

### ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ АВСТРІЇ (1945–1995 РОКИ)

*У статті розглядаються особливості становлення системи місцевого самоврядування і регіональної політики Австрійської Республіки у 1945–1995 рр. На цей процес вплинули зовнішні (політико-правовий досвід сусідніх держав та режим післявоєнного врегулювання, нав'язаний державами-союзниками) та внутрішні (традиції австрійської конституційності міжвоєнної доби, соціокультурні та політико-правові відмінності окремих регіонів) чинники.*

*Ключові слова: Австрія, місцеве самоврядування, регіональна політика, політико-правова модель, державний устрій, федеральна земля.*

**Поповичук О. М. Особенности формирования системы нормативно правового обеспечения местного самоуправления и региональной политики Австрии (1945 – 1995 годы).**

*В статье рассматриваются особенности становления системы местного самоуправления и региональной политики Австрийской Республики в 1945–1995 гг. На этот процесс повлияли внешние (политико-правовой опыт соседних государств и режим послевоенного урегулирования, навязанный государствами-союзниками) и внутренние (традиции австрийской конституционности междувоенного периода, социокультурные и политико-правовые отличия отдельных регионов) факторы.*

*Ключевые слова: Австрия, местное самоуправление, региональная политика, политико-правовая модель, государственный строй, федеральная земля.*

**Popovychuk O. M. Features of forming of the system normatively legal providing of local self-government and regional policy of Austria (1945–1995).**

*In this article the features of becoming of the system of local self-government and regional policy of Austrian Republic are examined in 1945–1995. External (political and legal experience of the nearby states and mode of post-war settlement, stuck the states – allies) and internal (traditions of Austrian constitutionalness of intersoldiery days, social, cultural and political, legal differences of separate regions) factors influenced on this process.*

*Keywords: Austria, local self-government, regional policy, politically legal model, political system, federal earth.*

Традиції місцевого самоврядування в Австрії мають давню історію. Ця держава у Центральній Європі складалася унаслідок переплетіння інтересів різних регіонів, кожен з яких мав свої соціальні, культурні, гуманітарні особливості. Предметом нашого розгляду є процес формування нормативно-правової бази місцевого самоврядування та регіональної політики у період з 1945 р., коли починається відновлення інститутів австрійської державності після аншлюсу, та до 1995 р., коли Австрія вступила до Європейського Союзу і розпочалася зміна нормативно-правової бази країни згідно з єдиними європейськими стандартами. Це питання набуло нової значущості з огляду на приєднання Австрії до курсу на «Європу регіонів», який віддзеркалює практику правової самореалізації глибоко вкорінених ідентичностей Європи. Неврахування регіональних ідентичностей є перманентним конфліктогенним джерелом. Об'єктивно існуючі відмінності в культурі, мовних діалектах, ментальності сприяють диференційним процесам усередині нації, які, за низки інших зовнішніх (інспіруючих) та внутрішніх (владний колапс тощо) чинників, здатні зумовити втрату позицій та розпад держави. Невипадково процесам регіоналізації, зокрема політико-правової, як загальносвітової, так і внутрішньодержавної, була приділена увага багатьох дослідників [4].

Метою цього дослідження є з'ясування особливостей становлення системи нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування і регіонального управління Австрії у 1945–1995 роках.

Характеризуючи ступінь наукового розроблення проблеми, зазначимо наявність значної кількості праць, тією чи іншою мірою дотичних до питання становлення системи місцевого самоврядування і регіональної політики Австрії. Насамперед виокремимо роботу Карла Воцелки, який окреслив особливості післявоєнного розвитку місцевого самоврядування Австрії у контексті

становлення її конституціоналізму, соціокультурного та економічного розвитку [7]. Е. Годлевська звернула увагу на регіональні особливості реалізації державної політики щодо національних меншин [23]. В. Омельчук звернув увагу на розмежування повноважень у розв'язанні гуманітарних питань (зокрема етнонаціональних, міграційних та державно-церковних) в Австрії між центральною та регіональними владами у контексті аналізу зарубіжного досвіду державного управління [15; 16; 17; 18; 19]. Окремі факти щодо федеральних земель наведено у спеціальному довіднику про Австрію, перекладеному українською мовою [1]. Автором використано матеріали й інших монографічних досліджень [4], статей [5; 14; 6; 22] та посібників [10; 11; 12].

