

УДК 342.1:352(94)

К. О. Закоморна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Становлення конституційно-правової моделі місцевого управління в Австралійському Союзі

Розглянуто генезу конституційно-правової моделі місцевого управління в Австралійському Союзі. Визначено роль місцевого управління в конституційному процесі на трьох етапах розвитку цього інституту. Висвітлено специфіку конституційно-правового регулювання взаємин Союзу, суб'єктів федерації та локального управління. Розкриті тенденції розвитку організації влади на місцях на сучасному етапі в Австралійському Союзі.

Ключові слова: Австралійський Союз, конституційно-правова модель, конституційний процес, місцеве управління, організація влади на місцях, Основний закон.

Сучасний етап вітчизняного державного будівництва характеризується проведенням конституційно-правових перетворень у сфері організації публічної влади. Одним із пріоритетних напрямів цього реформування є децентралізація влади, яка дозволяє створити умови для найповнішого й оперативного ви-

явлення та задоволення потреб населення, а також зробити місцеве самоврядування дієвою формою територіальної самоорганізації, самодіяльності, саморегулювання та самоконтролю [1]. Гострі дискусії в наукових і політичних колах щодо механізмів деконцентрації влади зумовлюють попит на продовження пошуків оптимальної конституційно-правової моделі організації влади на місцях. У зв'язку з цим на особливу увагу заслуговує унікальний досвід діяльності місцевого управління в Австралійському Союзі, адже в цій країні саме місцеве управління стало засобом забезпечення щоденного ефективного функціонування громади, каталізатором утворення місцевої самобутності та соціальної згуртованості, а також виконавцем регуляторних завдань, які в силу їх локалізованого характеру та різноманітної природи є складними для держави [2].

Як свідчить аналіз вітчизняної доктрини муніципального права, проблеми організації та діяльності публічної влади на місцях в Австралійському Союзі досліджені досить фрагментарно. Зокрема, варто відмітити видання «Світові моделі державного управління: досвід для України», в якому розглядається управління на загальнодержавному та на рівні адміністративно-територіальних одиниць Австралії [3]. Українські вчені (І. І. Бодрова, П. М. Любченко, В. Ф. Погорілко, С. Г. Сербогіна, Ю. М. Тодика й ін.) у своїх ґрунтовних працях акцентують на різноманітних аспектах організації муніципальної влади в європейських країнах і в Україні. Тому в контексті обраної тематики доцільно вивчити роботи австралійських дослідників (С. Беннетта, Б. Доллері, Л. Мегарріті, Л. Рота, Ч. Сондерса й ін.).

Зважаючи на викладене вище, метою статті є розкриття особливостей становлення конституційно-правової моделі місцевого управління в Австралійському Союзі.

В австралійській доктрині склалася точка зору про те, що парадигму місцевого управління доречно оцінювати через призму його розвитку протягом трьох еволюційних етапів [2]. Не можна не підтримати цю думку, адже саме розгляд організації та діяльності органів місцевої влади на певному етапі дозво-

ляє висвітлити внесок публічних інституцій у хід становлення засад конституційного правління в цій країні.

Етап I «Колоніальна ера» (1840–1940) відображає місцеве управління як один з інструментів досягнення консенсусу в ході формування підвалин державності. Коріння місцевого управління в Австралії сягає конституційної історії окремих колоній. Так, перші муніципальні ради були обрані в Аделаїді в 1840 р., у Сідней і Мельбурні – в 1842 р., а протягом 50-х рр. XIX ст. процес створення виборних місцевих рад охопив територію всіх шести колоній. Разом з тим Конституція Австралійського Союзу 1901 р., перетворивши колонії в штати, не відобразила існуючу систему локальної влади. Хоча у науці муніципального права загально визнано, що закріплення системи місцевого самоврядування в Основному законі свідчить про визнання відповідальності держави за управління на місцях. Проте, за оцінкою австралійських науковців, відсутність в Конституції 1901 р. гарантій функціонування місцевого управління абсолютно виправдана [2; 4; 5].

По-перше, враховуючи неоднакове економічно-фінансове становище місцевих громад, на момент прийняття Основного закону серед членів Союзного Конвенту не було досягнуто згоди щодо одноманітних функцій муніципалітетів. По-друге, утворення федеративної держави відбувалося через укладання договору між майбутніми штатами та розробку взаємоузгоджених принципів існування Союзу. Оскільки на той час статус локальної влади вже визначали колоніальні парламенти, розробники національного Основного закону вирішили не змінювати встановлений статус-кво і таким чином зберегти владний баланс. По-третє, призначення Конституції полягало в утворенні правових меж функціонування органів державної влади. Тому невключення місцевого управління до тексту Основного закону підкреслювало відокремленість муніципальної влади від державної.

