

Конституційні засади територіальної

організації публічної влади в Австрії: історія та сучасність



В. Л. Федоренко

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений юрист України

Стаття висвітлює проблеми становлення та розвитку територіальної організації публічної влади і місцевого самоврядування в Австрії. Аналізується генезис політико-територіального устрою Австрії від часів утворення імперії Габсбургів й існування Австро-Угорської імперії – до сьогодення. Досліджуються



О. М. Чернеженко

кандидат юридичних наук, науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи Національної академії внутрішніх справ

еволюція Австрії від централізованої унітарної монархії – до децентралізованої федеральної республіки, а також особливості розмежування компетенції між федеральним центром та федеральними землями.

Ключові слова: Австрія, Австро-Угорщина, територіальна організація публіч-

ної влади, федерація, федеральна конституція, федеральні землі, автономія, місцеве самоврядування, громади, компетенція, податки, розподіл повноважень.

Статья освещает проблемы становления и развития территориальной организации публичной власти и местного самоуправления в Австрии. Анализируется генезис политико-территориального устройства Австрии со времен образования империи Габсбургов и существования Австро-Венгерской империи – до сегодняшнего времени. Исследуются эволюция Австрии от централизованной унитарной монархии – к децентрализованной федеральной республике, а также особенности разграничения компетенции между федеральным центром и федеральными землями.

Ключевые слова: Австрия, Австро-Венгрия, территориальная организация публичной власти, федерация, федеральная конституция, федеральные земли, автономия, местное самоуправление, общины, компетенция, налоги, распределение полномочий.

The article covers the difficulties in the formation and development of the territorial organization of public authority and local governance in Austria. The genesis of political-territorial division of Austria is analyzed, from the time of the Austrian Habsburg rule, through the period of the Austro-Hungarian Empire and to the present day. We investigate the evolution of Austria from a centralized, unitary monarchy to a decentralized, federal republic, including the peculiarities of distribution of powers between the federal center and the federalized states.

Keywords: Austria, Austria-Hungary, territorial organization of public authority, federation, federal constitution, federal states, autonomy, local governance, communities, competence, taxes, distribution of powers.

С трімкий і водночас складний, а подекуди й драматичний перебіг сучасних політико-правових процесів у 2014 р. ставить перед Україною нові виклики та завдання, яких до сьогодні наша держава за час свого незалежного існування не знала. Революція гідності, повернення до парламентсько-президентської форми державного правління, окупація АР Крим сусідньою державою, перемога в першому турі президентських виборів П. Порошенка, оборона Сходу України від терористів, а з серпня 2014 р. й російських військ, із застосуванням всіх видів озброєння в режимі антитерористичної операції (АТО), позачергові вибори народних депутатів України та традиційно складна «коаліціада» й процес формування нового Уряду, проголошення главою держави «Стратегії-2020», що має на меті започаткування низки важливих реформ у державі [9, с. 102], та інші окреслили принципово нову «шкалу координат» для розвитку суспільства й держави.

На сьогодні не лише українське суспільство, а й міжнародна спільнота, насамперед США і держави-учасниці ЄС, чітко зайнявши проукраїнську позицію, очікують від вищого керівництва держави, насамперед від новообраного парламенту та нового уряду, реалізації невідкладних системних реформ у всіх сферах державного управління та суспільного розвитку в Україні. Ці реформи зумовлені не лише складною військово-політичною, державно-управлінською, соціально-економічною та гуманітарною ситуацією в державі, пов'язаною з вищезгаданими подіями в Україні, а й зобов'язаннями України перед Європейським Союзом, що впливають з Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, синхронно ратифікованої 16 вересня 2014 р. Верховною Радою України та Європейським парламентом. Зазначена Угода є найбільшим за своїм обсягом і те-

матичним охопленням міжнародно-правовим документом за всю історію України. Вона визначає якісно новий формат відносин між нашою державою та ЄС на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції» [9] і виступає стратегічним договороказом майбутніх реформ в Україні.