Механізми узгодження позицій регіону та центру є важливою складовою державно-управлінської діяльності. Саме тому ефективність регіональної політики і місцевого самоврядування зумовлюється наявністю цілісної системи нормативно-правового забезпечення. Це передбачає й удосконалення кадрового, нормативно-правового, ресурсного забезпечення державної регіональної політики, залучення до її вироблення місцевих громад. З огляду на важливість якісно нового наповнення процесу управління та регулювання регіональними процесами як пріоритет виступає посилення інформаційного насичення та динаміки інформаційного наповнення взаємин «центр-регіон» [3]. Серед регіоноутворюючих чинників виокремимо історичні традиції, географічні та кліматичні особливості, природні умови, соціально-економічну систему регіону, господарство, включаючи фінанси, у динаміці, соціокультурні особливості населення й особливості релігійного життя регіону. Ці соціокультурні особливості накладають відбиток на організацію діяльності як місцевих органів державного управління, так і на систему місцевого самоврядування [20]. На різних етапах історичного розвитку Австрії поряд з формуванням її етнічної території відбувалося оформлення регіонів та кристалізація регіональних особливостей, що накладало суттєвий відбиток і на процеси місцевого самоврядування країни. Ці процеси були дещо пригальмовані монархічними засадами тогочасної унітарної австрійської державності. Проте на різних етапах австрійської державності в побудові адміністративно-територіальної моделі було зроблено спробу врахувати усталені регіональні особливості, які існували в Австрійській імперії Габсбургів. Уже Федеральний конституційний закон Австрії 1920 р. у редакції 1929 р., за винятком перших двох статей, де Австрія визначається як демократична республіка і федеративна держава, далі повсякчас використовує терміни «федерація», «земля», «грумада» [12, с. 218]. Разом з тим федеральна влада зберігає суверенітет над усією територією держави, що передбачає й юрисдикцію над усіма громадянами, попри земельні відмінності [14, с. 68].

Вироблення концепції місцевого самоврядування і регіональної політики Австрії передбачає розробку теорій, адекватних зовнішнім змінам у Європі і світі та внутрішній динаміці самої федеративної системи. Вона включає оптимізацію процесу управління окремими землями, покращення параметрів їхнього соціального, економічного, гуманітарного розвитку. У концепції нормативно-правового забезпечення розвитку земель передбачено розподіл функцій та ресурсів між гілками влади різних рівнів як елементами конституційно-правової системи, оптимізацію їхньої взаємодії й узгодження діяльності з огляду на глобалізацію низки викликів.

27 квітня 1945 р. Декларацією про незалежність було проголошено Другу республіку, яка мала керуватися духом Республіки 1920 р. Аншлюс було скасовано. Наміри відновлення Республіки лідери антигітлерівської коаліції (США, Велика Британія, СРСР) підкреслили у Московській декларації 1943 р. Посилена увагу до проблем Австрії та її післявоєнного устрою зумовила її геополітична значущість у загальноєвропейському просторі. Проте вже на самому початку формування австрійської державності перед нею виникли вагомні проблеми. Вся Австрія була поділена на окупаційні зони: Тироль і Форарльберг зайняли французькі війська, Східний Тироль, Каринтію та Штірію – британські, Зальцбург і Верхню Австрію південніше Дунаю – американські, Верхня Австрія північніше Дунаю (Мюльфіртель), Нижня Австрія і Бургенланд входили до радянської зони окупації. Перший район Відня управлявся союзниками спільно (міжсоюзницька комендатура), інші райони розподілялися за чотирма зонами. Австрія змушена була утримувати 200 тис. радянських, 65 тис. британських, 47 тис. американських і 40 тис. французьких військ. Навіть у 1955 р. у ній залишалося 40 тис. радянських і 20 тис. західносоюзницьких військ [7, с. 402–404]. Становлення австрійської державності ускладнювалося і територіальними претензіями сусідньої Югославії на Південну Каринтію, які перестали підтримуватися СРСР лише із загостренням конфлікту Й. Сталіна з Йосипом Броз Тіто у 1949 р. [7, с. 411].

Відповідно Австрія – федерація з 9 земель, які мали свої конституції, ландтаги (місцеві парламенти) та уряди. Інтереси регіонів представляє Федеральна рада (верхня палата парламенту, 54 депутати, яких делегували ландтаги) [2, с. 210]. Вона обирається залежно від кількості населення землі. Земля з найбільшою кількістю населення обирає 12 членів, інші – таку частину від цього числа, яка пропорційна відношенню чисельності населення її земель до зазначеної найбільшій її чисельності, причому остача, що кількісно перевищує половину квоти, вважається за цілу квоту. Кожна земля повинна мати не менш, як три представники (ст. 34 Федерального закону від 20 листопада 1920 р.) [10, с. 136]. При цьому члени верхньої палати не можуть водночас перебувати у складі органу (ландтагу), який їх обрав [12, с. 444]. Ландтаги обираються виборчим корпусом землі та є однопалатними. У Конституції Австрії (п. 1 ст. 6) записано, що для кожної землі існує своє громадянство. Головною передумовою громадянства землі є належність до однієї з її общин. З набуттям громадянства землі набувається громадянство федерації. Кожний громадянин федерації має у будь-якій із земель ті самі права й обов'язки, що й громадяни своєї землі [10, с. 92].