На етапі II «Роки розширення» (1945–2000) у силу зростаючих соціальних потреб населення відбувається трансформація традиційних для місцевого управління послуг. До звичайної

функції – розпорядження власністю – додається такий напрям діяльності, як участь у розвитку соціальної інфраструктури територіальної громади. Враховуючи те, що муніципалітетам не вистачало власних фінансових можливостей для покращення якості життя, союзна влада почала проводити політику надання прямих субсидій. Існуюче де-факто перетворення взаємин Союзу, штатів і місцевого управління привело до необхідності проведення конституційної реформи. Тому в 1974 р. за ініціативою Союзного Уряду на всенародне голосування було винесено дві поправки до Конституції 1901 р.: 1) зміна ст. 51, яка б дозволяла національному Парламенту приймати закони щодо запозичення грошей для органів місцевого управління; 2) внесення нової ст. 96-А (про право національного Парламенту надавати фінансову допомогу будь-якому муніципалітету). Надалі у 1988 р. на референдумі вирішувалося питання про введення в Основний закон ст. 119-А, яка зобов'язувала штати підтримувати систему місцевого управління [2]. Зважаючи на значний спротив регіональних політиків, які переконували виборців у тому, що ці конституційні поправки дозволять Союзу втручатися в місцеві справи та позбавлять муніципалітети свободи дій, на першому референдумі зміни схвалили тільки 46,8 % громадян, а на другому – 33,6 % [6].

Провал процесу конституційного визнання безпосередньої союзної фінансової допомоги та фактичне збільшення фінансових грантів (протягом 70-х рр. ХХ ст. державні внески зросли з 7,5 млн до 165 млн доларів) спонукав Союзний Уряд шукати шляхи до регламентації даної процедури на законодавчому рівні. Зокрема, в Акті про місцеве управління (надання фінансової допомоги) (1995) запроваджено уніфіковані механізми надання фінансових грантів – компонент загального призначення та ідентифікований місцевий компонент (статті 9, 12). Передача грантів відбувається на основі таких національних принципів, як горизонтальне вирівнювання, посилений нейтралітет, мінімальний грант, врахування інтересів корінного населення та ін. (ст. 6) [7]. За даними Департаменту інфраструктури та регіонального розвитку, з 1974 до 2016 р. Союз вклав більше 46 млрд дол.

в рамках програми фінансової допомоги місцевим органам влади [8].

На відміну від національного рівня, у штатах на II етапі розвитку місцеве управління отримує конституційне визнання. За оцінкою австралійських науковців, «каталізатором цих змін» стала резолюція, яка була передана до Конституційної Конвенції Союзу, яка проходила в 1976 р. в Хобарті [4]. В австралійській доктрині даний стан конституційної регламентації вважається доцільним, оскільки забезпечення на рівні Конституцій штатів принципу виборності муніципалітетів і гарантій від свавільного розпуску є ефективнішим захистом їх статусу [5]. В Конституціях п'яти штатів з'являються універсальні положення щодо місцевого управління: орган, який належним чином обрано; орган, який має повноваження, передбачені законодавчим органом штату; орган, відповідальний за добре (найкраще) управління конкретним районом (агеа) штату (Конституції Західної Австралії (ст. 52), Квінсленду (ст. 71), Нового Південного Уельсу (ст. 51), Південної Австралії (ст. 64-А), Тасманії (ст. 45-А)) [9]. Щодо Конституції шостого штату – Вікторії, то вона є єдиною, яка, по-перше, визначає роль місцевого управління як особливу та важливу ланку управління, що складається з демократично обраних рад (ст. 74-А (1)), по-друге, досить докладно встановлює компетенцію місцевих рад (ст. 74-А (1А), ст. 74-В (1)), по-третє, передбачає розпуск муніципалітету тільки на підставі акта Парламенту штату (ст. 74-В (2)), по-четверте, фіксує вичерпний перелік питань щодо діяльності місцевих рад, котрі регламентуються законодавчим органом влади штату (ст. 74-В (3)) [10]. За думкою австралійського дослідника Ч. Сондерса, із Конституцій шести штатів лише Основний закон Вікторії має посилений захист місцевого управління. Разом з тим жодна з Конституцій суб'єктів федерації не гарантує місцевому управлінню належного фінансування. Причину відсутності сильних конституційних гарантій науковець бачить в існуванні певної напруженості між легітимністю місцевого управління та відповідальністю держави за дію місцевих органів влади. Втім, у підсумку, підкреслює він, навіть недостатнє конституційне забез-

печення не надає шансів для демонтажу місцевого правління в штатах [5].