Одним із таких наріжних напрямків проведення реформ на сьогодні є питання збереження державою політичного суверенітету на всій території України, з одночасним реформуванням існуючої моделі територіальної організації публічної влади та системи місцевого самоврядування на засадах їх децентралізації. Перші кроки щодо розробки стратегії відповідних змін в Україні уже здійснені. Так, за повідомленнями ЗМІ, Венеціанська комісія попередньо схвалила зміни до Конституції, запропоновані Президентом України П. Порошенком. При цьому Комісія вважає, що запропонована главою держави модель децентралізації враховує затверджений Радою Європи принцип субсидіарності, як «переваги нижньої ланки при прийнятті рішень». До того ж, нові категорії «реальна влада місцевих органів влади» і «сталий розвиток адміністративно-територіальних одиниць» вбачаються для Комісії раціональною основою для проведення децентралізації влади в Україні [1].

Мали місце й кроки Президента України і Верховної Ради України VII скликання щодо запровадження особливого порядку місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, коли після підписання Мінських домовленостей 16 вересня 2014 р. було прийнято однойменний Закон України*. Цим Законом визнався тимчасовий, строком до 3-х років, порядок організації місцевого само-

врядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, визначених Верховною Радою України.

Утім, виконання Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», як і Мінських домовленостей, були зірвані Російською Федерацією та квазіутвореннями «ДНР» і «ЛНР», які не лише пронехтували потенціал режиму перемир'я та безумовного обміну полоненими, а й провели 2 листопада 2014 р. т. зв. «вибори» керівництва самопроголошених «республік». Їх результати, як і сам факт проведення виборів, не визнала жодна держава світу та засудила ООН й інші поважні міжнародні організації. На сьогодні «особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», як форма введення збройного конфлікту в політичне русло, на жаль, дещо вичерпав свій миротворчий потенціал. До того ж, положення цього Закону дисонують з Конституцією України.

Як відомо, територіальний устрій є організацією території держави. Відповідно до ст. 2 Основного Закону суверенітет України поширюється на всю її територію. Тобто Україна наділена виключним правом здійснювати на своїй території всю повноту державної влади і виступати від імені народу, що проживає на цій території, незалежним суб'єктом міжнародних відносин. У межах своїх територіальних кордонів Україна, будучи суверенною державою, виступає як єдиний офіційний представник усього Українського народу, що об'єднується за ознакою громадянства і на сьогодні, після Революції гідності 2014 р., утвердився як нація політична.

Жоден інший суб'єкт не наділений суверенітетом на території України. Російська Федерація, а також самопроголошені Луганська народна республіка (ЛНР), Донецька народна республіка (ДНР), інші квазі-

* Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16 вересня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – №45. – Ст. 2043.

державні, а тим більше терористичні організації та утворення на території України не мають права на здійснення публічної влади у адміністративно-територіальних одиницях України, включно з АР Крим, Луганською та Донецькою областями. Будь-які, а тим більше воєнні посягання на територію України грубо порушують загальноновизнані принципи і норми міжнародного права, зокрема, щодо недопущення ревізії повоєнних кордонів у Європі.

Разом з тим збереження політичного суверенітету та територіальної цілісності України, а також перспективи реінтеграції тимчасово окупованої АР Крим та окремих територій Донецької й Луганської областей обумовлюють реформування існуючої територіальної організації публічної влади в Україні. Окрім курсу на децентралізацію публічної влади, що передбачає реформування дещо архаїчного інституту місцевих державних адміністрацій і посилення владоспроможності органів місцевого самоврядування, зокрема місцевих рад і їх виконавчих органів, для України може бути корисним і досвід розвитку й функціонування різноманітних моделей децентралізації публічної влади у державах-учасниках ЄС. Зокрема, йдеться про досвід становлення та розвитку територіальної організації публічної влади і місцевого самоврядування в Австрії.

Досвід формування територіальної організації публічної влади у цій потужній європейській державі має давні історичні витоки. Як відомо, землі Австрії, як незалежного територіального утворення, відомі історикам ще з часів Середньовіччя. Її тривале утвердження традиційно пов'язують, у першу чергу, зі складним становленням династії Габсбургів та священної Римської імперії. Так, з кінця XV – до початку XVI ст., внаслідок низки династичних шлюбів Габсбурги стали наймогутнішою династією християнського світу, зібравши під своїм початком значні території.

