

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АВСТРІЇ В ІМПЕРСЬКУ ДОБУ

*У статті розглядаються особливості формування правових засад місцевого самоврядування і регіональної політики Австрійської імперії. Визначено статус окремих земель під час перебування у складі імперії та його зміни після проголошення конституції.*

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

***Поповичук О. Н. Правовые основы организации местного самоуправления в Австрии в имперский период.***

*В статье рассматриваются особенности формирования правовых основ местного самоуправления и региональной политики Австрийской империи. Определен статус отдельных земель во время пребывания в империи и его изменения после провозглашения конституции.*

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

***Popovychuk O. M. Legal frameworks of organization of local self-government are in Austria in an imperial period.***

*The features of forming of legal frameworks of local self-government and regional policy of the Austrian empire are examined in this article. Status of separate earths is certain during a stay in empires and his changes after proclamation of constitution.*

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

Питання нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування набуває нового звучання в умовах глобалізації правових процесів, потреби їхньої гармонізації, запровадження нового курсу на оптимізацію використання ресурсів громади, максимальне наближення влади до безпосереднього отримувача адміністративних послуг. Зазначене важливе і з огляду на загальноєвропейські правові процеси [16, р. 6–9].

*Метою статті є з'ясування історичних засад становлення австрійського регіоналізму в так звану Габсбурзьку добу та його подальших змін. Розвиток австрійського регіоналізму та місцевого самоврядування є цікавим для України, адже саме у цей час формуються і самоврядні традиції окремих українських земель (Галичини, Буковини, Закарпаття), які колись входили до складу Австрійської держави.*

Проблема витоків нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування в Австрії піднімалася низкою дослідників. Зокрема ці питання досліджували О. Бальзер [18], Х. Бальтл [17], К. Воцелка [1]. Особливостей становлення австрійського конституціоналізму щодо місцевого самоврядування торкалися Н. Гриб (правове регулювання прав громадян в контексті їхньої реалізації на рівні окремих земель) [2; 3], Н. Єфремова (юридичне оформлення процесу централізації після відходу від конституційних завоювань 1848 р.) [4]. Правовий статус українських земель у складі Габсбурзьких володінь аналізували Б. Тищик [12], І. Мищак [14] та ін. В. Омельчук звернув увагу на особливості становлення системи державної політики в Австрії на регіональному рівні [9; 10]. Л. Пахомова проаналізувала особливості управління Боснії в системі регіонального управління Габсбургів [15]. Окремих аспектів даної проблематики вже торкався і автор цієї статті [11].

Традиції місцевого самоврядування мають тривалу історію, пов'язану з особливостями процесу входження окремих земель до складу габсбурзьких володінь [17, р. 3–12]. Ці процеси мають важливе значення для історії держави і права України з огляду на перебування Галичини, Буковини і Закарпаття у складі Австрії, а згодом Австро-Угорщини. Однак українсько-австрійські політичні зв'язки мають набагато глибше коріння [21]. Окрім того, витoki сучасного земельного права окремих земель, зокрема Тиролю [19] та столичного міста Відня [22], простежуються за імперської доби. Вже в Австрійській імперії були започатковані обмежені форми самоврядування окремих регіонів. Дослідники виокремлюють статус спадкових земель Габсбурзького дому з австрійським ерцгерцогством на чолі, землі Чеського королівства (Чехія, Моравія, Австрійська

Сілезія), землі Галичини (спочатку включали і Буковину) та землі Угорської корони (Угорщина, Хорватія, Трансильванія) [6, с. 9–10]. Специфічний статус у складі Австрійської імперії мало Ломбардо-Венеціанське королівство.

Окремі самоврядні інституції отримували особливі відзнаки за участь у вирішенні загальнодержавних питань. Так, винагороджуючи чеський сейм, який надав 1,5 млн. флоринів на утримання ландверу, австрійський імператор дозволив його членам носити червоний мундир [5, с. 87]. Вже перша Конституція 25 квітня 1848 р. у формі Конституційної грамоти Австрійського цесарства давала певні можливості для розвитку прав окремих народів імперії [3, с. 52]. Конституція складалася з двох частин – імператорського патенту від 25 квітня та Конституційного документу Австрійської імперії. Останній містив розділ VII – Провінційні стани. У загальних положеннях конституції зазначалося, що всі країни, які входять до Австрійської імперії, творять нероздільну конституційну монархію, а поділ територій окремих провінцій залишається без змін [2, с. 97].

