

УДК 341.213.4

*З. А. Іванцова**аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ АВСТРІЇ (НА ПРИКЛАДІ ЗЕМЛІ ТІРОЛЬ)

У 2015 році Україна обрала європейський напрям розвитку, згідно з яким інтенсивно поглиблює зв'язок із політикою та законодавством, зокрема, Європейського Союзу (далі – ЄС). Самостійною сферою є питання органів місцевого самоврядування (далі – органів МС) німецькомовних країн, глибоких теоретичних досліджень, яких в Україні наразі не було, а отже, ускладнюється впровадження позитивного досвіду розвинутих європейських держав у сфері місцевого самоврядування. Політичний діалог України з ЄС почався ще задовго до підписання Угоди про Асоціацію [1], наприклад, в 2009 р. делегація українських міських голів відвідувала Австрію з навчальним візитом, під час якого вивчала австрійський досвід у деяких сферах муніципального розвитку [2].

Брак глибоких теоретичних напрацювань та наукового діалогу з німецькомовними країнами створюють умови, за яких необхідно більш посилено досліджувати законодавство цих держав та виділяти з нього найбільш перспективні і такі, що пасуватимуть нашій правовій системі, порядки громадської самоорганізації. Серед дослідників сучасного місцевого самоврядування Австрії варто виділити таких, як Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, П.І. Крайнік, О.В. Гриценко та деяких інших. У статті продовжено дослідження вказаного явища, адже наразі значно більш спрощеним є отримання нових знань про органи МС переважно з першоджерел – з офіційних сайтів Австрійської Республіки, земель та округів.

Метою статті є загальна характеристика місцевого самоврядування Австрії (на прикладі федеральної землі Тіроль).

Республіка Австрія знаходиться у Центральній Європі та межує з Німеччиною, Чехією, Словаччиною, Угорщиною, Словенією, Італією, Швейцарією, Ліхтенштейном. Адміністративний поділ країни складається з 8 федеральних земель (Bundesland) та м. Відень, які поділені на округи і общини. Загалом адміністративна структура Австрії виглядає так:

- Республіка (Австрія);
- землі (напр., Тіроль);
- округи, громади (Інсбрук та інші міста/села).

Всі адміністративно-територіальні одиниці одного рівня мають однакові права (є симетричними).

У статті хотілося б зупинитися на окремій федеральній землі – Тіроль, та розглянути більш

детально систему органів місцевого самоврядування, їх взаємодію, повноваження. Столицею федеральної землі Тіроль є м. Інсбрук. Тіроль складається з 8 округів, адміністрації яких знаходяться в містах Імсті, Кітцбюелі, Ландекку, Ройтте, Інсбруку, Куфштайну, Лієнці, Шваці. Місто Інсбрук окрім того, що є округом зі своєю адміністрацією, має ще й адміністрацію міста (Stadtmagistrat). Кожен округ має громади (общини). Місто окружного значення Інсбрук має тільки одну громаду – це громада м. Інсбрук.

В офіційних джерелах під місцевим самоврядуванням розуміється частина публічної влади, при якій держава відмовляється від права на управління місцевою сферою на користь керівників державних органів МС. Управлінські повноваження будуть доручатися органам МС за допомогою законів. Органи МС складаються з представників громадськості. Вони не мають права давати вказівки, але мають право нагляду за органами державної влади [3].

Європейська хартія місцевого самоврядування, до якої в 1988 р. приєдналася і Австрія, дає наступне визначення місцевого самоврядування: «Міське самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність в інтересах місцевого населення» [4].

Загалом завдання громад можна розглядати в наступних варіаціях, що вказані Федеральною конституцією.

1. Власні завдання: всі справи, які виключно чи в більшості випадків лежать в інтересах громади і приналежні їй, через місцеве населення та місцеву границю повинні виконуватись.

2. Передана сфера дії: громади виконують федеральні та земельні закони як наказ і відповідно до вказівок Федерації чи вказівок земель.

3. Опосередковане Федеральне управління (адміністрація): голова громадської адміністрації буде в якості федерального чи земельного органу здійснювати свою діяльність [5].

Австрійська федеральна Конституція, окрім органів МС, передбачає таку владну форму, як «самоврядування соціальної безпеки» [6]. Воно встановлює ефективне забезпечення участі народу в управлінні. Самоврядування соціальної безпеки виконує владні завдання за допомогою пов'язаних інструкцій. На деяких територіях діє соціальне

страхування, що має передану сферу дії і приймає зобов'язання від інституцій. Тому тут обов'язковим є право надавати вказівки. Органи соціального страхування супроводжуються органами МС. В якості органів самоврядування органи соціального страхування здійснюють нагляд через Федеральне міністерство праці, соціальних справ та захисту прав споживачів і Федеральне міністерство охорони здоров'я [3; 6].

