компетентност за разрешаване на проблемите. **Програмната изборна борба** се предпочита от опозиционните партии, които искат да спечелят разбирането на избирателите за по-добро решаване на проблемите чрез акцентирание върху програмните искания. **Персоналната изборна борба** е многообещаваща тогава, когато партията може да предложи първокласни личности, предпочитани от населението пред кандидатите на противниковите партии.

В реалностите на предизборната борба по правило има смесване на всички предизборни стратегии. Важно е партията да изработи **самостоятелни теми** и да ги поднесе на обществеността. Тогава тя няма да е принудена да реагира само на активността на другите. Предимство има също така тази партия, чиито извления съответстват на **нагласите** сред населението. Освен това партията трябва да е с ясно открит собствен облик. Това означава да се създаде хармонична цялост между съдържателното послание и външния **образ на проявление**. Накратко, специалистите по реклама говорят за „sound“ на партията, т.е. самостоятелното звучене на посланието, което се изпраща към слушателя.

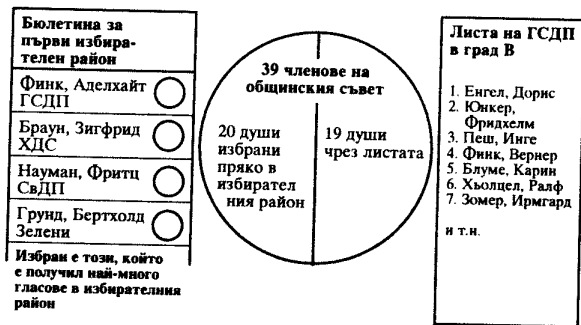
2. Изборът на общински органи

Общинското представителство се избира според общите **принципи на изборното законодателство** (общи, преки, свободни, равни, тайни избори) за срок от четири или пет години. Съществено е, че навсякъде се прилага **пропорционалната избирателна система**. Това води до положението, съотношението между мнозинството и малцинството в общинските съвети в общи линии да съответства на това в гражданството. Общинска особеност е и това, че освен партиите, кандидати могат да издигат и така наречените избирателни общности, а също така могат да се кандидатират и отделни лица. Значението на избирателните общности в отделните лендери е много различно.

а) Мажоритарна избирателна система

Мажоритарната избирателна система не определя състава на общинското представителство. Например, в провинция Северен Рейн-Вестфалия тази система определя кой представлява отделния избирателен район като пряко избран общински съветник. Градът В има 39 градски съветници. Градската част е разпределена на 20 избирателни района, в които може да бъде **избрано пряко** по едно лице. Половината от всички налични места се запълват по този начин според мажоритарната избирателна система в избирателните райони. Останалите места се разпределят чрез **партийни листи**. В тези листи по определен ред са записани още веднъж имената на всички кандидатки и кандидати. Този, който вече е избран пряко, се зачертава от листата. Ако една партия е получила например 19

Схема 10



места в цялата градска част и ако директно в избирателните райони са заети 12 места, на тази партия остават на разположение още 7 места, които тя получава по реда на подреждането в листата.

Това означава, че в последна сметка именно **пропорционалната избирателна система** определя големината на фракцията в общинското представителство. Относителната мажоритарна избирателна система толерира известните личности в избирателния район и същевременно насочва към дейност, по-близка до гражданите в избирателния район. Чрез листите партиите разполагат с възможност да осигурят чрез подреждане на първите места в листата избирането на лица, които са нужни за дейността на фракцията. Резервната листа над достигнатия брой на фракцията прави възможно попълването ѝ с единомишленици при отпадане на някой член на общинското представителство.

б) Пропорционална избирателна система

В Северен Рейн-Вестфалия например пропорционалната избирателна система в последна сметка определя състава на съвета. При тази избирателна система се конкурират различни листи, които представляват предизборните предложения на партиите. Броят на гласовете за една партия се изчислява по отношение на общия брой на гласовете и се пресмята в полагашите се на партията мандати. Тъй като поименната листа представлява същевременно и рангова листа, то полученият брой мандати може да се отброи отгоре надолу. Останалите в съответния ред представляват възможни резерви за попълване при нужда.

Схема 11

Предложение на партия А	⊗	Предложение на партия В	○	Предложение на партия С	○
1. Мен, Херберт		1. Рехт, Ханс		1. Нолц, Карл	⊗ ⊗
2. Рат, Петер	⊗ ⊗ ⊗	2. Зандт, Карл	⊗	2. Вайл, Ханс	
3. Щетцел, Манфред		3. Брандт, Рат		3. Фриц, Кох	
4. Келен, Герхард	⊗ ⊗ ⊗	4. Кюлер, Ханс		4. Ерих, Фриц	
5. Вилфрид, Райнхард		5. Каспар, Хайма		5. Холц, Зандт	
6. Лотар, Сузане		6. Занг, Дитер		6. Кох, Клаус	

По друг начин стоят нещата там, където гражданите могат да влияят върху подреждането на листите. Опитът на южните федерални провинции показва, че там е разпространена такава избирателна система, при която всеки избирател има толкова гласа, колкото е броят на мандатите. Избирателят може да натрупва (кумулира) гласове, т.е. да даде за един кандидат повече гласове (максимум три) и да изравнява (панашира), т.е. да разпреди гласовете за кандидати от различни партийни или други избирателни листи. Ако в община Д има 11 места в общинското представителство, то всеки избирател има 11 гласа. Тези гласове избирателят може да даде на своята партия само с едно отбележаване, така че кандидатите от първия до единадесетия в листата получават по един глас.

Ако например госпожа Х иска да подкрепи по-специално представител на жените в общинската политика, тогава тя може да даде на кандидатите от листата на нейната партия по три гласа, т.е. да натрупва. Същевременно ако тя иска да подкрепи още две жени от друга партия, тя дава и на тези кандидати от своите гласове, т.е. тя изравнява. Ако още не е изразходвала гласовете си, тогава тя може да отбележи с кръстче една партийна листа, за да се разпределят оставащите гласове за тази партия. По този начин нейните гласове напълно се изчерпват.

Подробности за общинската избирателна система, за работата с избирателите, за изискванията към листите, за съставянето на избирателните комисии и т.н. се съдържат в **общинските избирателни закони** и общинските изборни разпоредби на федералните провинции.

Право на глас има всеки, който в деня на изборите се счита за немец по смисъла на член 116, ал. 1 на Основния закон, навършил е 18 години и живее най-малко от три месеца в избирателния район.

3. Методи на преброяване

Методът Хер-Нимайер

В разпределението на местата по метода Хер-Нимайер участват тези партии и изборни групировки, които са получили опре-

$$\text{Места на партията А:} = \frac{\text{Брой на местата в съвета} \times \text{Общ брой на гласовете за листата}}{\text{Общ брой на гласовете на участващите в разпределението на местата листи}}$$

делен минимален процент гласове. За да стане ясно колко места се падат на отделните участници в изборите, се умножава общият брой на наличните места с общия брой на гласовете, дадени за кандидата от изборната листа и се дели на общия брой на кандидатите от всички избирателни листи.

Най-напред всяка листа получава толкова места, колкото цели числа ѝ се паднат. След това наличните места се разпределят по ред според големината на остатъка. При равни остатъци решава жребият. Полагащите се на дадена листа гласове се разпределят на кандидатите според съответното подреждане. При избори, които предвиждат натрупването и изравняването, подреждането на кандидатите става по големината на броя на гласовете, подадени за тях. При равенство на гласовете решаваща роля има подреждането на листата.

Методът д'Ондт

При метода на най-високите числа д'Ондт броят на директните мандати на една партия се изчислява според броя на общите мандати. Ако една партия получи повече директни мандати, отколкото всъщност ѝ се полага според общия брой на гласовете ѝ за целия избирателен район, то се предприема увеличаване на мандатите до такъв брой, докато получените от отделните партии части от мандати заемат съответното си място в общия брой на подадените гласове. Да приемем, че Общинският съвет наброява 11 члена. Полученият брой гласове за партиите се делят както следва на 1, 2, 3, 4 и т.н. Партията, в чиято листа се намира следващият по големина брой на гласовете, се подрежда като следваща по брой. В следващата схема се представя последователността в разпределянето на местата чрез числата, поставени в скоби.

Схема 12: Методът д'Ондт

Делено на	Партия А 564 гласа	Партия В 323 гласа	Партия С 113 гласа
1	564 (1)	323 (2)	113 (7)
2	282 (3)	161,5 (5)	56,5
3	188 (4)	107,7 (9)	37,7
4	141 (6)	80,7 (11)	
5	112,8 (8)		
6	94 (10)		
7	80,6		

4. Участието в изборите

За отбелязване е, че на равнище община делът на политически неангажираните е по-висок отколкото на федерално равнище.

Тъй като общинските изборни резултати са по-малко предопределени, от това може да се направи изводът, че от по-голямо значение са краткосрочните политически влияния (евентуално и на федерално равнище). Доколкото на общинско равнище доминират много местни теми, общественото мнение в общината се определя в много голяма степен от конкретните обстоятелства на място (реалното снабдяване, компетентността на управата, собствените нужди). В това отношение идеологическите компоненти играят много по-маловажна роля. За представянето на местните партии това означава, че **партийната идентификация** на общинско равнище се проявява **по-слабо**. Местните партии се възприемат като по-слабо поляризиращи, т.е. като по-близо стоящи една до друга, отколкото на провинциално или федерално равнище.