Проте вже 16 травня цього ж року Конституція втратила свою чинність. 4 березня 1849 р. Австрії було даровано нову «октройовану» Конституцію, яку підготував уряд [3, с. 52]. Ідея свободи громади отримала свій розвиток у розділі IV «Про гміни». Вона передбачала право територіальної громади на власність, виборність, підзвітність і підконтрольність органів самоврядування, поділ сфери діяльності громади та її органів [13, с. 123]. Продовжується й удосконалення адміністративно-територіальної структури імперії. Вже у 1849 р. Буковину було відділено від Галичини в окремий коронний край [3, с. 53].

Проте зі зміцненням позицій імператорської влади поступово починається відхід від традицій конституціоналізму. Так, у листі імператора Франца-Йосифа до прем'єр-міністра від 31 грудня 1851 р. №4/1852 встановлювалися засади організації установ у землях корони Австрійської імперії. Згідно з додатком об'єднані землі під старими історичними назвами або новими назвами Австрійської імперії створюють неділимі складові частини Австрійської імперської спадкової монархії (п. 1). У кожній землі корони засновуються земельні князівські окружні установи (п. 3). Під час організації місцевих громад існувала різниця між громадами землі та громадами міст, звернемо увагу і на особливості та окремий статус королівських і князівських міст Австрійської імперії [4, с. 10].

20 жовтня 1860 р. імператор був змушений піти на поступки, видавши так званий «Жовтневий диплом». Ним було розширено повноваження ландтагів. Угорські державні збори отримали право законодавчої ініціативи. Проте, з одного боку, цей акт не задовольнив угорське населення, з іншого – викликав розгортання визвольного руху в інших районах держави. 26 лютого 1861 р. Лютневим патентом ці здобутки було обмежено. У 1863 р. уряд згортає конституційні перетворення, повертаючись до централізованих методів управління окремими регіонами. Поразку цих кроків визнав і сам імператор, скасувавши у 1865 р. конституцію 1860 р. Свідченням цього стали розпуск 22 серпня 1861 р. державних зборів і місцевих комітатських зборів та введення в Угорщині режиму надзвичайного стану.

Реформа 1867 р. стала черговим кроком з утвердження австрійського конституціоналізму і зміцнення самоврядних прав окремих регіонів [3, с. 52]. Історико-культурні відмінності цих регіонів стали підставою для їхніх регіональних еліт поставити перед імператорським оточенням питання про приведення адміністративно-територіальної структури держави у відповідність із потребами ефективного державного управління. З іншого боку, в умовах централізованої влади Габсбурзька монархія не змогла налагодити ефективне управління окремими регіонами. Зовнішньополітична ситуація, військові поразки 1859 і 1866 рр., загроза повстання всередині країни змусили Габсбургів піти на поступки. Одним із таких кроків стало надання Угорщині (землям корони Святого Стефана, Транслейтанії) адміністративної автономії із власним урядом і парламентом. Наступним кроком став пошук правових механізмів узгодження діяльності рейхсрату у Відні та сейму в Угорщині. Водночас угорській адміністрації вдалося частково задовольнити вимоги хорватського населення. У 1868 р. королівства Хорватія та Славонія були об'єднані. Тогочасний хорватський парламент підтвердив його підпорядкування Угорщині із відповідним конституційним закріпленням угорсько-хорватського союзу. У 1868 р. у Загребі був створений крайовий уряд.

Інші імперські землі (так звана Цислейтанія: Верхня і Нижня Австрія, Штирія, Зальцбург, Тироль, Форарльберг, Крайна, Гориця і Градишка, Трієст, Істрія, Далмація, Богемія, Моравія, Сілезія, Галичина, Буковина) утворили австрійську частину монархії і були представлені у рейхсраті. Цей орган стає двопалатним і у нижній палаті, відповідно, стали представлені ландтаги

земель Цислейтанії. З іншого боку, невирішеними залишилися питання статусу ряду інших регіонів, насамперед Чехії та Хорватії. Окрема декларація національних представників вимагала надання Чехії, Моравії та Сілезії (землі корони Святого Вацлава) статусу, аналогічного угорському. Водночас у системі регіональної політики і місцевого самоврядування Австрії окреме місце зайняла Боснія, яка згідно з рішенням Берлінського конгресу 1878 р. була окупована імператорськими військами, а у 1908 р. анексована. Адміністрація Боснії була підпорядкована безпосередньо імператорові. Австро-Угорський уряд залишив старий османський адміністративно-територіальний поділ – 6 санджаків (Bezirk), які, своєю чергою, поділялися на 49 каз (Kreis), на чолі яких стояли каймаками. Восени 1878 р. було утворено комісію з управління Боснією-Герцеговиною при уряді Австро-Угорщини. Однак комісія виявилася неефективною, тому її прикріпили до Міністерства фінансів. Таким чином у краї, поряд із військовою, діяла цивільна адміністрація. Та й цей крок не дав належних результатів. Тому при загальноімперському Міністерстві фінансів 8 червня 1880 р. створили спеціальне «Бюро у справах Боснії і Герцеговини», яке включало 7 департаментів [15, с. 4; 20, р. 138–140].