Утім, централізована Австрійська держава, відома в історії й як «Імперія Габсбургів», утвердилася дещо пізніше, упродовж XVIII-XIX ст., поступаючись принципам демократії задля посилення абсолютної влади Габсбургів. Однак традиція самоуправління та незалежності федеративної землі вже сформувалася історично та була тісно пов'язана із тогочасними демократичними рухами угорців, хорватів, чехів, інших народів, чії землі входили до складу Австрії. У цьому сенсі, можна провести певні історично-правові паралелі взаємодії названих та інших народів з імперією Габсбургів із відомим у республіканському Римі інститутом *jus exitu* («право виходу»), що визначав широкую автономію народів, які поєднали свій розвиток з Римом, із метою прилучення їх до більш високих форм цивілізації [5, с. 15]. Але подібні відносини територіальної організації публічної влади у Австрії вимагали своєї конституціоналізації.

Під час другої хвилі буржуазно-демократичних революцій в Європі у 1848-1849 рр. була здійснена перша не завершена спроба встановити Австрійську «федеральну (демократичну) монархію», обмеживши владу абсолютизмом тодішнього імператора Фердинанда у конституційний спосіб. Так, з липня 1848 по березень 1849 рр. в країні діяло Конституційне зібрання, що збиралося спочатку в Відні, а потім у моравському місті Кромержиж (німецька назва – Кремзир). Головним досягненням цього Зібрання стало прийняття акта від 7 вересня 1848 р. про звільнення селян від феодалної повинності. Натомість розроблення конституції («Крезирського акта») не було завершено через суперечливість позицій делегатів цього Зібрання.

Зокрема, представник чеської фракції, відомий вчений-історик Ф. Палацький запропонував сміливий проект федералізації імперії Габсбургів, що мала б поділяти-

ся за національною, географічною та історичною ознаками на: австро-німецьку, чехо-слов'янську, польсько-русинську, угорську, румунську, югославську та італійську землі. Кожній з цих земель передбачалось надання широких повноважень. Але концепція федералізації Ф. Палацького була засуджена більшістю представників Зібрання як антидержавницька й не була підтриманою [10, с. 204-205].

Після низки військових поразок (1860-1867 рр.) та назрілої потреби збереження «Дунайської імперії» Франц Йосип, під тиском угорського національно-визвольного руху, погодився на конституційне обмеження свого повноваддя на користь збереження територіальної цілісності країни. 20 березня 1867 року угорський парламент ухвалив 69 статей т. зв. «Закону XII», за яким монархія Габсбургів – Австрійська імперія (Ausgleich) ставала новою дуалістичною державою Австро-Угорщиною – союзом двох держав на чолі з австрійським імператором і угорським королем. Кожна з союзних держав мала власний парламент, відповідальний перед ним уряд і була наділена широкими повноваженнями у галузі внутрішніх справ, включаючи територіальну організацію публічної влади.

21 грудня 1867 року процес унормування міжнародної правосуб'єктності Австро-Угорщини був завершений після прийняття Зводу законів монархії, що отримали назву «Грудневої конституції». Її положення утверджували Австро-Угорщину як ліберальну конституційну монархію та гарантували широкі права і свободи для підданих. Останні положення Грудневої конституції зберігають свою чинність донині.

Тогочасна Австро-Угорщина була складним політико-територіальним утворенням в складі Транслейтанії (Угорщина, Хорватія і Славонія, Боснія і Герцеговина) та Цислейтанії (Богемія, Буковина, Каринтія, Крайна, Далмація, Галісія і Лодо-

мерія, Австрійське Примор'я, Нижня Австрія, Моравія, Зальцбург, Силезія, Штирія, Тироль, Верхня Австрія, Форальберг). Також слід відзначити, що імператор Франц Йосип, із міркувань недопущення надмірного посилення угорського компонента Австро-Угорщини, закріпив у Законі «Про права національностей» 1868 р. обмежену національну автономію неугорських народів, що проживали на території, підконтрольній угорському королеві.

До складу тодішньої Австро-Угорської імперії входили й українські землі – Королівство Галісії і Лодомерії, що мало відносну автономію, а у Львові з 1861 р. працював Галицький крайовий сейм; Буковина, що мала внутрішнє самоуправління – Буковинський сейм, доступ до якого українців був обмежений на користь німців і румунів, та Закарпаття, що було частиною Угорського королівства.