При това положение те са по-лесно избираеми и от привърженици на други партии. Освен това обаче съществуват и силни **регионални традиции** на партийно обвързване в традиционни изборни крепости. Подобни партийни обвързаности в една преобладаваща част от избирателите са особено трайни тогава, когато са поддържани от съществуването на така наречената **политико-социална среда**. Под това се подразбират специфични социални ориентации, които са резултат от социализация чрез близък опит и начин на живот (съседите в селото, църковната общност, опита на индустриалните работници). С разграждането на традиционната политико-социална среда отслабват и без това по-слабо изразените партийни обвързаности на общинско равнище.

Делът на **колебаещите** се обикновено е по-голям при местните избори, отколкото при провинциални или федерални избори. Същевременно местните избори често се превръщат в поле за **експерименти** за различни местни изборни формации поради по-голямата им близост до условията на живот на хората и поради всеобщото възприемане на местните избори като нещо не толкова важно. От една страна, тук се натрупва по-лесно негодуванието от обществените отношения, а от друга страна, тук могат по-бързо да пуснат корен нови политически сили. Също така е доказано, че общинската политика особено в големите градове, представлява **предварителна алармена система** за другите политически равнища.

Глава XIII

Окръзите

1. Какво вършат окръзите?

Окръгът исторически погледнато, а и според Основния закон, е **съюз на общини** (т.е. обединение на много общини и градове), но освен това той представлява и **самостоятелна териториална общност** с права на самоуправление върху територията на окръга. Това, че окръгът е нещо повече от едно обединение на общини, проличава и от самостоятелния избор на окръжен съвет и от правото му да решава въпроса за собствения си бюджет. Работата на окръзите се характеризира с двойствена същност – от една страна те представляват **ниските етажи на държавната администрация**, а от друга страна те имат **самоуправленски функции**.

Като ниско равнище на държавната администрация те съществуват правен и специализиран надзор, ръководят окръжната полиция и по определени въпроси в окръга са задължени за информират провинциалното правителство. Субординацията на управленските задачи на равнище окръг се урежда в различните федерални провинции по различен начин. За да се постигне необходимото фиксиране на задачите в различните сфери, се приемат **окръжни устава**. Доброволните задачи в областта на самоуправлението могат да се разделят на три групи:

- задачи на надобщинско равнище
- допълващи задачи
- балансиращи (изравняващи) задачи

Задачите на надобщинско равнище се отнасят до цели, обхващащи цялата територия, както и до целта за централизирано и специално снабдяване. Примери в това отношение са поддържането на пътищата в окръга, извозването на сметта, подобряването на регионалната икономическа структура, природните паркове и др.

При **допълващите задачи** става дума за област, в която се насърчава активността на отделните общини. Тук влиза поддръжката на болници, както и изграждането на висши и професионални учебни заведения. Окръжната политика обаче е също така и **политика на местоустановяване**. Така например едно решение на окръжния съвет може да сложи край на конкуренцията между

заинтересовани от едно или друго месторазположение общини. Същевременно едно такова решение, дори и при нежелано местостановяване, например на сметища, може да създаде демократична легитимност.

Допълващите задачи са ограничени от **принципа на субсидиарност**. Това означава, че окръгът може да изземва към себе си общински задачи, само ако потенциалът на една община не е достатъчен или ако това се налага по причини, произтичащи от общото изпълнение на задачите.

Изравняващата функция на окръга се базира върху принципа на социалната държава и изисква стремеж към създаване на еднакви условия за живот. Тук окръгът може да действа само тогава, когато подобни инициативи доказано са наложителни. В противен случай той би се намесил в областта на компетенции на общините.

Във финансово отношение окръгът постига известно изравняване на тежестите чрез **окръжните данъци и такси**, ориентирани според платежоспособността на общините.

От друга страна съществува възможността окръгът да предоставя помощи на слабите във финансово отношение общини с цел изпълнение на регионалните задачи, без да засяга компетентността на общините.

2. Вътрешното устройство на окръга

Структурата на окръжните устройства е специфична в отделните федерални провинции, тя е многопластова и зависи от отношенияето между органите **окръжен съвет, окръжна комисия и провинциален съветник или областен управител**. Окръжният съвет е висшият орган на окръга. Неговото правно положение и структура се уреждат според основните правила и принципи, които важат и за останалите общински представителства. Във федералните провинции, в които е извършено персонално разделяне между **председателя** на избраното събрание на представителите и **ръководителя** на управата (Северен Рейн-Вестфалия, Долна Саксония), **председателят** на Окръжния съвет получава титлата **ландрат** (провинциален съветник), докато избраният от Общинския съвет **ръководител** на управата се нарича **окръжен управител** (директор).

В Шлезвиг-Холщайн Окръжният съвет се ръководи от **окръжен президент**, докато начело на управата стои **ландрат**. В Бавария, Баден-Вюртемберг, Райнланд-Пфалц и Саарланд функциите на **председател** на окръжния съвет, **ръководител** на управата и **официален представител** на съвета се съвмещават в личността на **ландрата**. В новите федерални провинции окръжният съвет си избира **председател** и **ръководство**. Той също така избира **ланд-**

рат, който е **ръководител** на окръжната управа, **председател** на окръжната комисия и **юридически представител** на окръга.

Не само функцията на **ландрат**, но и **назначаването му** се различават в различните федерални провинции – в Бавария това става чрез преки избори, в Хесен, Северен Рейн-Вестфалия, Долна Саксония, Шлезвиг-Холщайн изборът става от Окръжния съвет, в Баден-Вюртемберг изборът става от Окръжния съвет в съгласие с правителството, а в Райнланд-Пфалц – чрез назначение от министър-председателя след одобрение от Окръжния съвет. В Саарланд той се назначава от държавата.

Различните начини на назначаване имат отражение както върху самото професионално третиране на този пост, така и върху влиянието на партиите. Между двата органа Окръжен съвет и висш ръководен чиновник (ландрат, управител) във всички федерални провинции с изключение на Баден-Вюртемберг стои **Окръжната комисия**. В Хесен и Шлезвиг-Холщайн тя е самостоятелен колегиален орган за управление, а в Долна Саксония и Северен Рейн-Вестфалия – втори орган за вземане на решения.

3. Окръгът като възможност за идентификация

С ориентацията към една разширена Европа регионалната идея от една страна повишава влиянието си, но същевременно с това расте и копнежът към най-близкото пространство – отечеството. Окръжната политика улавя тази нужда от идентичност сред населението и се опитва да я осъществи там, където могат все още да се вземат самостоятелни решения – преди всичко в социалната сфера, в културната област и в грижата за околната среда. Същевременно целта да се създава идентичност се развива и за изграждане на стратегия за управление, за да могат да се мобилизират собствени сили за развитието на дадена област. Тук става дума преди всичко за идеи, свързани с икономическото развитие. Удържението върху териториалните особености насърчава обаче и чувството за принадлежност към окръга, а заедно с това и готовността да се подкрепят проекти, засягащи гражданите и в по-отдалечените райони на окръга.

Финансиране на общинските дейности

1. Основи на бюджета

Самостоятелността на общините е невъзможна без наличие на собствени финансови средства. Затова към най-важните права и задължения на общината се причисляват съставянето, обсъждането, гласуването и изпълнението на бюджета. От **политическа** гледна точка бюджетът има **три задачи**. На първо място, той е работен и икономически план, от който управата може да се отклони само при ограничени условия. С това той става **демократично средство за регулиране**, чрез което могат да бъдат превърнати в задължителна програма политическите намерения и решения на общинската управа.

На второ място, бюджетът разкрива състоянието и тенденциите на общинското финансово стопанство. Съпоставянето на приходите и разходите в продължение на много години дава добро обяснение за развитието на общинските финанси и дава възможност да се търсят причините за промените. С това бюджетът придобива важна **контролна функция**. Дори политическите решения на провинциално (например насърчаване на градското строителство) и федерално равнище (например социалната политика) намират отражение в общинските бюджети.

На трето място обаче бюджетът е и израз на политически **приоритети**, които местното мнозинство поставя от гледна точка на изпълнението на постоянните задачи. От икономическа гледна точка бюджетът със своите приходи дава добра представа за **икономическия потенциал** на местните предприятия, както и на тези във федералната провинция.

Правните основи на общинското бюджетно стопанство са заложени в **Общинския устав** на федералната провинция, а подробностите – в **наредбите за общинските данъци**. Събирането на данъци и на други обществени вземания, като например такси и вноски, изисква наличие на **общински разпоредби**, които от своя страна също почиват върху законови основи (например Закона за финансовите компенсации). Накрая, **законите за финансовите компенсации на федералните провинции** уреждат финансовото изравняване между федералната провинция и нейните общини. Чрез „Фонд германско единство“ временно се премахва изравняването федерация/провинции за петте нови германски федерални провинции и се замества с финансови трансфери.

Тъй като при федералната държавна структура общинското финансово законодателство е в компетентността на федералните провинции, в отделните случаи има някои различия. Но федералните провинции все пак съгласуват помежду си нещата така, че основните характеристики на финансовото законодателство да се отклоняват незначително едни от други. Като своеобразен клиринг на начините при изчислението служи Центърът за рационализиране на общинското управление със седалище в Кьолн.

През изминалите десет години **финансовата система на общините** бе подложена на голямо натоварване. Докато с нарастването на безработицата разходите за финансиране на социалните помощи нараснаха в изключително голяма степен, в същото време приходите в бюджета оставаха под очакванията. При съкращаването на разходи общините бяха принудени да намалят разходите за инвестиции и да ограничат дефицитите си чрез повишаване на таксите.

Инвестициите за строителство се съкратиха през 80-те години почти с една четвърт и едва през 1990 г. достигнаха равнището на 1980 г. (схема 18). И доброволните задачи, т.е. действителното пространство за общинско самоуправление, станаха жертва на „политиката за финансова консолидация“. В резултат на нарастващите социални разходи за безработица, на общините, които най-силно бяха засегнати от структурната промяна, често липсваха най-необходимите финанси за перспективно дългосрочно подобряване на икономическата структура.