Крім того, однією з правових гарантій ефективної діяльності органів місцевого управління стало прийняття парламентами штатів законів, які регулюють статус муніципалітетів (Акт про місцеве управління в Вікторії (1989), Акт про місцеве управління в Західній Австралії (1995), Акт про місцеве управління в Квінсленді (2009) та ін.). Зміст указаних законів відображає унікальний шлях становлення муніципальної влади в кожному штаті. Спільною рисою цих актів є запровадження системи місцевого управління відповідно до географічних особливостей та щільності населення, а також надання радам кожного рівня юрисдикції щодо управління закріпленою за ними територією.

Щодо становлення місцевого управління як конституційно-правового інституту в Північній Території та Австралійській Столичній Території, то його хід значно відрізняється від процесу конституційного визнання місцевого управління в штатах. У Північній Території діє Акт про місцеве управління (1978), який розглядається як кульмінація сторічної боротьби корінного населення (аборигенів) за право на самоврядування, оскільки встановлює право виборних рад приймати відповідальні та зважені рішення, розвивати сильне та згуртоване соціальне життя для жителів, розподіляти ресурси на соціально-справедливій та стійкій основі тощо (ст. 11). У той же час Управляючий, який призначається Генерал-губернатором, є представником Союзного Уряду та правомочний встановлювати частину Території як область місцевого управління або скасовувати такий статус, визначати область місцевого управління як муніципалітет, регіон або графство, перетворювати муніципалітет у графство або графство в муніципалітет, муніципалітет у регіон або регіон у муніципалітет (ст. 9) [11].

На відміну від Північної Австралії, в Австралійській Столичній Території процес формування органів місцевого управління не отримав поширення. Причому створення місцевих органів не підтримало населення цієї Території на консультативному референдумі (1978). Надалі, у зв'язку зі збільшенням населення до 270 000 осіб, Союзний Уряд вирішив запровадити

для Території власну систему управління, яка регламентується законами, прийнятими Парламентом Союзу (Акт про самоврядування, Акт про вибори, Акт про планування і управління землею й ін.) [12]. Аналіз указаних актів свідчить про те, що в цій Території представницькі місцеві органи влади не створені. Функції, класичні для муніципалітетів, виконують Законодавча Асамблея та Уряд [13]. Наприклад, наданням щоденних міських послуг займається урядовий Департамент території та муніципальних послуг [14].

На початку XXI ст. починає відлік третій етап розвитку місцевого управління в Австралійському Союзі, для якого властиві різновекторні тенденції. По-перше, загострюються протиріччя у взаєминах між органами влади штатів і місцевого управління. Як правило, проблеми виникають у зв'язку з правом урядів суб'єктів федерації об'єднувати муніципалітети, вирішувати спірні земельні та будівельні питання і визначати розмір та призначення фінансової допомоги. По-друге, існування муніципалітетів з обмеженими фінансовими можливостями, старіння інфраструктури, нестача кваліфікованого персоналу та висока залежність від субсидій Союзу та штатів не сприяє ефективній діяльності муніципалітетів. По-третє, на цьому фоні підвищується роль австралійської Асоціації органів місцевого управління (далі – АОМУ) як потужного представника інтересів місцевого управління на національному рівні. Зокрема, Союзний Уряд залучає директора АОМУ до участі в розробці питань державного значення (приміром, політики у сфері конкуренції). За твердженням австралійських науковців, внаслідок цього місцеве управління стає фактичним третім рівнем у системі державної влади і тим самим по суті трансформує конституційну модель федералізму [2].