Разом з тим такий конституційний «федералізм» не створив справжньої федеральної держави, подарувавши світові унікальний зразок «дворівневої» децентралізованої (регіональної) держави, на кшталт сучасної Іспанії або Італії. Австро-Угорською імперією традиційно управляла одна сильна центральна держава – Австрія. Тому затвердження законодавства федеральної землі було обов'язковим. Центральна федеральна земля контролювала судочинство, поліцію, військові сили, вищу освіту, оподаткування. Крім того, актуальною політичною та правовою доктриною в сфері політико-територіального устрою на той час була централізація. Власне до середини ХХ ст. в Австрії не було жодної теоретичної бази для розвитку ідей федералізму [16, с. 125-126; 4].

Як сучасна самостійна європейська держава Австрія утворилася після I світової війни, коли парламентом 10 листопада 1920 р. було прийнято Федеральний конституційний закон. За Сен-Жерменським мирним договором 1919 р. до складу Ав-

стрії увійшли насамперед традиційні австрійські землі. У 1921 р. до неї була також приєднана частина західної Угорщини (провінція Бургенланд) з переважаючим австрійським населенням. Так сформувалися територіальні кордони сучасної Австрії, визнані міжнародною спільнотою.

Федеральна конституція 1920 р. була компромісом двох протилежних політичних концепцій. Соціал-демократи Австрії прагнули створити централізовану державу, адже їхнім опорним пунктом був Відень. Натомість консерватори хотіли запровадити федеральну систему, схиляючись до високого пріоритету автономії федеральної землі. Саме у цей час відбувається перехід від монархії в формі децентралізованої унітарної держави до республіки з федеративним устроєм.

Ранній федералізм Австрії у першій пол. ХХ ст. супроводжувався певними загрозами для єдності країни, адже він загострював політичні конфлікти між партіями. Зрештою, партії зійшлися на створенні офіційно федеральної держави з усіма необхідними державними інститутами, а також із сильним Національним парламентом та урядом, і виключним централізмом розподілення влади та повноважень. Отже, федералізм Австрії – це більше політичне поняття, ніж адміністративно-територіальний устрій у його класичному розумінні. Рушійною силою федералізму Австрії є не супідрядність Центральної влади і незалежної Федеральної землі, а первинний союз між центральними та регіональними політичними силами. Адже федеральна система Австрії ґрунтується переважно на політичній кооперації, а також на владі політичних партій, що через діяльність у парламенті наділяють ідею федералізації реальними сенсами і відповідними державотворчими та правотворчими практиками.

Конституція Австрія 1920 р. була предметом ревізії декілька разів. Кожен її перегляд був спрямований переважно на по-

силення федеральної влади. Так, у 1922 р. було досягнуто згоди про розмежування компетенцій у фінансовій сфері, а в 1925 р. це розмежування вступило в дію. Власне, нинішнє розмежування фінансових повноважень між федерацією та її суб'єктами у Австрії засноване саме на Конституційному акті 1925 р.

У 1925 році також відбулося внутрішнє адміністрування федеральних земель Австрії та їх повноважень у галузі внутрішньої політики, охорони правопорядку, загальної освіти і охорони здоров'я. Зокрема, правовий статус політичного центру держави було посилено шляхом запровадження посади Федерального президента та обрання його прямим голосуванням. Було також вирішено реформувати Бундесрат, тобто другу палату парламенту, та додати до представників федеральних земель представників широких соціальних груп суспільства.

І хоча ця реформа не була реалізована, вона стала політико-правовим індикатором зростання в державі антидемократичних настроїв, що пізніше втілилися в Австрійській конституції 1934 р. Уряд, по суті, трансформувався в законодавчий орган. Було запроваджено кілька нових установ: Рада земель мала право не погоджуватися із законодавством, яке приймав уряд, але не мала права змінювати це законодавство. З іншого боку, навіть обмеження владних повноважень було несуттєвим, адже здійснення влади у Австрії відбувалося лише за наказами уряду [17, с. 46-47; 6].

У 1938 році нацистська Німеччина окупувала Австрію та приєднала її до Третього рейху, позиціонуючи це як «возз'єднання (аншлюс) двох споріднених народів». Австрія як незалежна держава зникає з карти світу і перетворюється у звичайну німецьку провінцію – «Східну марку». Аншлюс відбувся шляхом загалом демократичного інституту референдуму, який використався нацистською Німеч-

чиною на власну користь: за приєднання Австрії до Німеччини голосували виборці обох держав, що співвідносилися між собою в пропорціях 1 до 5 відповідно.