2. Принципи на бюджета

- a) Изпълнението на общинските задачи трябва да бъде постоянно гарантирано. За **непрекъснато изпълнение на дейностите особено много помага инструментът на финансовото планиране**, според който финансово-политическото развитие на една община трябва да се планира в четиригодишен срок.
- б) Тъй като общините извършват около две трети от обществените инвестиционни разходи, от тях може да се очаква **съобразено с конюнктурата** поведение. Народностопанското регулиране на общинската инвестиционна дейност според съществуващата общоикономическа ситуация все пак е нещо твърде проблематично, защото антицикличното насочване на разходите на общините би противоречало на изискването за непрекъснатост на дейностите им.

Бюрократичната същност на държавните помощи също така пречи на навременното инвестиционно поведение. Едно поведение на разходи, несъответстващо на конюнктурата, би могло да се осъществи само чрез създаване на общински парични резерви и тяхното изразходване. Съществуващите възможности за подобно регулиране от страна на федерацията и

на федералните провинции се свеждат до разрешителния режим за получаването на кредити и до регулирането на отпусканите допълнителни средства за инвестиции.

- в) **Изравняването на бюджета** е едно от най-важните изисквания. Чрез него се изисква през всяка отделна година да се изравняват сумите на приходите и на разходите. Бюджетни дефицити могат да се покриват с кредити при имуществения бюджет, тъй като в този случай на капиталовите вземания противостоят реални имуществени стойности.
- г) Повелата за **икономичност и добро стопанисване** са равнопоставени и трябва да се спазват от общината при всяка бюджетна дейност. Бюджетът е икономичен тогава, когато в съответствие с разходите могат по законен път да се привлекат необходимите приходи. Под добро стопанисване не се разбира изборът на най-евтиния вариант, а разумното съотношение между разходи и полза на общинската дейност.
- д) Принципатът за **достоверност на бюджета и яснота на бюджета** прави възможен действения контрол на бюджетния план. В съответствие с този принцип отделните позиции на бюджета трябва да бъдат пресметнати точно или най-малкото внимателно пресечени. Целта е в бюджетния план да бъдат отразени по възможност най-точно очакваните приходи и разходи. По този начин могат да бъдат предотвратени завишени разходни позиции с цел образуване на тайни резерви или обобщаване на позиции, което би ограничило възможността за получаване на информация и за контрол. Достоверността на бюджета е свързана и с други конкретизирани принципи на kalkulация, а яснотата на бюджета – с предварителния доклад по бюджета, с изясняването на отделните позиции, с единния стандарт на подразделяне по позиции, както и с добавянето на приложения към бюджетния план.

3. Обсъждане на бюджета

- а) Тъй като бюджетният план влиза в сила за финансовата година от 1 януари, той трябва да бъде публикуван малко преди края на предшестващата година. Но подготовката започва доста преди това. Още преди лятната ваканция финансистът изисква от отделите и службите сведения за очакваните бюджетни нужди през идващата година. След лятната почивка тези нужди се съгласуват и **проектът за бюджет** се съставя от финансиста и се одобрява от ръководителя на управата. Този проект се внася в общинското представителство и се **обсъжда** в специализираните комисии, преди да бъде **приет след дебати** от страна на общинското представителство.

Схема 13: Кръгооборот на бюджета



- По-нататък пътят води към **общинския надзор**, който трябва да разреши вземането на кредит при изравнен бюджет. Чрез **задължението да се получават разрешителни** може да се противодействува на бъдещо наднормено задължняване. Но ако все пак бюджетният план не може да бъде изравнен по приходи и разходи, то надзорната служба има право да въведе данъци с цел привличане на повече източници на приходи и избягване на определени разходи. След обичайното за общината **публично огласяване** на бюджетната рамка и чрез **публикуването** на бюджетния план, **приетият бюджет** влиза в сила.
- б) **Бюджетната рамка** е приетото от общинското представителство ядро на бюджетния план. В нея са обобщени **основните данни** на местното финансово стопанство – общите суми на приходи и разходи на бюджета за управление и на бюджета за

имушеството представляват **бюджетния обем** и придават задължителен характер на целия бюджетен план.

Оправомощаването за кредити поставя рамката на предвидените кредитни постъпления. Предвиденото **оправомощаване** за посемане на задължения (договори) през календарната година обременява общината през следващите години. Посочването на максималната възможна сума за **касови кредити** дава на управата поле за действие, когато в краткосрочен плана няма на разположение други средства.

Ставките за данъчни повишения за основните данъци А и В, както и данък зание трябва да бъдат посочени в бюджетната рамка. В бюджетната рамка на окръга вместо това се посочва големината на разходите в окръга.

БЮДЖЕТНА РАМКА

1. Бюджетен план
2. Оправомощаване за кредити
3. Оправомощаване за посемане на задължения
4. Касови кредити
5. Ставка на данъчни повишения

- в) При изпълнението на бюджетния план става ясно, че винаги има **отклонения** от приетия бюджет. **Разходи над планираните** се появяват тогава, когато предвидените за дадена цел пера в годишния бюджет не достигат. Наднормени разходи са допустими само тогава, когато са възникнали непредвидено и са били неизбежни и когато тяхното покритие през текущата финансова година е гарантирано. Покриването на тези разходи може да стане чрез икономия от други бюджетни пера или чрез разкрит специално за случая **резерв за покриване на разходите**. Резервът важи само за управленския бюджет, като при това наднормените разходи в значителен размер изискват одобрението на общинското представителство.

Извънпланови разходи са непредвидени разходи, които поради това не са включени в бюджетния план. Покриването на разходите трябва да бъде гарантирано за текущата финансова година, а мероприятията трябва да бъдат толкова наложителни, че тяхното провеждане да не може да бъде отложено до приемането на корекции на бюджета (например пожар в училище). При разходи с голям размер е необходимо предварителното одобрение на общинското представителство.

- г) **Допълнителен бюджет** е необходим тогава, когато в течение на финансовата година се установи, че са налице значителни отклонения от бюджетния план. Това става особено в случаи, когато възникнат неэффективни разходи или когато има про-

мени в щата. Въвеждането на допълнителна бюджетна рамка съответства на методиката на съставяне на бюджетната рамка.

- д) Контролът над бюджетното стопанство става преди всичко чрез **годишния отчет**. Той показва резултата от бюджетното стопанство, включително състоянието на задълженията в началото и в края на финансовата година. Годишният отчет трябва да се извърши от управата в рамките на три месеца след приключване на финансовата година. Той се проверява от Финансово-ревизионната служба и придружен от заключителен доклад, се внася за вземане на решение в общинското представителство. С вземането на решение по утвърдени от счетоводството годишен отчет общинското представителство приема представения годишен отчет и взема решение за освобождаване от отговорност на ръководния общински служител или на председателството на общината.

4. Структура и приложения на бюджетния план

Бюджетите на общините не могат да бъдат съпоставяни без систематично и единообразно структуриране. За по-добро разбиране на **всяка отделна позиция** на плановата година трябва да се приложи също така и съответната планова величина от предходната година (позицията „трябва да бъде“) и действителните показатели на изпълнението от миналата година (позицията „действително изпълнение“). От тези позиции дори laikът може да различи **промените** и да пита за тях. Тъй като отделните позиции се нуждаят от обяснение, то една добра управа би приложила необходимите „обяснения“.

Наред с информативните данни за позициите от предходни години бюджетният план за всяка разходна позиция трябва да съдържа и приложения за евентуални **разходни правомощия**. При това става дума за правомощия на управата, да посма задължения (възлагане на поръчки) за инвестиционни разходи, които ще бъдат покрити от средства на следващи финансови години. Тъй като инвестициите често продължават години, разходните правомощия дават известна информация за това, какви потребности от капитали е определила общината за следващите години според подписаните от нея договори. Доколкото разходните правомощия стесняват полето за действие на бюджетната икономика за следващите години, величината на разходите трябва да бъде заложена в **бюджетната рамка**. Те трябва да бъдат представени и в приложението.

- а) **Бюджет за управление и бюджет за имуществото**

От гледна точка на своя обем бюджетният план най-общо казано се разделя на две части – „бюджет за управление“ и

„бюджет за имуществото“. Това разделение подчертава разликата между текущите, т.е. постоянните разходи (бюджет за управление) и еднократните разходи за инвестиции (бюджет за имуществото). Всички разходи за текущото управление трябва да се отнасят към бюджета за управление, а това са преди всичко разходите за работни заплати, разходите за поддържане и обзавеждане на административните сгради, социалните разходи, но също така и всички приходи на общината като данъци, такси и отпуснатите общи субсидии от федералната провинция.

В бюджета за имуществото се включват всички позиции, които засягат придобиването, съответно продажбата на общинска собственост, вземане на кредити и тяхното погасяване, инвестиционни субсидии, формиране на парични резерви и тегления от тях.

Бюджетът за управление и съответно бюджетът за имуществото трябва да бъдат изравнени по приходи и разходи. При това грижа на общината е да се реализират икономии от бо-

БЮДЖЕТНИЯТ ПЛАН се разделя на два частични бюджета

Бюджет за управление

текущи, повтарящи се
всяка година приходи и
разходи

Бюджет за имуществото

инвестиции
разходи за строителство
кредити

Двата частични бюджета се подразделят
на 10 отделни бюджетни плана

- 0 Общо управление
- 1 Обществена сигурност и ред
- 2 Училища
- 3 Наука, изследвания, култура
- 4 Социално осигуряване
- 5 Здравеопазване, спорт, почивка
- 6 Строителство, жилищно настаняване, транспорт
- 7 Обществени институции
- 8 Частни предприятия, основно и специално имущество
- 9 Общо финансово стопанство

Отделните планове (например план 2: Училища) също се подразделят на самостоятелни раздели (например 2.1. Основни училища) и подраздели (например 2.1.1. Училище „Фритц Рай“).