Загальнодержавні інтереси представляє федеральний канцлер [2, с. 210]. Згодом Австрія – федерація з 8 земель та прирівняного до них за адміністративним статусом Відня [13, с. 15]. Специфіку австрійського федералізму зумовлює і той факт, що попри наявність 9 суб'єктів федерації в Австрії проживає одна нація [10, с. 91]. Федеративний статус держави підкреслює назва парламенту – Федеральні Збори Австрії [10, с. 134]. Це характерно для переважної більшості великих і середніх демократичних держав Європи, де бікамерна структура забезпечує цілісність федеративного устрою. У цих умовах нижня палата представляє інтереси всього населення, а верхня – суб'єктів федерації [22, с. 43]. За таких умов розбудову австрійської моделі держави ми можемо розглядати як балансуєчу інституційну динаміку. Конституційно встановлений баланс влади спрямований на встановлення і забезпечення взаємного обмеження і контролю влад різних рівнів [16, с. 8–9]. Цей баланс досягається в умовах демократії за допомогою консенсусу між різними гілками влади, владними загальнодержавними та регіональними елітами [6]. При цьому центральна (федеральна) влада має можливість розширювати власні повноваження, не посягаючи на повноваження владних інститутів окремих земель [8, с. 216–217]. Так, перше розпорядження, яке стосувалося словенської меншини Австрії, видано 31 травня 1977 р. щодо адміністративної сфери. Федеральна влада окреслила 13 районів, в яких надавалася можливість культурно-мовної автономії, в адміністративних округах Клагенфурт Ланд, Віллах Ланд і Фолькермарт [23, с. 63].

Зі вступом у 1995 р. Австрії до Європейського Союзу починається запровадження європейських стандартів місцевого самоврядування, зумовлене уніфікацією правового простору. На правовому статусі окремих австрійських земель позначилося правове обмеження суверенітету Австрії у рамках ЄС [5, с. 80–88]. Разом з тим при заснуванні Європейського Співтовариства було складено Комітет регіонів, який складався з представників регіональних та місцевих органів держав членів. До складу цього комітету увійшли 12 представників Австрії [9, с. 179]. Важливим напрямом оптимізації державної регіональної політики та місцевого самоврядування Австрійської Республіки на регіональному рівні виступає координація та вдосконалення взаємодії у діяльності всіх органів державного управління і місцевого самоврядування, зокрема у напрямі реалізації мовної політики, врегулювання міжконфесійних та міжнаціональних конфліктів, створення механізмів інтеграції різних спільнот (особливо міграційних, що є особливо актуальним для усієї Європи) у процес розбудови держави, забезпечення єдності її гуманітарного простору.

*Висновки.* Отже, у період трансформаційних інституційних зрушень, яких зазнала Австрія у 1945–1995 роках, проходить вирівнювання диспропорцій на регіональному рівні. Цей процес є об'єктивним і знаходить своє відображення й у нормативно-правовому вимірі. Правовими актами чітко визначено засади становлення системи місцевого самоврядування і регіональної політики Австрійської Республіки у 1945–1995 роках. На цей процес вплинули як зовнішні чинники (політико-правовий досвід сусідніх держав та режим післявоєнного врегулювання, нав'язаний державами-союзниками), так і внутрішні (традиції австрійської конституційності міжвоєнної доби, соціокультурні та політико-правові відмінності окремих регіонів).

Перспективним є подальше вивчення особливостей еволюції конституційно-правових взаємин центру та окремих федеральних земель напередодні входження Австрії до ЄС.

#### **Список використаних джерел:**

1. Австрія: факти і цифри / [пер. з нім. Ю. Прохазька, ред. О. Буценка]. – Відень : Відділ преси при Відомстві федерального канцлера, 1998. – 211 с.