Усвідомлення необхідності змін у сфері місцевого управління втілюється в проведенні структурних реформ. Наприклад, у Квінсленді Акт про місцеве управління (реалізація реформ) (2007) передбачив проведення в 2008 р. муніципальних виборів у 72 радах замість 156 існуючих та значне скорочення кількості муніципальних радників. У результаті реформи 2008 р. в Північній Території кількість місцевих рад зменшилися з 59

до 16, а число обраних членів скоротилося з 560 до 153 осіб [15]. У Південній Австралії наразі стоїть питання про продовження реформи 1997 р., підсумком якої стало зниження чисельності місцевих рад з 119 до 69 [16]. Разом з тим ці структурні реформи в австралійській доктрині оцінюються неоднозначно. Позитивною стороною називають проведення об'єднання у точній відповідності до законодавства та політичних пріоритетів [17]. У свою чергу К. Хієфілд та В. Доллері зауважують, що дебати про необхідність економічної ефективності та покращення сервісних послуг місцевих рад затьмарили їх головну функцію – представляти інтереси громади на локальному рівні. Науковці вказують на втрату великими комунальними одиницями репрезентативності як головної цінності демократії [18].

Одночасно на третьому етапі продовжується обговорення необхідності модернізації тексту Конституції Союзу. У 2012 р. створений у Парламенті Союзу Об'єднаний комітет з конституційного визнання місцевого управління розробив проект поправки до ст. 96 Конституції Союзу, який передбачив пряме фінансування Союзом діяльності місцевого управління [19]. А у 2013 р. Прем'єр-міністр оголосив про намір винести на всенародне обговорення даний білл. Зважаючи на те, що дата проведення референдуму збігалася з датою проведення федеральних виборів, а останні були проведені раніше запланованого терміну, референдум не відбувся. На сьогодні АОМУ продовжує роботу над конституційною реформою [20]. За твердженням австралійських науковців, справжня причина скасування цього референдуму полягала у відсутності консенсусу щодо концепції конституційно-правової моделі місцевого управління. За їх оцінкою, наслідки даної конституційної реформи мають неоднозначний вплив як на функціонування місцевого управління, так і на розвиток конституційної демократії в країні. До позитиву відносять: посилений захист від свавілля урядів штатів, широкий доступ до достатніх ресурсів для ефективного виконання функцій, збереження локальної ідентичності та автономії громад. Скептики конституційної реформи пророкують подальше загострення конфліктів між штатами і муніципалітетами та остаточне перетворення останніх у третій ешелон державної

влади, що в перспективі спричинить порушення владного балансу в напрямі централізації влади [2; 4].

Отже, на підставі викладеного вище можна дійти таких висновків. На трьох етапах свого розвитку інститут місцевого управління займає важливе місце в ході становлення системи конституційного правління в Австралійському Союзі. Особливістю конституційно-правової моделі місцевого управління в цій країні є: відсутність фіксації статусу локальної влади в Основному законі Австралії; закріплення в законодавстві Союзу уніфікованих механізмів надання субсидій; встановлення в Конституціях суб'єктів федерації основних гарантій незалежності місцевого управління; визначення в законодавстві шести штатів і Північної Території автономії муніципалітетів. На сучасному етапі розвиток місцевого управління характеризується такими тенденціями, як: проведення значних структурних реформ, збільшення фінансової залежності від Союзу та суб'єктів федерації, зростання ролі муніципалітетів у процесі прийняття загальнодержавних рішень.

Список використаних джерел

1. Серьогіна, С. Г. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / С. Г. Серьогіна. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/>.
2. Megarrity, L. Local government and Commonwealth: an evolving relationship [Електронний ресурс] / L. Megarrity. – Режим доступу: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/gr/gr1011/11RP10.
3. Світові моделі державного управління: досвід для України [Текст] / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – К. : НАДУ, 2012. – 612 с.
4. Roth, L. Constitutional recognition of local government [Електронний ресурс] / L. Roth. – Режим доступу: <http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/>.
5. Saunders, Ch. Constitutional recognition of local government in Australia [Електронний ресурс] / Ch. Saunders // The place and role of local government in federal systems. – Johannesburg Republic of South Africa: Published by: Konrad-Adenauer-Stiftung. – Режим доступу: http://www.kas.de/wf/doc/kas_8271-544-2-30.pdf.