джета за управление, които като допълнителни преводи към бюджета за имуществото да могат да покрият най-малкото разходите по получаване на кредитите и лихвите по тях. В по-далечна перспектива тези преводи трябва да направят възможно натрупването на резерви или поне да бъдат толкова големи, колкото да покрият специалните отчисления за амортизации.

Ако текущите приходи не стигнат за покриване на текущите разходи и изравняването на бюджета е възможно само чрез продажба на имущество или използване на резервите, като изключение е възможно да се извърши обратно прехвърляне от бюджета за имуществото към бюджета за управление.

- б) **Общият план** като съставна част от бюджетния план съдържа:
- обобщение за приходите, разходите и пълномощията за поемане на задължения на съществуващите отделни планове на бюджета за управление и на бюджета за имуществото;
 - обзор на приходите, разходите и пълномощията за поемане на задължения, подреден по области на дейност и по видове (така наречения напречен разрез на бюджета);
 - обзор на приходите и разходите, подреден според видове (групов преглед, за да се открият ясно разходите за отделните дейности);
 - обзор на финансирането.

Начинът на представяне на общия план служи за преценка, доколко и въобще дали са възможни реструктурирани между отделните планове, доколко видовете разходи се покриват от отделните приходи или например какви изводи трябва да се направят по отношение на изчистеното финансово салдо.

- в) **Обобщена отчетна документация** е допустима само при бюджета за управление. Обобщават се само разходи, които са тясно взаимосвързани, като например разходи за работни заплати в обобщена отчетна документация 1 и действителни разходи за управление в обобщена отчетна документация 2. Подобно обобщение за цялата управленска сфера не само придава прегледност на приходите и разходите, но ги прави и по-лесно управляеми, тъй като е възможно те да бъдат покривани взаимно. Това означава, че промените в разходите при отделни работни места могат да бъдат изравнявани взаимно или например, че повишените разходи за отопление на едно училище могат да бъдат покрити от по-ниските разходи за отопление в една детска градина.
- г) **Щатният план** с основата за назначения и повишения на общинските служители, чиновници и работници. Не е обаче задължително посочените в щатния план места непременно да се засмат. Щатните планове са един вид правомощие на ръководството на управата да действа по определен начин. Съставянето на щатния план в общината не става произволно, а

Схема 14: Структура и приложения на бюджетния план

Бюджетна рамка
Предварителен доклад
Таблицы, статистики, бележки
Общ план
Бюджет за управление
Обобщена отчетна документация
Бюджет за имуществото
Щатна таблица
Преглед на правомощията за задълженията
Финансов план за 4 години
Инвестиционна програма
Бюджетни планове на предприятия

се съобразява с изготвените от Центъра за рационализиране на общинското управление **щатни таблици**, направени според големината на общините.

Работните места, които през следващите финансови години се предвижда да не се заемат, получават **забележката** „Подлежащи на отпадане в бъдеще“. Забележка „Подлежащи на бъдещи преобразования“ получават тези работни места, които трябва да бъдат преобразувани в по-ниско платени. Общинското представителство може да издаде наредба за временна или обща така наречена **забрана за назначения**.

5. Общински приходи

а) Данъци

Данъците могат да бъдат събирани от общината само на основание на закона. Срещу тяхното заплащане населението не може да изисква някаква насрещна услуга или дейност. Най-важните източници за данъчни приходи на общините са както местните потребителски данъци (например данък върху забавленията, данък за ловуване, данък за притежаване на кучета), така и т. нар. **реални данъци**, а това са основните данъци А и В, както и данък заетият. Освен това общините получават една част от постъпленията от данъка върху доходите, в това число и данък заплатата.

Схема 15: Приходи и разходи за 1988 г. в %



Данъците осигуряват около една трета от общинското финансиране. Но възможностите за постъпления от данъци са различни в различните общини.

Реални данъци

Основните данъци и данъкът занятие се наричат реални данъци, тъй като данъците се заплащат на базата на даден реален обект (земя или предприятие). Основите за изчисление (например единичната стойност), както и прилаганите данъчни коефициенти се определят единно на федерално равнище. Умножената с данъчен коефициент единична стойност формира данъчната измерваща стойност, която се съобщава на общината от данъчната служба. Свободата на общината да използва максимално реалните данъци се състои в това, да вземе решение за такава данъчна ставка, с която да се умножава данъчната измерваща стойност. Това **право на собствена данъчна ставка** в практиката се ограничава от вземането под внимание на натовареността на местните данъкоплатци.

Основни данъци

Основните данъци се събират поотделно съгласно данък А (А = земя) за селскостопански и горски предприятия и съгласно данък В (В = застроена площ) за останалите застроени или незастроени площи. Тъй като основният данък се ориентира според установените от финансовата служба единици стойности, които са далеч под стойностите на свободния пазар, по които тази собственост може да бъде продадена, при основните данъци става дума за постоянни, но относително скромни постъпления. Поради това, че основният данък В може да се прехвърля върху наемите, трябва да се отнасяме внимателно към въпроса за увеличението на основните данъци.

Пример за изчисляване на основния данък В

Еднофамилна къща с единична стойност 60 000 ДМ

1. Финансовата служба установява основната данъчна ставка

$$\text{единична стойност} \times \text{данъчен коефициент} = \text{измерваща стойност}$$
$$60\,000 \times 2,6 \text{ на хиляда} = 156\,000$$

2. Общината издава решение за основния данък

$$\begin{array}{rcl} \text{измерваща} & \times & \text{допълнителен} \\ \text{стойност} & \times & \text{коефициент} \\ 156 & \times & 290 \text{ на сто} \end{array} = \begin{array}{rcl} \text{данъчно} \\ \text{задължение} \\ = 452,40 \text{ ДМ} \end{array}$$

Данък занятие

Изчислението на данък занятие обхваща както дохода, така и капитала на предприятието. Финансовата служба установява

двете данъчни измерващи стойности и ги обобщава в единна данъчна измерваща стойност, която съобщава на общината. Ако предприятието се състои от повече цехове и работилници в различни общини, то финансовата служба разлага общата данъчна измерваща стойност на отделни данъчни ставки и съобщава на съответните общини полагащата им се част. Общината умножава данъчната измерваща стойност със своя коефициент за данък занятие и получава по този начин отделните задължения по данък занятие. Част от общия данък занятие общината трябва да преведе на провинцията под формата на „**разпределение на данък занятие**“. Като компенсация тя получава част от данъка върху заплатата и данъка върху доходите. С това общината става по-независима от данъчната платежоспособност на предприятията.

Поради многократно завишените необлагаеми суми днес данъкът занятие се е превърнал в данък за едрите предприятия. По такъв начин се получават големи различия в данъчните възможности на общините и големи колебания в постъпленията през всяка следваща година. При наличие на такива изкривявания трябва да се започнат реформи. Същевременно ограниченият брой на данъкоплатците в този случай е изходната точка за тези, които искат да премахнат данъка занятие. Налагането на данъци върху обекта „занаятчийско предприятие“ отразява всъщност съответствуващата на принципа на еквивалентността представа, че местните занаятчийски предприятия трябва да финансират причинените от самите тях тежести чрез особен данък. Като реалтична алтернатива на данъка занятие може да се разглежда предложението за „данък за създаване на стойности“, с който да се облагат заплатите, наемите, лихвите и печалбите. Предимство на това предложение е разширяването на кръга на данъкоплатците и получаването на самостоятелен общински данък.

Делът на общините в данък доходи

Делът на общините в данъка заплати и данък доходи представлява един от най-важните източници на приходи. Общо общините получават 15% от тези данъци, които представляват общостен данък на федерацията и на федералните провинции. Начинът за разпределението им към общините е такъв, че да се смекчи разликата между приходите на отделните общини, тъй като коефициентът за общината се изчислява от отношението между тавана на общинските приходи и на приходите на федералната провинция. В това отношение се обхващат само жителите с подлежащи на данъчно облагане приходи от 32 000 до 64 000 германски марки (неженени и женени). Надхвърлящите тези суми приходи не увеличават коефициента. На основата на данъчната статистика на федерацията на всеки три години се извършва разпределението по провинции.

Финансови субсидии/ Финансово компенсиране

Основният закон задължава федералните провинции да изравняват различната финансова мощ на общините. Това компенсиране става най-често чрез годишните закони за финансови компенсации на федералните провинции, които определят дела на общините в обществените данъци. Тази „обща сума“ обхваща данъците върху доходите, корпоративните данъци, данък оборот и данък занятие. Целта на общияското финансово компенсиране е да засили финансовата мощ на общините, да изравни разликите във приходите и да направи финансируеми някои от желаните извънредни функции (например местноцентрализиращи функции). От гледна точка на националното стопанство е възможно и участието на федерацията чрез федералните провинции в особено значими инвестиции за общините (например структурни помощи за изграждане на инфраструктурата на структурно слаби общини).

Квотата на „общата сума“, т.е. делът на общините в сумата за финансово компенсиране на федералната провинция, се колебае значително между различните лендери. Това обаче не е доказателство за качеството на финансовото осигуряване, тъй като и задачите на общините в отделните провинции са твърде различни.

Начините на преводи (субсидии) на федералната провинция се подразделят на основни преводи, преводи при нужда, и целеви преводи. От особено значение са **основните субсидии**, които не са обвързани с определени задачи и с които може да се разпорежда **свободно**. Тяхното разпределение по същество се извършва според броя на жителите в общината и нейните специфични нужди (например училища).