2. Бельский Г. Австрия (Австрийская Республика) / Г. Бельский, Ф. Бёнш, Л. Кузнецов, Э. Пляяр, М. Рубин, К. Штimmer [ред. кол.: Л. С. Шаумян (гл. ред.) и др.] // Ежегодник БСЭ. Вып. 11. – М.: Советская энциклопедия, 1967. – С. 210–212.
3. Бугай С. Н. Информационно-коммуникационная система государственного управления региональной политикой как составляющая «электронного правительства» / С. Н. Бугай, Л. Ф. Афанасьева, Н. В. Лисак Т. И. Макеева // Информация, анализ, прогноз – стратегические рычаги эффективного государственного управления. Тезисы докладов: Материалы V Международной научно-практической конференции. – К.: УкрИНТЭИ, 2006. – С. 28–37.
4. Бусыгина И. М. Политическая регионалистика: Учебное пособие / И. М. Бусыгина. – М.: МГИМО, РОССПЭН, 2006. – 280 с.
5. Василенко М. Д. Правове обмеження суверенітету держав членів в рамках Європейського Союзу / М. Д. Василенко // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – Т. 4. – Одеса: Юридична література, 2005. – С. 80–88.
6. Вознюк П. Ф. Консенсус як принцип демократії: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.01 / П. Ф. Вознюк // Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2004. – 14 с.
7. Воцелка К. История Австрии. Культура, общество, политика / Карл Воцелка [пер. В. А. Брун-Цеховой, О. И. Величко, В. Н. Ковалева]. – М.: Весь мир, 2007. – 512 с.
8. Глигич-Золотарева М. Разграничение компетенции в федеративном государстве: сравнительный аспект / Милена Глигич-Золотарева // Федерализм: российское и международное измерение (опыт сравнительного анализа) [под ред. Рафаэля Хакимова]. – Казань, 2004. – С. 200–219.
9. Договір про заснування Європейського Співтовариства // Європейський Союз. Консолідовані договори [пер. Ю. Петруся, наук. ред. В. Муравйов]. – К.: Port-Royal, 1999. – С. 45–203.
10. Конституційне право зарубіжних країн: навчальний посібник / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка [та ін.]; за заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., доп. і переробл. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
11. Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М.: Норма, 2008. – 1056 с.
12. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник в 4-х т. – Т. 1–2 [отв. ред. Б. А. Страшун]. – М.: Бек, 1995. – 778 с.
13. Котляков В. К. Австрия (Австрийская Республика) / В. К. Котляков // Страны мира: Универсальный справочник [науч.-ред. совет: А. О. Чубарьян (предс.) и др.] – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2007. – С. 13–19.
14. Мелкумов А. А. Федеративные принципы государственного устройства: концептуальный аспект / А. А. Мелкумов // Общественные науки и современность. – 2001. – № 4. – С. 62–70.
15. Омельчук В. В. Врегулювання церковно-державних взаємин як чинник формування єдності гуманітарного простору європейських держав / В. В. Омельчук // Наукові записки Інституту етнопольових і політичних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України: зб. наук. пр. – К., 2009. – Вип. 43. – С. 303–313.
16. Омельчук В. В. Державна політика створення єдиного гуманітарного простору: зарубіжний досвід / В. В. Омельчук // Діалог цивілізацій чи Четверта світова війна: матеріали П'ятої Всесвітньої конференції (Київ, 25 травня 2006 р.). – К.: МАУП, 2007. – С. 273–283.
17. Омельчук В. В. Механізми формування національної ідентичності у державній політиці зарубіжних країн як чинник єдності гуманітарного простору / В. В. Омельчук // Молода нація: альманах. – 2008. – № 1(46). – С. 38–58.
18. Омельчук В. В. Нормативно-правове врегулювання міграційної проблеми у системі державної гуманітарної політики: зарубіжний досвід / В. В. Омельчук, О. В. Вахній // Порівняльно-правові дослідження. – 2012. – № 1–2. – С. 179–185.
19. Омельчук В. В. Особливості реалізації державної політики інтеграції національних меншин у гуманітарні простори держав світу / В. В. Омельчук // Молода нація: альманах. – 2008. – № 2(47). – С. 52–69.
20. Сорокіна Н. Г. Історичний аналіз взаємозумовленості соціокультури та державного управління / Н. Г. Сорокіна // Держава і регіони. Серія «Державне управління». – 2006. – № 4. – С. 152–157.

21. Фляйнер Т. Федерализм, федеративные государства и децентрализация / Томас Фляйнер, Лидия Р. Баста Фляйнер // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа) [под ред. Рафаэля Хакимова]. – Казань, 2004. – С. 8–40.

22. Шатіло В. А. Місце парламенту в механізмі державної влади зарубіжних країн / В. А. Шатіло // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – Вип. 1. – С. 40–44.

23. Godlewska E. Prawa językowe mniejszości narodowych w Republice Austrii na przykładzie mniejszości słoweńskiej i chorwackiej / E. Godlewska // Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. – Vol. XIII. – Sectio K. – 2006. – Wydział politologii UMCS. – Lublin. – S. 61–71.

*\* Поповичук Олег Миколайович – викладач Київського фінансово-економічного коледжу.*