У 1945 році, після поразки гітлерівської Німеччини у II світовій війні, було відновлено дію Конституції 1920 р., й Австрія знову стала федеральною державою. Відродження демократичного конституційного ладу та державної цілісності Австрії відбувалося під окупаційним контролем урядів Великобританії, СРСР, США і Франції, що діяв у цій державі упродовж 10 років. Саме державами-переможницями був сформований Тимчасовий уряд Австрії, проведені вибори до Національної ради (нижньої палати Федеральних зборів). Федеральні збори обрали Федерального президента, який призначив Федерального канцлера. У цей час також був сформований постійний уряд.

У 1955 році представники чотирьох союзних держав та Австрії підписали Державний договір про відновлення незалежної і демократичної Австрії. Після виведення з Австрії всіх окупаційних військ Національна рада Австрії схвалила Федеральний конституційний закон «Про нейтралітет Австрії», який вважається складовою частиною Конституції Австрії. Цей закон закріпив положення про те, що Австрія ніколи не вступатиме у будь-які військові союзи і не допустить утворення на своїй території військових баз іноземних держав [2, с. 117; 11]. Тобто нейтралітет Австрії був визнаний на найвищому міжнародному та національному рівнях.

Протягом 1960-1970-х років австрійські федеральні землі намагалися зупинити тенденцію щодо централізації держави і виборювали права на власну автономію в облаштуванні внутрішньої політики. Незважаючи на те, що вони досягли певного успіху, зокрема зробивши деякі зміни в Конституції і посиливши свою позицію

перед Федеральним урядом, Австрія все ж таки залишається країною, яка має систему т. зв. «унітарного федералізму», тобто державою, у якій регіональна влада чітко підпорядкована федеральній владі [17, с. 46-47; 8].

На сьогодні основу конституційного законодавства Австрії становить Федеральний конституційний закон (далі – ФКЗ), який був прийнятий Конституційними Національними зборами 1 жовтня 1920 р. (набув чинності з 10 листопада 1920 р.). Але Конституція Австрії так і не була систематизована в єдиний конституційний акт, а складалася зі значної кількості нових та історичних конституційних законів та інших актів. Тобто категорія «Конституція Австрії» є системою споріднених і взаємопов'язаних конституційних актів. Найбільш важливими із них є такі:

- Закон «Про загальні права громадян королівств та земель, представлених в Імперській раді» від 21 грудня 1867 р.;
- Державний договір «Про відновлення незалежної й демократичної Австрії» 1955 р., що вносить захист меншин;
- Сен-Жерменський мирний договір 1919 р.;
- Європейська конвенція «Про захист людини і основоположних свобод» 1950 р., із 7 додатковими протоколами;
- Конституційний закон «Про нейтралітет» 1955 р.;
- Конституційний закон «Про охорону навколишнього середовища» 1984 р.;
- Конституційний закон «Про захист особистої свободи» 1988 р.

Крім того, існує ще понад 100 спеціальних конституційних положень стосовно прав людини, розподілу повноважень між органами державної влади та федеральним центром і федеральними землями у Австрії, застосування збройних сил Австрії за межами країни, міжнародних відносин, членства у міжнародних організаціях та інших політичних питань [16, с. 127].

За формою державного правління Австрія залишається парламентською республікою. Відповідно до ст. 24 ФКЗ Австрії законодавча влада Федерації здійснюється Національною радою (нижньою палатою) спільно із Федеральною радою (верхньою палатою), які разом складають Федеральні збори.

Вищими органами виконавчої влади є Федеральний президент, федеральні міністри і державні секретарі, а також члени уряду земель. Главою держави є Федеральний президент, який з 1945 р. до 1957 р. обирався Федеральними зборами (Національною і Федеральною радами на спільному засіданні), а з 1957 р. – населенням країни на основі рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування, яке здійснюється особисто (ч. 1 ст. 60 ФКЗ).

Державне управління справами Федерації здійснюється Федеральним канцлером, віце-канцлером та іншими федеральними міністрами. Вони разом утворюють Федеральний уряд, який очолює Федеральний канцлер (ст. 69 ФКЗ). Порядок формування уряду визначає ст. 70 ФКЗ. Вона передбачає, що Федеральний канцлер і, за його пропозицією, інші члени Федерального уряду призначаються Федеральним президентом з числа членів парламентських партій, які користуються довірою нижньої палати парламенту – Національної ради. До органів судової влади, наділених компетенцією у сфері адміністративної та конституційної юстиції, належать Адміністративний і Конституційний суди, які здійснюють контроль за додержанням органами влади Конституції та законності. Важливу роль у системі центральних державних органів Австрії має також Рахункова палата, яка контролює фінансову дисципліну державних органів [2, с. 67; 16, с. 134-135].