На різних етапах історичного розвитку Австрійської (Австро-Угорської) імперії, поряд із формуванням її етнічного ядра та мультиетнічних прилеглих територій, відбувалося оформлення регіонів та кристалізація регіональних особливостей, що накладало істотний відбиток і на процеси місцевого самоврядування країни. Ці процеси були дещо пригальмовані монархічними засадами тогочасної унітарної австрійської державності. Проте на різних етапах її розвитку при розбудові адміністративно-територіальної моделі було зроблено спробу врахувати усталені регіональні особливості, які існували вже в Австрійській імперії Габсбургів. Процеси федералізації продовжувалися в Австрії і після розпаду імперії та втрати усіх поза австрійських володінь. Так федеральний конституційний закон Австрії 1920 р. у редакції 1929 р., за винятком перших двох статей, де Австрія визначалася як демократична республіка і федеративна держава, далі повсякчас використовує терміни «федерація», «земля», «громада» [7, с. 218]. Разом із тим федеральна влада зберегла суверенітет над усією територією держави, яке передбачає і юрисдикцію над усіма громадянами, попри земельні відмінності [8, с. 68]. Традиції місцевого самоврядування Габсбурзької монархії стали важливим підґрунтям подальшого розвитку прав і повноважень окремих земель уже в Австрійській республіці. Деякі землі, розбудовуючи свій самоврядний статус, апелювали до імператорських актів. Все це зумовлює потребу подальшого вивчення і дає підстави зазначити актуальність даної розвідки при вивченні нормативних передумов федералізації земель.

Отже, підводячи підсумки, зазначимо сталість традицій місцевого самоврядування в Австрії, їхню історичну та соціокультурну зумовленість. Місцеве самоврядування, хоча і в обмеженій формі, було регламентовано вже в Австрійській (згодом Австро-Угорській) імперії. Різні права і повноваження були надані для окремих регіонів. Самоврядні інституції отримували особливі відзнаки за участь у вирішенні загальнодержавних питань. Вже перша Конституція 25 квітня 1848 р. у формі Конституційної грамоти Австрійського цесарства давала можливості розвитку прав окремих народів імперії. У загальних положеннях конституції зазначалося, що всі країни, які входять до Австрійської імперії, творять нероздільну конституційну монархію, а поділ територій окремих провінцій залишається без змін.

Проте вже 16 травня цього ж року конституція втратила свою чинність. Поступово почався відхід від традицій конституціоналізму. Об'єднані землі під старими історичними назвами або новими назвами Австрійської імперії створюють неділимі складові частини Австрійської імперської спадкової монархії. У кожній землі корони створюються земельні князівські окружні установи. Під час організації місцевих громад існує різниця між громадами землі та громадами міст, звертаючи увагу на особливості й окремий статус королівських та князівських міст Австрійської імперії.

Реформа 1867 р. стала черговим кроком з утвердження австрійського конституціоналізму і зміцнення самоврядних прав окремих регіонів. Проте на центральному рівні переважало прагнення обмежити права неавстрійських земель, що ускладнювало процес конституційних перетворень і згодом призвело до розпаду Австро-Угорської імперії. Головна мета державної політики полягала у створенні умов для динамічного і збалансованого розвитку центру та його регіонів, підвищення стандартів життя населення, забезпечення їхнього дотримання для кожного громадянина незалежно від місця проживання, також поглиблення процесів трансформації на основі підвищення ефективності використання ресурсів регіонів, дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування. Водночас центр

намагався контролювати місцеве управління, а процеси адміністративних перетворень залишалися поверхневими, не отримавши належного розвитку на рівні низових районів.

Важливим напрямом оптимізації державної регіональної політики Австрії на місцевому рівні виступали 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 у процес розбудови держави. Соціокультурні особливості володіння Габсбурзької імперії наклали відбиток на організацію діяльності як місцевих органів виконавчої влади, так і на систему місцевого самоврядування.