Като компенсиране при неизбежни пробиви в бюджета и срещу трудности при разпределянето на основните субсидии се въвеждат **субсидиите при нужда**. Те също не са обвързани с определена цел, но предполагат, че останалите обичайни източници за приходи на място са изчерпани. **Целевите субсидии** са обвързани с необходимостта да се решават особени задачи. Общината може да използва тези средства само за целта, за която те са предоставени от федералната провинция. Наред с **възстановяването на разходите** при държавни поръчки, особено място заемат и **субсидиите за инвестиции**. При последните особено се проявява проблематичността на подобни целеви субсидии, тъй като общините често почти не вземат участие в процеса на вземане на решение за инвестициите. Не винаги се вземат в достатъчна степен предвид и произтичащите от тях допълнителни разходи.

Местни данъци върху потреблението и лукса

Според член 106, ал. 6 на Основния закон съществува и цяла поредица от по-малки общински данъци, за които общините имат

право да вземат решения. Тези „данъци за дреболии“ (например данък върху забавленията, данък за притежаване на кучета, данък върху напитки, данък за второ жилище, данък за лов, данък за риболов) до голяма степен са незначителни. Предвид финансовата криза на общините все пак някои изобретателни финансисти се опитват отново да оживят предоставеното на общините така наречено право за учредяване на данъци (например с въвеждане то на данък върху напитките, върху второ жилище). Но все пак местните данъци могат да се събират само на основание на разпоредба, одобрена от общинския надзор. Освен това има и множество правни ограничения.

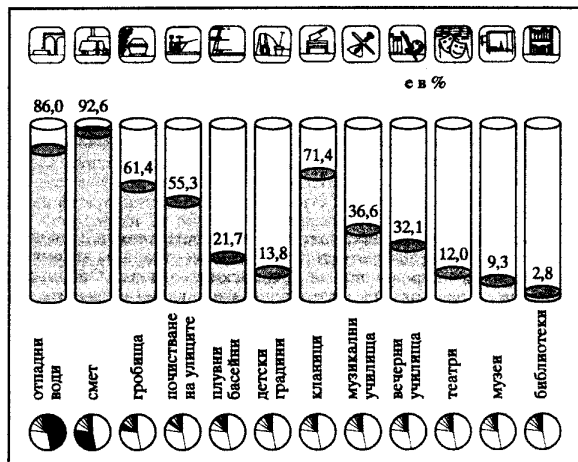
б) Такси и вноски

Таксите и вноските се учредяват чрез **разпорежданията** на общината, които трябва да съответствуват от своя страна на законите на федералните провинции за общинските налози. Общините трябва да си осигурят чрез специални заплащания в рамките на допустимото заплащането на предлаганите от тях услуги и дейности. Това означава, че таксите и вноските са свързани с услугите, които предоставя публичната власт и поради това са „**вноски с претенцията за компенсация**“. **Таксите** се събират за особени служебни действия на управата (административна такса), както и за ползуването на обществени съоръжения (такса за ползуване), като например извозване на сметта, чистене на улици, канализация. Размерът на таксите трябва да е съобразен с **принципа за покриване на разходите**. Достигнатата степен на покриване на разходите при различните бюджети за таксите обаче е твърде различна поради различни административни, правни, икономически и политически ограничения. Не се разрешава реализацията на положително салдо от таксите с цел покриване на бюджетта.

Вноските са единични парични суми, които се събират за изграждане, поддържане и разширяване на обществени съоръжения и инсталации. Имат се предвид особено **вноските от страна на непосредствените ползватели** за построяване на пътища до определени местности и за изграждане на снабдителни съоръжения и комуникации. Докато таксата е свързана с действителното ползуване (посещение на театър или закрит басейн), вноските напротив могат да бъдат изисквани и тогава, когато е налице само възможност за ползуване и се предполага икономическо предимство. Вноските са специални средства за покритие и могат да се използват само за съответните строителни мероприятия.

Заместването на събирането на данъци от събиране на такси и вноски достига своите **граници** там, където очакваните приходи в културната и социалната сфера могат да доведат до намаляване на ползването или пък когато те не могат да бъдат наложени от

Схема 16: Степен на покриване на разходите на градски бюджети на таксите



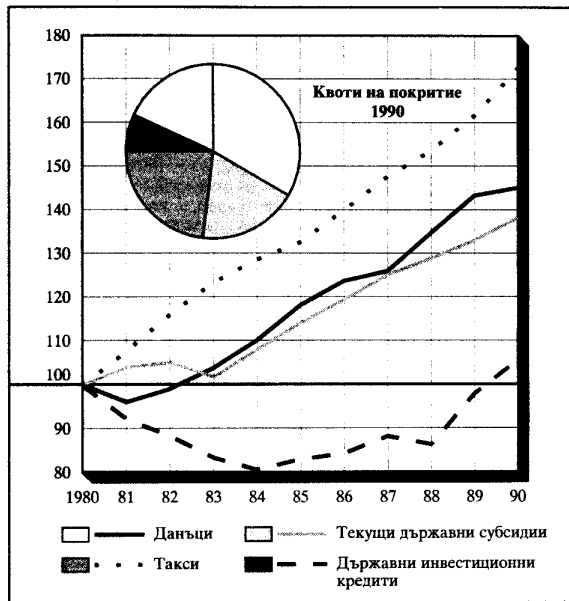
политическа гледна точка. Това особено важи в случаите, когато повишаването на таксите и вноските, например на библиотеките, вечерни училища и т.н., действуват социално дискриминиращо.

в) Задължняване

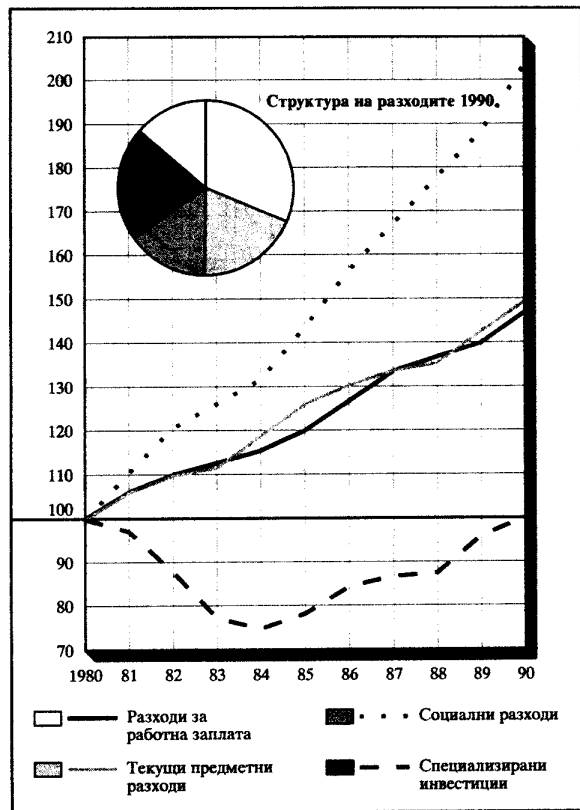
Дейностите по бюджета за управление като правило не трябва да се финансират чрез кредитни постъпления. Вземането на кредити се ограничава в областта на инвестициите и мероприятията, насърчаващи инвестиционната дейност в бюджета за имуществото. Кредити обаче не се вземат за отделни строителни работи, а представляват част от общото покритие на разходите. За разлика от федерацията и федералните провинции кредитите на общинско равнище представляват твърде малка част във финансирането на бюджетите. Това се дължи на ограничителните механизми в общинското бюджетно право при поемането на нови задължения. Кредитите за общините подлежат на разрешение.

Кредити могат да се вземат само в размера, в който може да се обслужва дълга (лихви и погасителни вноски) от постъпления

Схема 17: Структура и развитие на общинските приходи 1980–1990



ята в бюджета за управление. При това лихвите се посочват в отделен самостоятелен план 9 на бюджета за управление, а погасителните вноски – в бюджета за имуществото. Те трябва да бъдат осигурени чрез прехвърляне на задължения от бюджета за управление към бюджета за имуществото. С други думи, не съществува строго определена граница на задължнялостта за всяка отделна община. Възможностите за правене на дългове се съобразяват с данъчната мощ. Финансово слаби общини трябва да реагират чрез съкращаване на разходите или увеличаване на постъпленията по пътя на събиране на такси и реални данъци.



6. Разходи

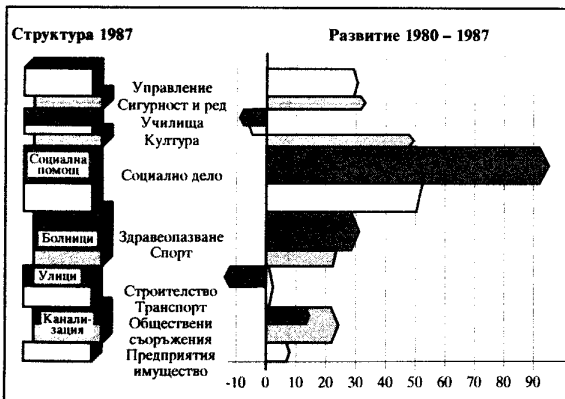
Изпълнението на задачите на общинското самоуправление винаги е свързано с разходи. Затова е интересно да се наблюдава развитието на големите блокове разходи, за да се установят промените в изпълнението на задачите.

Голямото нарастване на социалните услуги представлява най-откриващата се тенденция през последните години. Разходите за социални нужди трябваше да се удвоят. С това техният дял в общите разходи на общинските бюджети за управление междувременно се увеличи на средно 19,1%.

Наред с извънредното натоварване на градовете в сферата на социалните помощи поради високата безработица, в бъдеще ще се появи нова нужда от разходи за социални цели, свързани с грижата за старите хора. Поради нарастващата възрастова структура на населението особено значение придобива държавното осигуряване на рисковете за гледане на възрастни хора.