Основна структура відомчого управління, в конкретному випадку – окружне управління, складають так звані владні державні управління: правління землі та окружне правління, дане положення передбачене нормами § 8 п. 1 Конституційно-перехідного закону 1920 р. [7]. До цих державних адміністративних органів належать різноманітні спеціальні адміністративні органи країни. Також громади, а саме, міста з їх власним статутом та інші місцеві громади, визнані як об'єкти виконання державних завдань. Такі завдання мають громади частково в отриманій галузі впливу (ст. 119 Федеральної конституції), частково їм гарантовано ведення своєї сфери дії.

Окружне управління діє відповідно до Федеральної конституції і передбачає адміністративні органи земель (§ 8, п. 4 Конституції – Перехідним законом 1920 р., § 1, п. 1, друге речення Бюлетеня законів землі (офіційний друкований орган земельного правління, в якому публікуються законодавчі рішення ландтагу після їх схвалення на земельному і федеральному рівнях) № 11/1977 р. Бюлетень із поправками в редакції № 72/1991 (для Тіролю); Збір вироків і найбільш важливих рішень конституційного суду 4774/1964; Планування системи розселення та землекористування і Конституція). У тих округах та громадах, де немає Федеральної влади поліцейських органів, є окружне управління органів державної безпеки першої інстанції. Окружне управління першої інстанції несе відповідальність за всі справи державного і федерального управління, в першу чергу, які присвоюються не в прямій формі іншим органам управління (Спеціальне управління землі; безпосередньо Федеральне управління). Для цієї території державне управління виявляє себе через закони для Організації окружного управління (адміністрації) (для Тіролю: § 2 п. 2 Бюлетеня законів землі № 11/1977 Бюлетеня з поправками в редакції № 72/1991), компетенція федерального управління з § 2 Загального закону, що регулює порядок розгляду адміністративних правопорушень.

Окружний начальник уповноважений повідомляти лише окружне управління (адміністрацію) та не потребує надання ніяких наступних характеристик іншим управлінням. Чи це справа в непрямому федеральному управлінні чи в земельному управлінні витікає з зібрання Консти-

туції 5919/1969 р. Так, адміністративні райони окружного управління, як і території міст із власним статутом (ст. 116 п. 3 Федеральної конституції), є політичними округами. Політичні райони Тіролю вказані в § 2 п. 1 Тірольських провінційних правил 1953 р., за виключенням політичних округів міста Інсбрук, що містяться в Земельному законодавчому віснику №11/1977 р., суворо обмежені через керівництво до окремих політичних округів, приналежних громадам. Зміни в адміністративних районах політичних округів здійснюються через вказівки у вигляді адміністративних розпоряджень уряду землі з погодженням федерального уряду.

Активне виборче право в Тіролі належить громадянам Австрії, які мають постійним місцем проживання Тіроль, що не позбавлені виборчого права і не пізніше дня виборів досягли 16-ти річчя. Окрім того, австрійські громадяни, що змінили місце постійного проживання і проживають в інших державах не більше 10 років, можуть також здійснювати своє виборче право через використання виборчої карти.

Пасивне виборче право характеризується тим, що особа, наділена правом голосу, може бути обрана до органів місцевого самоврядування. Обов'язковою умовою для цього є досягнення 18-річчя [8].

Окружні управління підвідомчі главі правління землі, який є главою земельного уряду (§ 8 ст. 5б Конституції – Тимчасового закону), з цього випливає те, хто має право давати розпорядження як внутрішньо відомчі, так і внутрішньо організаційні. Також окружні управління (адміністрації) у випадку, якщо завдання земельного управління виконує земельний уряд, а точніше, окремі його члени, підпорядковуються федеральному управлінню, а конкретно, підпорядковується діючий голова правління землі. В деякій мірі окружне управління може здійснювати свою діяльність в якості органів державної безпеки першої інстанції, в такому разі вони будуть підпорядковуватися управлінню громадської безпеки земель [9].

У федеральному управлінні діє управлінський апарат 9 земель, сфера діяльності яких організовується не відповідно до системи. Федеральний уряд, як орган управління, є тут базовим, аніж діяльність колегії, навіть якщо багато обов'язків все одно будуть делеговані на деяких учасників. В якості адміністративного допоміжного апарату є не розділення земельних галузевих міністерств чи схожих установ, а спільне управління Федерального уряду. В керівному управлінні внутрішніми питаннями влади є посада федерального керівника, як голови федерального уряду (на політичній площині, виборний), а також призначений земельний директор (на відомчому рівні).