#### **Список використаних джерел:**

1. Воцелка К. История Австрии. Культура, общество, политика [пер. В. А. Брун-Цеховой, О. И. Величко, В. Н. Ковалев] / Карл Воцелка. – М.: Весь мир, 2007. – 512 с. – Серия: Национальная история.
2. Гриб Н. Австрійська конституція 1848 р.: політико-правові передумови прийняття, структура та основні положення / Н. Гриб // Вісник Львівського університету: Серія юридична. – 2012. – Вип. 56. – С. 95–102.
3. Гриб Н. Правове регулювання основних прав громадян за австрійською конституцією 1867 р. / Н. Гриб // Вісник Львівського університету: Серія юридична. – 2011. – Вип. 54. – С. 52–60.
4. Єфремова Н. В. Причини запровадження політики неоабсолютизму в Австрійській імперії та її юридичне оформлення / Н. В. Єфремова // Вісник Маріупольського державного університету. – Серія: Право. – 2011. – Вип. 1. – С. 7–14.
5. История XIX века [под. ред. профессор Лависса и Рамбо; пер. с фр.] – [2-е, дополн. и испр. изд. под. ред. проф. Е. В. Тарле]. – М.: ОГИЗ, 1938. – Т. 2. – 579 с.
6. Кан С. Б. Революция 1848 года в Австрии и Германии / С. Б. Кан. – М.: Учпедгиз, 1948. – 232 с.
7. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник в 4-х т. – Т. 1–2 [отв. ред. Б. А. Страшун]. – М.: Бек, 1995. – 778 с.
8. Мелкумов А. А. Федеративные принципы государственного устройства: концептуальный аспект / А. А. Мелкумов // Общественные науки и современность. – 2001. – № 4. – С. 62–70.
9. 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.
10. 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.
11. Поповичук О. М. Особливості формування системи нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування та регіональної політики Австрії (1945–1995 роки) / О. М. Поповичук // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 5. – С. 49–53.
12. Тищик Б. Й. Історія держави і права Австрії і Австро-Угорщини (X ст. – 1918 рр.) / Б. Й. Тищик. – Львів: юридичний факультет Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка, 2003. – 80 с.
13. Хомко Л. В. Австрійська та російська моделі самоврядування в українських містах другої половини XIX ст.: порівняльний аналіз / Л. В. Хомко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – Серія юридична. – 2011. – № 1. – С. 119–127.
14. Мищак І. М. Боротьба українців за національні права та інтереси в австрійському парламенті (друга половина XIX ст. – 1918 р.) / І. М. Мищак // Право України. – 2009. – № 3. – С. 161–167.
15. Пахомова Л. Ю. Проблема управления новоприсоединенными землями в Новое время. Опыт австро-венгерского управления оккупированными областями – Боснией и Герцеговиной (1878–1908 гг.) [Электронный ресурс] / Лидия Юрьевна Пахомова // Государственное управление: Электронный вестник. – Вып. 16. – Сентябрь 2008 г. – Режим доступа: [http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2008/vipusk\\_16\\_sentjabr\\_2008\\_g./problemi\\_upravlenija\\_teorija\\_i\\_praktika/pakhomova.pdf](http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2008/vipusk_16_sentjabr_2008_g./problemi_upravlenija_teorija_i_praktika/pakhomova.pdf) – 16 с.
16. Bachtler J. Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe / J. Bachtler, R. Downes, G. Gorzelak. – Ashgate Publishers, Andovershot, 2000. – 198 p.

17. Baltl H. Österreichische Rechtsgeschichte unter Einschluß sozial – und wirtschaftsgeschichtlicher Grundzüge / H. Baltl. – Graz : Leykam – Verlag, 1986. – 136 s.
18. Balzer O. Historia ustroju Austrii w zarysie / O. Balzer. – Lwów, 1908. – 512 s.
19. Landesrecht Tirol. – Band 1 [bearb. v. Dr. Gerhard Brandmayr] – Wien : Lexis Nexis Verlag ARD, 2007. – 1126 s.
20. Malcolm N. Bosnia. A Short History / Noel Malcolm. – London : Macmillan London Limited; Papermac, 1994. – 340 p.
21. Mika N. Czy Król Rusi Halickiej Daniel był obecny przy zawieraniu pokoju Wiedeńskiego w 1261 roku? Z dziejow stosunkow rusko-austriackich / N. Mika // KH. – R. CV. – 1998. – Nr. 2. – S. 3–16.
22. Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung) – Wien : Druckhaus Vorwärts Ges, m. b. H., 1983. – 103 s.

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