За формою державного устрою Австрія є федеративною державою, до складу якої входять дев'ять самостійних земель: Бур-

генланд, Каринтія, Нижня Австрія, Верхня Австрія, Зальцбург, Штирія, Тироль, Форарльберг, Відень (столиця Австрії, яка має статус землі й окремі положення у Конституції). Характеризуючи політико-територіальну організацію Австрії, з огляду на історичні шляхи її утворення, можна погодитись із П. Пернталером, який відзначив, що федерація і землі в Австрії є своєрідними історично-політичними утвореннями, які сформовані австрійським народом і народами земель на основі загальнонаціонального права і права кожного народу на самовизначення [16, с. 125-126].

Відповідно до статті 95 ФКЗ законодавча влада земель здійснюється Ландтагами, члени яких обираються громадянами землі за пропорційною системою на основі рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Теоретично, згідно зі ст. 15 ФКЗ, землі мають компетенції стосовно будь-якої діяльності, які не стосуються безпосередньо конституційних повноважень Федерації. Відповідно до 16 статті, землі навіть мають повноваження у зовнішній політиці. Зокрема, вони можуть укласти державні договори з прикордонними з Австрією державами або їх складовими частинами з питань, які належать до компетенції земель у сфері транскордонного співробітництва. Разом з тим такі угоди мають контролюватися та узгоджуватися Федеральним урядом. Останній має право заявити обґрунтоване заперечення проти рішення Ландтагу, якщо воно може завдати шкоди інтересам Федерації. Право розпуску Ландтагу належить Федеральному президентові за поданням Федерального уряду і за згодою Федеральної ради.

Земля, як суб'єкт федерації, наділяється правом мати власну конституцію, яка приймається у формі конституційного закону землі, змінюється також конституційним законом землі, якщо при цьому не порушується Федеральна Конституція.

Виконавча влада кожної землі здійснюється урядом землі, який формується Ландтагом і несе перед ним відповідальність. Уряд складається із губернатора землі, який представляє землю, необхідної кількості заступників та інших членів уряду.

У свою чергу, стаття 102 ФКЗ розмежує встановлення двох видів федерального управління: прямого і непрямого. Федерація здійснює свою виконавчу владу в землях, за винятком випадків, коли вона має тут власні федеральні органи (пряме федеральне управління), через губернатора землі та підпорядковані йому органи землі (непряме федеральне управління). Забезпечення законності всього державного управління покладено на адміністративні сенати в землях, які призначаються урядом землі на термін не менший шести років, та Адміністративний суд.

Цікавим для України є й обмеження щодо компетенції земель в Австрії. Так, федеральні землі не мають власних органів судової влади. Вони також не мають служб радіо і телебачення та не регулюють діяльність університетів.

Утім, обмеження автономії земель найбільш чітко виявляється у розмежуванні компетенції між Федерацією та землями, які визначені в конституції, її поправках та доповненнях. Є чотири основні типи адміністративних та законодавчих процедур, які підпадають під федеральну юрисдикцію:

- виключна законодавча та виконавча діяльність Федерації (ст. 10 Федеральної Конституції). До законодавчої та виконавчої діяльності Федерації належить більше 100 функцій, такі, як зовнішня політика, судочинство, цивільне та кримінальне право, комерційне та трудове право, банкова система, індустрія, державний автомобільний та залізничний транспорт, гірнична справа, водопостачання, лісове господарство, гідроенер-

гетика, більшість аспектів, пов'язаних з охороною навколишнього середовища, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, боротьба з безробіттям, освіта (окрім початкової, професійна та частково сільськогосподарська освіта), грошовий обіг та державна економіка, теле- та радіомовлення, закони про зброю, збройні сили, асоціації, громадську безпеку та інші функції;