Вторият отличителен белег на развитието на разходите бе спадането на инвестиционната квота в началото на 80-те години. В това отношение равнището от 1980 г. се достигна чак през 1990 г. (виж схема 18). Съответно в общинските бюджети е спаднал и средният дял на инвестициите. Поради необходимостта от наваксване на инвестициите в областта на общинската инфраструктура

Схема 19: Общински дейности през 80-те години



в новите федерални провинции може да се очаква повишаване на техния дял. В старите провинции се наблюдава известно задоволяване на нуждите (например за училища). Но това междувременно се компенсира чрез значителните нужди от модернизация, саниране и заместване, както и от изискванията за опазване на околната среда.

Разходите за работна заплата продължават да заемат като един стабилен блок около една трета от общинските бюджети. Поради правното гарантиране на дейностите, свързани с разходи за работна заплата, но и също така поради зависимостта от тарифните договори в обществената сфера, тази област на разходите е в много малка степен зависима от разпорежданията на общините. Затова отпускането на нови щатни бройки трябва да се подлага на особена проверка.

Подобно на квотата за работна заплата, и при дела на текущите **веществени разходи** в общинските бюджети се наблюдава леко увеличение и той сега достига близо 25%.

Поради повишаването на лихвите изглежда е на път да спре спадаът на средната квота на разходите по лихвите. През 80-те години бе налице и растеж над средните показатели на **разходите за културни нужди** (например музикални училища, театри, концерти, книжарници, музеи). Сега делът им в общите разходи е около 4%.

Схема 20: Разходи за обществени инвестиции

Проект	Поддръждане на разходите в % по отношение на производствените разходи през годината
Транспортни съоръжения	9,4-9,8
Пречистващи инсталации	19,5
Университети	18,0-23,0
Училища	31,0
Детски градини	31,0
Спортни зали	16,5
Закрити басейни	20,5
Стадиони	13,5
Открити басейни	15,5
Болници	26,0

Тенденцията на леко спадане при разходите за **икономическо предприемачество** не дава възможности за задълбочена интерпретация, тъй като общините покриват тези дейности извън бюджетите си чрез общински предприятия и юридически самостоятелни икономически структури за снабдяване, чистота, канализация и транспорт.

Дискусиите за разходите при недостигащи финанси не могат да се отделят от **съображенията за икономии**. Затова при новите дейности и инвестиции трябва да се зададе въпросът за **последващите разходи**. Тук се отнасят не само разходите за работна заплата и предметните разходи, но и други разходи като например тези, причинени от промяна на околната среда, например ситуацията на транспорта и движението и др.

Методът на **критика на дейностите** означава проверка, доколко и по какъв начин може да се изпълни дадена дейност. При това трябва да се има предвид, че с този метод може да се злоупотребява с цел намаляване на дейностите и щатните бройки. Това се случваше в миналото често там, където хората не можеха да се защитят (намаляване на социалната сигурност). Критиката на състоянието на дейностите и интензивността на тяхното извършване може да доведе по пътя на реорганизация, въвеждане на електронна техника и т. н., и до трансформиране на щатни бройки от чисто управленската сфера в ориентирани към гражданите дейности (социални услуги, околна среда и др.).

Основи на местното териториално планиране

1. Преплитане на политиката при териториалното планиране

За извършването на дейностите на своята територия в основни линии общината отговаря сама. Тя постановява, кои земи могат да се използват за занаятчийско производство, за селскостопански цели или за живее. Това се прави под формата на местни разпоредби (план за използване на площите, планове за застрояване). Тези разпоредби са зависими от разрешителния режим от страна на органите за надзор, както и от задължението за съобразяване с висшестоящите разпоредби в областта на териториалното планиране. С други думи, строителният план на общината трябва да се съобрази с висшестоящия план за окръжно развитие, със съществуващия регионален план на окръжно равнище (в Северен Рейн-Вестфалия – план за развитие на районите), на равнище федерална провинция – със съответните планове за развитие на федералната провинция, а на равнище федерация – с федералната програма за териториално развитие. Наред с това вертикално преплитане на различните равнища на териториално планиране и свързаното с него право с правото за териториално развитие на общинско равнище, съществува и хоризонтално съжителство на различни строителни и териториални права:

- Закони за териториално планиране в отделните сфери** на равнище федерация и федерални провинции за регулиране на различните професионални дейности като транспорт, опазване на природата и околната среда, водно стопанство, снабдяване, чистота и канализация, филтриране на отпадните води. Тук се отнасят частично и някои собствени специфични процедури на териториално планиране като например процедурата за прокарване на улици и железопътни трасета.
- Законът за строителството** като единен закон за градско строителство във Федералната република, както и **Наредбата за строителното оползотворяване**.
- Правото, регламентиращо реда на строителството** във федералните провинции (наредбите за строителство във федералните провинции), както и други правни норми в областта на

строителството в законите на федерално и провинциално равнище (например в Закона за опазване на околната среда).

Схема 21: Преплитане на териториалното планиране

Политическо равнище	Териториално планиране	Специализирано планиране
Федерация	Закон за териториалното планиране, Федерална програма за териториалното устройство	Закон за автомагистралите, закони за защита срещу вредните емисии
Федерална провинция	провинциални закони за териториално планиране	закони за защита на околната среда, планове за развитие в провинцията
Окръг	планове за развитие на района, регионални планове	
Община/град	план за развитие на града, план за използване на площите, застроителен план	метод за съставяне на план, план за спортните площадки, план за развитие на училищата

2. Планиране на развитието на градовете

Планирането на развитието на градовете е кръстосана дейност, т.е. то е работа върху цялостна концепция, излизаща извън рамките на службите и отделите. Доколкото представите от миналото за всеобхватна интеграция на всички териториални, професионални, финансови и персонални планови ресурси се оказаха далеч от реалността, днес планирането на градското развитие има задачата да следи **тенденциите на развитие**, да анализира значението на общите тенденции за общинската политика и по възможност да формулира алтернативи за **перспективите на развитие** на политическия процес на вземане на решения.

При това перспективите за развитие могат да се концентрират върху отделни квартали или пък върху определени професионални дейности. Планирането на развитието на градовете се разбира днес по-скоро като един динамичен процес на постоянно приспособяване към технологичните и социоекономическите структурни промени.

3. Градоустройствено планиране

Докато планирането на развитието на градовете има за цел интеграцията на частичните планирания, то по-скромната задача на градското планиране е в по-добрата координация на териториалното използване и развитие, както и на общественото и частното строителство. За осигуряване и по-нататъшно развитие на социалните, икономическите, строително-пространствените и екологическите качества на местните жизненни условия градското планиране разполага с различни инструменти:

- чрез **планирането на насоките на строителството** (план за използване на площите и застроителни планове) може да се установи по какъв начин ще се застрояват поземлените площи.
- чрез **процедурата за разрешаване на строителството** общината може да контролира строителната дейност и да упражнява надзор върху изпълнението на регулационните си планове.
- чрез **общинската поземлена политика** могат да се осигуряват площи за строителство за обществени нужди, а важни в планово-техническо отношение площи да се облагат с данъци.
- към инструментите на градското планиране се причисляват също и **обществените инвестиции** в областта на усвояването на нови транспортни мощности, снабдяването с енергия и вода с цел да се подпомагат определени селища.
- на реализацията на общинските цели могат да служат и **стимулите** за частните инвеститори за строителството или модернизация на жилища и разполагане на производствени мощности.
- нови форми на коопериране между града и частните инвеститори (public-private-partnership) позволяват по-широки действия, отколкото това би било по възможностите само на един от партньорите (целенасочена политика за разполагане на производства, строителство на съоръжения за културни нужди и за прекарване на свободното време).

4. Планиране на насоките на строителството

Планирането на насоките на строителството протича основно на две равнища. Най-напред по строго формализирана процедура се съставя **план за използване на площите** като подготовка за плана за насоките на строителството, от който след това трябва да се изведат **задължителните застроителни планове** (задължителен план за ръководство на строителството). Докато планът за използване на площите има правна сила преди всичко за самата община, която е длъжна да спазва собствените си разпоредби при следващите си планове, **застроителният план като местно право**

чрез разпоредбите на общината има обвързващо действие и за отделния гражданин.

План за използване на площите

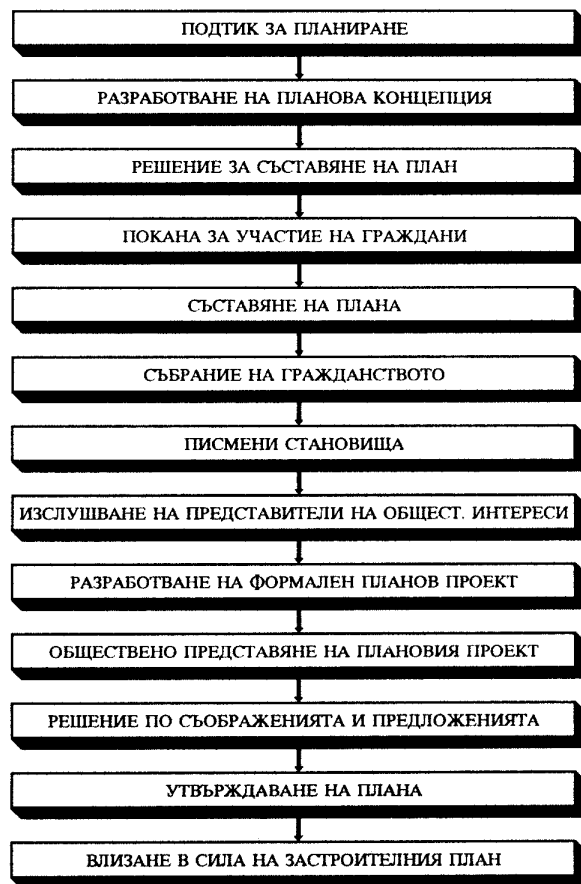
Съставянето на плана за използването на площите има голямо значение за териториалното и градското застрояване. Разработването и обсъждането на този основополагащ план като правило е гореща точка на политическите борби в общината, в които взема дейно участие и обществеността. Това, което конкретно се залага в плана за използване на площите, зависи от една страна от **проблемите на градското застрояване** на общината и от друга страна – от **нейните представи за целите** на едно регламентирано развитие.