6. Bennett, S. Constitutional referenda in Australia [Електронний ресурс] / S. Bennett, S. Brennan. – Режим доступу: <http://www.aph.gov.au/>.
7. Local government (financial assistance) Act 1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/lga1995342/.
8. Financial Assistance Grant to Local Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://regional.gov.au/local/assistance/>.
9. Expert panel on Constitutional recognition of local government. Final report. December 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rdapilbara.org.au/publications/>.
10. Constitution act 1975 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol_act/ca1975188/s74b.html.
11. Local Government Act (NT) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.austlii.edu.au/au/legis/nt/consol_act/lga182/.
12. The establishment of self-government in the ACT [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.act.gov.au/learn-about-the-assembly/fact-sheets/self-government>.
13. Australian Capital Territory (Self-Government) Act 1988 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00617/Html/Text#_Точ396211269.
14. ACT Government. Territory and Municipal Services Directorate [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tams.act.gov.au/home>.
15. About local government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lgant.asn.au/about_local_government.
16. Amalgamation of South Australian councils top priority for Property Council's new coalition [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.abc.net.au/news/>.
17. De-amalgamation in Queensland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lgc.govt.nz/the-reorganisation-process/de-amalgamation>.
18. Hearfield, C. Representative Democracy in Australian Local Government [Електронний ресурс] / C. Hearfield, B. Dollery // Commonwealth Journal of Local Governance. Issue 2: January 2009. – Режим доступу: <http://epress.lib.uts.edu.au/ojs/index.php/cjlg>.
19. Joint Select Committee on Constitutional Recognition of Local Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aph.gov.au/>.
20. Early election cancels referendum on local government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://councilreferendum.com.au>.

Е. А. Закоморная

**Становление конституционно-правовой модели
местного управления в Австралийском Союзе**

Рассмотрен генезис конституционно-правовой модели местного управления в Австралийском Союзе. Определена роль местного управления в конституционном процессе на трех этапах развития этого института. Освещена специфика конституционно-правового регулирования отношений Союза, субъектов федерации и локального управления. Раскрыты тенденции развития организации власти на местах на современном этапе в Австралийском Союзе.

Ключевые слова: Австралийский Союз, конституционно-правовая модель, конституционный процесс, местное управление, организация власти на местах, Основной закон.

К. О. Zakomorna

**The formation of the constitutional and legal model
of the local government in Australia**

One of priorities of the modern constitutional reform in Ukraine is decentralization of the power. Acute debates in scientific and political circles respect of mechanisms of these changes to demanding continuing of searches for the optimal constitutional and legal model of local power. On the special attention deserves the unique experience of the local government in Australia, because this institute is means of providing the effective daily work of the community.

Fundamentals of the organization and activities of local power in Australia in the Ukrainian doctrine have been researched quite fragmentary. Problems of municipal authorities to fully and comprehensively have been discovered in the writings of Australian scientists (C. Hearfield, B. Dollery, L. Megarrity, L. Roth, Ch. Saunders).

The purpose of the article is revealing features of the formation of the constitutional and legal model of the local government in Australia.

The formation of the constitutional and legal model of the local government in Australia rationally assess in the light of its development during three evolutionary stages. The stage I «colonial era» (1840–1940) reflects the local government as the mean to achieve the consensus in establishing foundations of the sovereignty. However, the Constitution of Australia (1901) did not reflect the existing system of the local government. On the stage II «expansion years»

(1945–2000) because of the growing social needs of the population the traditional local government services have been transformed. At the same time, municipalities did not have own resources to improve the quality of the life, therefore the Federal government began the policy of direct subsidies. The «de facto» transformation of relationship of the Union, states and local government led to need for the constitutional reform. First, the federal Local government (financial assistance) Act 1995 introduced unified mechanism to provide financial grants – the component of general purpose and the identified local component. Second, the local government the constitutional recognition at the state level was received. Third, parliaments of the Australian states and the Northern Territory adopted laws about the status of municipalities (Local Government Act 1989 (Vic), Local Government Act 1999 (SA), Local Government Act 1995 (WA) and other). These Acts reflected the unique way of the formation of municipal government in states and established the system of the local government according to geographic characteristics and the population density. The third stage of the development of the local government (the beginning XXI century) characterized by the influence of the local government at the transformation of the current federalism model in Constitution of Australia.

Thus, on all stages of the development the local government plays an important role in the establishment of the constitutionalism in Australia. Features of the constitutional and legal model of the local government in this country are: the absence of the fixed status of local authorities in the Basic Law of Australia; the consolidation in the federal legislation of standardized subsidy mechanisms; the establishment in constitutions of states of basic guarantees of the independence of the local government; the definition in legislation six states and the Northern Territory the autonomy of municipalities. At the present time the development of the local government characterized by following tendencies, as: the realization structural reforms; the increase of the financial dependence on the Union and states; the growth of the role of municipalities in the process of the decision making.

Keywords: Australia, the Basic Law, the constitutional and the legal model, the constitutional process, the local government, the local government organization.