Частина земельної влади є також великою частиною 99 владних округів. Передусім, у дер-

жавному управлінні опорну роль мають 15 великих міст та 84 окружних управління, що функціонують в якості владних округів. Керування окружними управліннями здійснюють призначені федеральним урядом окружні голови, по одному на округ.

Також у підпорядкуванні земельної влади є нижчестоящі відомчі посади, вони мають багаточисленні складові частини земельної влади. Наприклад, правову самостійність має земельна лікарня.

Найнижчу позицію в ієрархії адміністративних одиниць Австрії займають громади, що виконують функції місцевого самоврядування. До їх сфери діяльності опосередковано належать питання будівничих правил і місцевої поліції, які виконує через виборну раду громади і громадських представників міський голова. Громади є адміністративними одиницями без законодавчої компетенції.

З 2 358 громад є тільки 72 міста з більше, ніж 10 000 жителів, і приблизно в 80% усіх громад живуть менше, ніж 3 000 жителів. Усі громади мають однакове право голосу, відсутня дискримінація прав громад залежно від кількості населення. Береться до уваги обґрунтування принципів не на кількість, а ефективність однієї громади, громади в Австрії мають явно виражений розвиток культурного співробітництва. Так, передусім, в інвестиційних та трудовітських питаннях засновані багаточисленні об'єднання громад, що дає можливість ефективного управління. 15 великих австрійських міст мають особливу роль у громадах: це міста з власним статутом. Це означає, що в них додатково до їх громадських повноважень також функціонує окружна влада.

Громадські посадовці знаходяться під політичним керівництвом бургомістра (представник міської ради), який обраний через представницький орган громадської ради чи прямо через населення громади. Найчастіше секретар громади чи директор міста визначає начальника управління і сприяє адміністративному керівництву (міського директора в містах із власним статутом). Багато завдань громади підпадають до сфери дій названих «органів загального інтересу» і орієнтовно стосуються організації освітньої, соціальної, оточуючого світу, культурної інфраструктур [10].

Кожна громада є не лише територіальною, а й господарською одиницею. Вона має право здійснювати власну економічну діяльність – створювати підприємства, купувати й продавати землю та майно, інвестувати у привабливі комерційні проекти в Австрії та за кордоном, відкривати рахунок у комерційному банку за власним вибором.

Голови громад (муніципалітетів) обираються прямим таємним голосуванням так само, як і

склад ради громади (від 9 до 36 депутатів). З депутатів формують міський виконком (уряд громади). Міський голова (бургомістр) призначає працівників власної адміністрації для поточної роботи й також є членом міськвиконкому. Рада громади не може звільнити з посади обраного прямим голосуванням мера міста. У виборах до місцевої ради мають право брати участь як політичні партії, так і об'єднання громадян. У цілому вибори відбуваються за пропорційною моделлю. Як мер, так і міська рада обираються на 5 років. Право голосу мають громадяни, яким виповнилося 16 років, а право обиратися – 18 років.

Місцеві референдуми можуть проводитися з будь-якого питання, яке стосується життєдіяльності громади. Якщо 1/5 населення громади порушує якесь питання, то воно виноситься на обговорення на виконкомі.

Австрія підтримує концепцію ЄС щодо збереження місцевості сільського типу і не заохочує укрупнення громад та урбанізацію [10].

Самоврядування означає постійне здійснення політичних повноважень із прийняття рішень, а також контроль за тими, хто бере участь у прийнятті тих чи інших рішень.

Громади, як орган місцевого самоврядування, мають своє законодавче закріплення у Федеральній конституції [10]. Так як держава, у вигляді адміністрацій різного рівня, має тільки виконавчу владу, то вона не може вирішувати питання місцевого самоврядування і не втручається в таку діяльність. У цьому плані місцеві громади можуть самостійно вести будь-яку господарсько-економічну діяльність: створювати різного роду підприємства, установи, організації; виставляти на продаж землі та створені господарські одиниці; бути інвесторами різноманітних проектів як за кордоном, так і в своїй республіці.

В окремих випадках, наприклад, у розподіл податків і зборів на території всієї Австрії, наявне безпосереднє втручання держави. У такому разі потрібно вести мову про змішану модель організації місцевого самоврядування, даний вид характерний і для деяких інших країн, як от для німецькомовної Федеративної Республіки Німеччини.