Планът за използването на площите представя основните насоки на използването на земята според нуждите на градското застрояване за целия район на общината и за един по-дълъг период от време. При това планирането на използването на площите трябва да бъде съобразено с предварително зададените цели на териториалното устройство и на провинциалното планиране. По такъв начин планът за използването на площите осъществява същевременно **висшестоящи програми**.

Най-важните възможности за представяне на плана за използване на площите са съгласно чл. 5 от Закона за строителството предвидените за застрояване площи. Те трябва да се характеризират по-точно според предвидения **начин на използване**. При това може да се избере едно по-грубо и относително неспецифицирано представяне на застроителните площи (например застроителни площи за жилища, застроителни площи за производствени нужди). Обаче може да се избере и детайлизирано представяне на застроителните райони, които се различават като чисти, общи или особени жилищни райони, като селски, смесени, централни, занаятчийско-индустриални, малки селища или особени райони. Какви строителни възможности могат да се използват и какви указания за степента на използване поотделно могат да се дадат – това се извежда от общовалидната на федерално равнище **Наредба за застрояването**.

В плана могат да бъдат представени също така като обекти за общински нужди и важни площи за транспорта, за снабдяването, за зелени площи, за съоръжения за спорт и почивка, както и площи за защита на природата, а също така за училища, болници, църкви и музеи. Процедурата на съставяне на плана за използване на площите съответствува в основни линии на тази при съставянето на застроителните планове. Това означава, че в процеса на съставянето на плановете трябва да бъдат включени и **носителите на обществени интереси**. В този случай планът за използване на площите не обвързва само общината към собст-

Схема 22: Стъпки при съставяне на застроителен план



веното и планиране, но и други обществени формации, участващи в планирането.

Застроителен план

Застроителният план конкретизира постановките на плана за използване на площите и създава **задължителни норми** за по-малките териториални общности, дали и по какъв начин трябва да бъдат застроявани площите. За разлика от плана за използване на площите постановките на застроителния план са **„твърдо установени норми“**. Неговият мащаб се избира така, че тези норми да могат да се прилагат **„по парцели“**. Застроителен план трябва да се изготви винаги, когато това е необходимо за градоустройство на един район. Затова застроителният план обхваща не само застроителни площи, но и площи за обществени нужди (например детски градини, училища), транспортни площи, обществени и частни площи и други. Член 9, ал. 1 на Закона за строителството съдържа каталог от начини и възможности за съставяне на застроителния план.

Ако общината вземе решение за утвърждаване на начина и мащаба на строителството, тогава важат разпоредбите на Наредбата за застрояване и тези норми стават съдържание на плана. При това отделните типове площи според Наредбата са обединени според начина на използване, така че да бъдат взаимно допълващи се в строителните си функции или да бъдат взаимно поносими от гледна точка на проблемите, с които са свързани.

Разпоредбите за **строителната линия** (сградата трябва да бъде построена по тази линия), така наречения **начин на строеж** (свободен – самостоятелни къщи с отстояние една от друга или долепени, например поредица от къщи) и максимално допустимата за застрояване площ (установяване на **строителната граница**) позволяват да се определи достатъчно прецизно местоположението на строителните обекти в имота. Разпоредбите в застроителния план могат при нужда да се направят по етажи или според покритата площ. Като цяло наредбите за строителството предоставят на планиращите общини голямо многообразие от разпоредителни възможности, с които може да се борави гъвкаво и диференцирано според местните околна среда и нужди.

Според броя на разпоредбите строителните планове се подразделят на **„квалифицирани“** и **„опростени“**. Квалифицираният план съдържа най-малкото разпоредби за начина и мащаба на строителната използваемост, възможните за застрояване площи и местните транспортни площи. Но и опростеният застроителен план все пак е пълноценен план. Опростеният план намира приложение тогава, когато трябва да се приложат само ограничени брой разпоредби.

Схема 23: Начин на строително използване

Жилищни строителни площи	Район на малко селище	Предимно малки селища, места за допълнителни селскостопански работи
	Чисто жилищен район	Жилищни сгради; по изключение магазини и незамърсяващи производствени предприятия
	Общ жилищен район	Жилищни сгради, магазини, закусвални и ресторанти, църковни, културни, социални и здравни заведения
	Особен жилищен район	Жилищни сгради, магазини и ресторанти, църкви, културни, социални и здравни заведения, други производствени предприятия, по изключение централни обекти на управата
Смесени строителни площи	Селски район	Селскостопански и горски предприятия, малки селища, преработващи предприятия, дребна търговия, занаятчийски предприятия, църковни, културни и социални обекти, градини, бензиностанции
	Смесен район	Жилищни сгради, административни сгради, дребна търговия, незамърсяващи занаятчийски производства, управа, градини, бензиностанции
	Централен район	Административни и управленски сгради, дребна търговия, хотели, увеселителни заведения, незамърсяващи производства, църкви, културни обекти, бензиностанции, жилища под наем и други жилища
Производствени строителни площи	Производствен район	Производства без голямо замърсяване, административни и управленски сгради, бензиностанции, по изключение жилища за персонала
	Индустриален район	Индустриални предприятия, бензиностанции, по изключение жилища за персонала
Специални строителни площи	Специални райони за почивка	Вила, къмпинги
	Други специални райони	Райони със специално предназначение като университети, клиники, пристанища, магазини
Строителни площи Общ начин на използване	Строителни райони Особен начин на строително използване	Допустимо застрояване

За времето на съставяне на застроителните планове законът дава в ръцете на общините инструмент, наречен **барьера за изменения**. С нейна помощ може да се попречи на възникването през този период на свършени факти, които противоречат на целите на бъдещия план. Подсигуряването на планирането на строителството става също така и чрез **разрешителното за делба и чрез общинските права за предварителна покупка**. С разрешителното за делба трябва между другото да се попречи на разделянето на имоти по начин, който прави невъзможно или затруднява по-късното им застрояване. С правото на общината на предварителна покупка тя може в рамките на валидния застроителен план да придобива имоти, от които се нуждае за осъществяването на планирането на обществени нужди.

Строеж без застроителен план

В рамките на общината по правило може да се строи и да се правят изменения без съблюдаване на плана за строителството. Тази сфера се смята за „непланирана“ и трябва да се третира по смисъла на член 34 от Закона за строителството. Предпоставка за това е парцелите да са усвоени и строителното начинание да се „вписва в свособразието на най-близкото обкръжение“. В такъв случай трябва да се обърне внимание на това, да не се променя пейзажа и да се съблюдают изискванията за здравословен живот и труд. Дори без застроителен план общината може да постанови чрез **наредба**, кои градски райони могат да се третират като „застосни във взаимовръзка с околното“. Но и тук важи **задължението за приспособяване към околната среда и ориентацията към регулирано градоустройствено развитие**. С подобна наредба могат да се обхванат и да се отстранят и застроени райони извън населеното място. За осъществяването на отделни дейности в **районите извън населеното място** член 35 поставя специални изисквания.

Наредбата за саниране

Ако в града трябва да бъдат отстранени значителни градоустройствени недъзи, свързано с това планомерно преустройство и ново строителство изисква както подчертаното ангажиране на федерацията и на федералните провинции по отношение на разходите за саниране, така и високата степен на участие на засегнатите от провеждането на мероприятията по модернизацията граждани. Затова градоустройствените мероприятия за саниране се извършват на основата на издадена в необходимата форма и одобрена наредба за саниране, в изработването на която засегнатите трябва да да участват във възможно най-ранния етап.

Наредба за запазване

Противоположност на Наредбата за саниране е Наредбата за запазване. Специалното обявяване на даден район за район, в който строителните изменения и промените в ползването подлежат на задължително разрешение, възниква, когато съгласно чл. 172 на Закона за строителството трябва да се съхрани своеобразието на дадена местност и да се запази състава на жителите.

Градоустройствени правила

Градоустройствените правила са инструментариум на общините за градоустройството:

- **правила за строителство** – този акт на управата означава задължаване за застрояването на един имот в рамките на определен срок, за запълване на строителни празнини и за съобразяване на наличните строежи с изискванията на застроителния план;
- **правила за модернизиране и ремонт** – когато съществуват такива големи повреди, че от една къща произтичат заплахи за здравословния живот и трул или когато дадено съоръжение има градоустройствено значение и се нуждае от спешно обновяване, общината може да задължи собствениците да отстранят повредите в рамките на определен срок;
- **правила за озеленяване** – с него общината може да задължи собствениците на имоти да предприемат заложените в застроителния план засаждания. С нарастването на приложението на „компенсиращото озеленяване“ в замърсените райони значението на това изискване расте;
- **правила за разрушаване** – ако една сграда показва такива големи дефекти, които да не могат да бъдат отстранени чрез модернизиране и ремонт, изискването за разрушаване задължава собствениците на къщи и имоти да отстранят тези строежи.