- до відання Федерації належить законодавство, а до відання землі – виконавча діяльність і управління (ст. 11 ФКЗ). Виконавча діяльність і управління стосується декількох питань, зокрема: національності, сухопутного та водного транспорту, субсидованого житла, місцевого планування, адміністративних процедур і послуг, а також захисту даних стосовно повноважень землі;
- до відання Федерації належить встановлення загальних засад законодавства, а до відання землі – ухвалення конкретних законів та виконавча діяльність (ст. 12 ФКЗ). До діяльності цієї категорії відносяться лікувальні заклади, установи соціального забезпечення, земельна реформа, електроенергетика, шкільні заклади, їх забезпечення (окрім вищої школи та університетів). Якщо у федеральному законодавстві немає відповідних засад, законодавчі функції стосовно цих питань належать землям;
- власна компетенція земель у галузі законодавчої та виконавчої влади (ст. 15 ФКЗ). Формально до цієї діяльності відносяться питання, які не належать до федеральної компетенції (загальна компетенція земель). Однак, після того як найбільш важливі функції будуть визнані Конституцією або тлумаченням права як виключно федеральні, до виключно земельної компетенції буде відноситися лише незначна кількість функцій, зокрема охорона навколишнього середовища, будівельне право, містобудування,

благоустрій територій, полювання, риболовля, деякі аспекти сільського господарства, сфери захисту дітей та молоді, дитячі садки, спорт, туризм, місцеве самоврядування, місцева поліція, закони про передачу земельних ділянок (придбання нерухомості). Крім того, землі мають право витратити гроші, зібрані органами податкової служби, фінансувати будь-який проект на території держави чи землі, а також можуть застосовувати всі правові інститути та форми приватного права чи недержавних адміністрацій без будь-яких обмежень своєї компетенції. Таке конституційне правило (ст.17 ФКЗ) є своєрідним запобіжним клапаном проти централізації повноважень, що має вагому практичну цінність для регіональної та політичної незалежності, для самовизначення земель, зокрема для багатших західних регіонів та Відня [16, с. 131-132].

В Австрії федеральні бюджетні відношення не прописані у Федеральному Конституційному Законі окремо. Вони встановлені у спеціальному Конституційному законі «Про оподаткування» (1948 р.) та Законі «Про розподілення податків», який діяв протягом обмеженого періоду (з 1989 по 1992 рр.). Право на оподаткування та розподілення податків відноситься до федерального законодавства. Федеральний закон надає право оподаткування в чіткій конституційній формі, яка являє собою дев'ять типів виключного або розподільного оподаткування. Найбільш важливими із них є:

1. Виключні федеральні податки: на тютюнові вироби та нафту, митні платежі та корпоративні податки.

2. Податки, розподілені між федеральною землею та місцевим самоврядуванням, зокрема спільні податки: прибутковий податок, ПДВ, податок на алкоголь.

3. Виключні податки землі: страхування від вогню, податок на туризм.

4. Виключні місцеві податки: податки на нерухомість, державні служби, напої та морозиво.

У свою чергу, федерація має виграване положення за рахунок високого податку на прибуток (60 %) та ПДВ (70 %). Прибуток від фінансових доходів розподіляється на чисельні гранти, внески, розподілення витрат між урядом. Крім того, у федеральних, земельних та місцевих урядів є багато неофіційних витрат на фінансування соціально значущих муніципальних проектів, таких, як ремонт доріг, лікарень, шкіл, університетів.

У чому ж полягає фінансово-бюджетна складова успіху політико-територіальної організації публічної влади в Австрії? Якщо проаналізувати позицію земель у фінансовій системі Австрії, щодо цього можна зробити такі висновки:

- податки, що сплачуються землями до федерального бюджету, складають досить незначну частину, близько 10 % від загального податкового навантаження;
- основний дохід земель отримується від розподілення спільних федеральних податків в трирівневій системі, разом із місцевими урядами, розподілення податків яких керується федеральним законом;
- значна частина доходу федеральних земель отримується з транзакцій урядів інших земель, що сприяє більш високому рівню залежності земель та місцевих урядів від федеральної влади;
- вагома частина доходу надходить до федерального уряду із коштів земельних урядів та місцевих територіальних громад у вигляді непрозорих, а іноді й не фіксованих, або т. зв. «сірих» фінансових розрахунків. Ці фінансові розрахунки регулюються закритими юридичними угодами та правовими актами або політичними «джентльменськими угодами» між урядами земель і федеральним урядом [16, с. 132-134].