Європейський напрямок розвитку обумовлює поступову конвергенцію нашого законодавства до європейських стандартів, саме тому наступне дослідження, в тому числі австрійського досвіду, необхідно для поглиблення політичної асоціації. Окрім того, дослідження австрійської самоорганізації населення сприятиме підтримці міжрегіонального співробітництва та зміцненню міжлюдських контактів обох країн. У подальшому не виключена можливість взаємних контактів місцевих громад України та Австрії, що сприятиме також і регіональній стабільності. Також це сприятиме враху-

ванню зарубіжного досвіду в муніципальних дослідженнях, адже наразі найбільшу популярність мають дослідження місцевого самоврядування в англійських країнах (наприклад, [11; 12; 13]).

Література

1. «Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого». [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
2. Австрійський досвід місцевого самоврядування. [Електронний ресурс] // Економічний часопис ХХІ. – 2009. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2009/5-6/200914.html>.
3. Selbstverwaltung. [Електронний ресурс] // Tiroler Gebietskrankenkasse. – Режим доступу: <http://www.tgkk.at/portal27/portal/tgkkportal/content/contentWindow?contentid=10007.720060&action=2>.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – 2015. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. Aspekte der Kommunalpolitik. [Електронний ресурс]. – 2013. – Режим доступу: http://staatswissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_staatswissenschaften/Ucakar/SS2013_BA_%C3%96sterreichisches_Politisches_System_u_EU/8_Einheit_-_Kommunalpolitik_in_%C3%96sterreich.pdf.
6. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). [Електронний ресурс] // Jusline.at. – Режим доступу: [https://www.jusline.at/Bundes-Verfassungsgesetz_\(B-VG\).html](https://www.jusline.at/Bundes-Verfassungsgesetz_(B-VG).html).
7. Verfassungsgesetz. [Електронний ресурс]. – 1920. – Режим доступу: <http://www.verfassungen.de/at/at18-34/uegesetz20.htm>.
8. Wahlen. [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу: <https://www.tirol.gv.at/landtag/wrechte/>.
9. Verwaltungsorganisation. [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу: <https://www.tirol.gv.at/landeck/bh-diplom/>.
10. Verwaltung in sterreich. [Електронний ресурс] // Bundeskanzleramt sterreich. – 2009. – Режим доступу: <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=41628>.
11. Мішина Н.В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження: дис. ... кандидата юр. наук: 12.00.02 / Н.В. Мішина. – Одеса, 2002. – 226 с.
12. Мішина Н.В. Сучасна система органів муніципального управління в Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії / Н.В. Мішина // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Одеса: Юридична література, 2003. – Вип. 18. – С. 248–251.
13. Мішина Н.В. Формування муніципальних органів Вашингтона / Н.В. Мішина // Наукові праці Одесь-

кої національної юридичної академії. – Т. 4. – Одеса: Юридична література, 2005. – С. 111–116.

Анотація

Іванцова З. А. Загальна характеристика місцевого самоврядування Австрії (на прикладі землі Тіроль). – Стаття.

У статті розглянуто загальну характеристику місцевого самоврядування Австрії (на прикладі землі Тіроль). Досліджено загальні положення про місцеве самоврядування та місцеве управління в Австрії, про адміністративно-територіальний поділ країни, про основні виборні та ті, що призначаються, органи публічної влади на місцевому рівні. Актуальність тематики дослідження підвищується завдяки євроінтеграційним процесам в Україні та необхідністю наукового забезпечення такої, що наразі триває, муніципальної реформи.

Ключові слова: місцеве самоврядування, змішана модель місцевого самоврядування, правове регулювання компетенції органів місцевого самоврядування, муніципальне право, виборче право.

Аннотация

Иванцова З. А. Общая характеристика местного самоуправления Австрии (на примере земли Тироль). – Статья.

В статье рассмотрена общая характеристика местного самоуправления Австрии (на примере земли Тироль). Исследованы общие положения о местном самоуправлении и местном управлении в Австрии, об административно-территориальном делении страны, об основных выборных и назначаемых органах публичной власти на местном уровне. Актуальность тематики исследования повышается благодаря евроинтеграционным процессам в Украине и необходимостью научно-обеспечения такой, что сейчас продолжается, муниципальной реформы.

Ключевые слова: местное самоуправление, смешанная модель местного самоуправления, правовое регулирование компетенции органов местного самоуправления, муниципальное право, избирательное право.

Summary

Ivanzova Z. A. General characteristics of local self-government in Austria (on example of Tyrol). – Article.

The article describes general characteristics of local government of Austria (on example of Tyrol). Studied general provisions of Local Government and Local Government in Austria, an administrative-territorial division of country, the principal elected and appointed, public authorities at local level. Relevance of research topic is enhanced by European integration processes in Ukraine and need to ensure a scientific, that is now going on, municipal reform.

Key words: local government, a mixed model of local self-government, legal regulation of competence of local governments, municipal law, right to vote.