Право на вреди в резултат на планирането

Правото на вреди в резултат на планиране влиза в действие тогава, когато чрез общинското планиране е настъпило **обезценяване (намаляване на стойността)** на имотите. В общинската практика това право се прилага много рядко, тъй като по правило общините избягват подобни конфликти чрез изкупуването на подобни имоти. От гледна точка на процесите на промени в начина на ползване на площите в полза на повече зелени площи или на смяната на категориите е възможно правилното приложение на това право на вреди от планиране да придобие ново значение.

Обезценяване на частни имоти е възможно, когато даден парцел съществено се ограничава в досегашната му използваемост

(минаване в по-долна категория). Сnižаване на стойността се получава и тогава, когато един частно стопанисван имот се използва за обществени цели. И накрая, вреди от планиране могат да възникнат и тогава, когато са извършени плащания на основание на влязъл в сила застроителен план, които впоследствие поради промяна или отмяна на застроителния план отпадат.

Съдебна проверка

Засегнатите от застроителния план граждани и граждани могат да поискат проверка чрез административно-съдебна процедура. Всеки, който е понесъл щети или очаква такива от съответния застроителен план, може да поиска така наречения **нормативен контрол** от страна на административните съдилища или на административните съдилища на федералните провинции. Със Закона за строителството от 1986 г. е предприета още една крачка да се редуцират предпоставките за процеси по строително планиране.

Пред съда може да се обжалват повечето нарушения по формата и процедурата, ако те са предявени писмено от гражданите на общината в срок до една година. Изключения от това основно правило съставляват тежки нарушения при вземането на решения като наредба, при процедурите за разрешаване на строителството и при грешки при огласяването на плана.

Съдържателните или така наречените материални нарушения при плановете за строителството се считат за преодолени след седемгодишен период, тъй като тогава доверието на гражданите в трайността на това планиране се оценява като по-високо, отколкото държавноправния интерес в законността. Не подлежат на съдебна проверка предписанията за своевременното гражданско участие, което обаче не губи от това своето значение. От една страна, защото то е част от демократичната процедура на общинското планиране. От друга страна, защото всички нарушения по формата и процедурата подлежат на **правния надзор** на съответните институции, даващи разрешително и занимаващи се с обявяването. Ограниченията на съдебната проверяемост не премахват задълженията на общинските надзорни служби да изискват от общината отстраняването на грешките преди даването на разрешителни.

Разрешение за строителство

След общинския план за строителството това е следващото препятствие за желаещите да строят. Макар че във Федералната република съществува свобода да се строи, т.е. всеки собственик има правото да строи върху своя имот така, както желае, това право е ограничено от съществуващите **провинциални наредби за застрояването**, за да се постигне ред в градоустройството раз-

витие на общината. Писменото **заявление за строителство** с свързано с цяла поредица от така наречените документи за строителство с цел оценка на проекта, както и с един кръг лица, оправомощени от гледна точка на професията си да изготвят тези документи (архитекти, инженери).

Строителният надзор трябва да гарантира, че ще се запази обществената сигурност и ред. Той е упълномощен да освобождава от разпоредбите на провинциалните наредби за застрояване, но като правило той следи за това да се спазват многообразните предписания на провинциалните наредби за застрояване. На службата за строителен надзор се полага да приеме строителството. Тя е оправомощена да влиза в имотите и може да разпорежда частичното или пълно отстраняване на строителни обекти тогава, когато са изградени в противоречие с нормите на публичното право или когато законното състояние не може да се възстанови по друг начин.

Глава XVI

Задачи на съвременното планиране на развитието на градовете

1. Поглед назад

Планирането означава да се направи проект за бъдещето, но осъществяването на планове могат да унищожават и шансове. Ако днес се търси положителен опит, тогава не може да се избегне критичният поглед към миналото. В това отношение можем да забележим, че и планиращите органи и лица са били подвластни на определено развитие на модата, а някои общински политици са вземали решения, предполагайки се на експертите.

Градът като жизнено пространство е определян от толкова различни интереси, така че не е възможно да се наложи един единствен модел, който да съответствува на конкуренцията на различните желания. Единни модели като „съобразен с автомобилите град“, „разделение на функциите“, „градове-спътници“ и т.н. разкриват такова разбиране за развитие на градовете, което включва освен строителните структури социалното, екологическото и културно взаимодействие. На тази мисъл съответствува действие, което не предполага едностранна ориентация към определени граждански групи (например печелещите добре) с надделяване на „блестящите градски центрове“, а развитие на града като обществено пространство за **всички** граждани.

2. Променените рамкови условия

Бъдещото развитие на градовете се извършва в полето на напрежение между глобалните рамкови условия (например обединяването на Европа) и конкретните местни условия (например решения за месторазполагане, социални компенсации). **Борбата за разпределение** чрез регионалната конкуренция в Европа ще има отражение върху развитието на градовете най-малкото в районите с голямо струпване на населението. Протичащата под формата на фази **технологическа промяна**, особено с развитието на информационната технология, е съпроводена с **нарастване на независимостта на инвеститорите от месторазположението**, както и с промяна на ценностите в посока към развитие на личността и повишаване на нуждите от свободно време на застите.

Перспективни от гледна точка на бъдещето отрасли се концентрират в пространствата с голяма концентрация на населението, но там се **децентрализират** върху места с висококачествена стойност на околната среда. С това районите с концентрация на населението се разширяват. Това създава проблеми също така и за тези общини, които са засегнати от социалните и екологически **последствия на деиндустриализацията** и които се нуждаят от финансови помощи за осъществяването на структурната промяна.

Производителността и в бъдеще ще расте по-бързо от производството. С това необходимият обем обществен труд ще става по-малък, а значението на свободното време ще се увеличава. **Развитието на населението върху територията на цялата Федерална република** като цяло се прогнозира като **регресиращо**. От 2000-та година спадът ще се ускори. Но това няма да стане равномерно във времето и ще има регионални различия, което показва и **вътрешната миграция** от новите федерални провинции. Ще **доминират по-възрастните хора** не само по отношение на дела им в населението, но и по отношение на техните възгледи, което ще се отрази в изборните резултати и в общинската политика.

Противичащите от това промени на структурите в посока към **едноличното домакинство** ще продължат. Процесът на **промяна на ценностите** ще повлияе и на структурата на селищата чрез преследването на целта за екологическа и социална поносимост на жилището. Фазата на високия икономически растеж от 80-те години отмина и обществените приходи стагнират при нарастващи нужди. С това се увеличават **проблемите за разпределение вътре в градовете**, но и между федерацията, федералните провинции и общините.

3. Екологично и социално обновяване на градовете

От казаното по-горе следва, че задачата трябва да се постави в посока на грижливото и обхватно обновяване на градовете. Вместо усвояване на нови площи са необходими проекти за използване на съществуващото:

- запазване и модернизиране на евтини жилища, тъй като **старите жилища** в бъдеще ще станат още по-важни за по-малко печелещите домакинства;
- **запазване на незастроените площи** за създаване на зелени пространства. Отгичаване на площи за преработване на сметта (например за превръщането ѝ в тор или за рециклиране);
- подобряване на **социалната инфраструктура** чрез локални възможности за социални контакти и оказване на помощ;

- насърчаване на нуждите от мобилност, които се ориентират не само към автомобила, и **преустройство на местната пътна мрежа** към успокояване на транспорта и повишаване на сигурността;
- съзнателно формиране на града и грижа за типичния градски изглед, за да се дадат на хората **възможности за идентификация** с тяхната община или с техния квартал;
- подобряване на екологичната ситуация особено в гъсто населените градски части чрез **мерки за опазване на околната среда**;
- разработване на **целинните площи**, както и подобряването на вътрешноградските производствени площи като предпоставка за създаване на пространства за развитие на малки и средни предприятия.

4. Цели на планирането на развитието на градовете

Интегративното планиране на развитието на градовете е детайлно, то обхваща целия градски район, т.е. не разчита на показни големи проекти. То се дистанцира обаче и от копнежа към минималта илидия на минали времена. Често споменаваният „човечен мащаб“ не е на първо място въпрос на фасадите, а на използваемостта зад тях. Трябва да се пресекат лишените от мярка строежи в кварталите.

Многото малки промени са по-добри от малкото големи. Нужна е възможност за финансиране на взаимосвързани мероприятия за обновяване на града, като се избегнат спънките на съществуващата бюрокрация-покровителка. Особено предизвикателство за интегрирано решаване на задачите е **координирането** на високо специализираното управление, особено в големите градове. Към модерното управление се отнася **поведението на сътрудничество с другите**, за да може да се действва съвместно с всички участващи в планирането. При това не става дума само за модели инициативи, които провокират личността за икономическо, социално и културно разгръщане, а и за съзнателната организация на **участието на не много силни социално групи от населението**. В областта на правото за планиране на строителството става дума за прилагането на съществуващи правни норми. При обявяването на намеренията за строителство върху незастроени площи екологическите ориентираният правен инструментариум все още е твърде неопределен. „Да се строи и да се променя всичко“ – това е изкуството на спекулантите. Да се предотвратят много неща и да не се промени почти нищо, това е изкуството на градските **планивци**“ (Никола Дишков, регионален плановик).

Описанието на задачите на общинските политици не е толкова блестящо – те трябва да поставят на експертите истинските

въпроси и да попитат и самите себе си, как искат да живеят, кои форми на строителство могат да подкрепят и кои тенденции, които ще влияят върху по-нататъшното развитие, са от особено значение за тяхната община. Те трябва да търсят нови пътища, които отговарят по-добре на нашето жизнено чувство, които означават екологически и социален напредък и които откриват шансове на хората да участвуват в обществения живот, вместо да изграждат прегради. Преди всичко обаче те трябва да търсят обществения диалог по въпроси на планирането с цел идващите поколения да имат да коригират възможно най-малко грешки.