У 90-х роках ХХ ст. конституційна децентралізація земель в Австрії посилилась. Земельні конституції були змінені й тепер гарантували деякі базові права, ширші за ті, які пропонувалися Федеральною конституцією. Багато земель не тільки запровадили нові форми прямої демократії (місцеві законодавчі ініціативи тощо), а й послалили повноваження ландтагів та земельних розрахункових палат на противагу повноважень земельного уряду.

Іншим вагомим фактором, який спричинив політичну активність земель в Австрії, були розбіжності між партійною більшістю та коаліцією, між землями, а також між землями та федерацією. Раніше в усіх землях, за винятком Відня та Форарльберга, Федеральним Конституційним законом вимагалось, щоб уся влада відповідних партій у Парламенті відтворювалася в структурі та персональному складі уряду. Це забезпечувало бургмістру статус сильного голови міських зборів. Натомість в останні десятиліття в Австрії спостерігається критика, переважно у Штирії, щодо земель, які мають парламенти без опозиційних партій, а також щодо ініціативи запровадити мажоритарний уряд*, прикладом якого є конституційні реформи у Зальцбурзі та Тиролі у 1998 р.

Нині багато австрійських політиків і експертів вважають, що федералізм в країні міг би бути потужнішим, а землі Австрії повинні набувати нові повноваження. Однак існує і протилежна думка, що підтримується прихильниками централізації Австрії. На їх погляд, кількість федеральних земель може бути скорочена від дев'яти до трьох, а ландтаги земель можна розпустити. Для загальнодержавного представництва всіх земель, з метою економічної ефективності, на їх думку, буде достатньо лише одного Ландтагу.

* У федеральних землях Австрії, якщо більше, ніж половина депутатів легіслатури належать до правлячої партії, уряд називається «мажоритарним».

Він може стати другою палатою парламенту, натомість витіснити існуючу нині малоефективну Федеральну раду.

Жодна з наведених точок зору не отримала абсолютної підтримки у австрійському суспільстві. Але дискурс між прихильниками децентралізації та централізації політико-територіального устрою Австрії сприяє, як на наш погляд, посиленню владоспроможності федеральних земель в управлінні законодавством. Прикладом тут може бути досягнення в 2001 р. згоди у питаннях реформи державного управління між федеральним урядом та представниками земельного уряду [17, с. 48-54].

Свої особливості має й місцеве управління та самоврядування Австрії. Відповідно до ст. 116 ФКЗ кожна земля в Австрії поділяється на громади (муніципалітети), які складають найнижчий (третій) територіальний рівень в Австрії. Громада є територіальною одиницею з правом самоврядування та одночасно адміністративною одиницею. Такий шлях унормування базового рівня місцевого самоврядування, коли громада є й суб'єктом місцевого самоврядування, й суб'єктом адміністративно-територіального устрою, на наше переконання, є прийнятним і для України.

Ще однією прийнятною для України моделлю є механізм визначення статусу міських територіальних громад, що діє в Австрії. Федеральний Конституційний закон в ч. 3. ст. 116 визначає, що громаді з населенням не менше ніж 20 тис. жителів може бути наданий самостійний статус (міський правовий статус). Він надається за поданням громади законом землі й не може завдавати шкоди її інтересам. Законодавче рішення про надання самостійного статусу громаді може бути оприлюднене після згоди Федерального уряду.

На сьогодні в Австрії існує 2 357 громад, більшість з яких є малочисельними (менше 10 000 мешканців). Окружні адміністративні організації, які, по суті, є земель-

ними організаціями, але виконують і земельні, і федеральні функції, не являються територіальними одиницями самі по собі, адже немає територіальних одиниць, нижчих за федеральну землю. Громади можуть бути розділені на місцеві округи, які є незалежними одиницями. Так, до прикладу, Відень складається з 23 округів із власними повноваженнями, асамблея (легіслатури) яких формується шляхом виборів.

Заслугує на увагу вітчизняних законодавців та експертів і система органів громад у Австрії. До неї належать: 1) громадська рада, яка є спільним представницьким органом і обирається за пропорційною системою на основі рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування; 2) правління громади (міська рада), а в містах, що мають самостійний статус, – міський сенат; 3) бургомістр, який обирається громадською радою (ст. 117 ФКЗ). Сфери компетенції громади складають її власні повноваження і повноваження, делеговані їй Федерацією або урядом землі.

Слід зауважити, що навіть у межах своєї автономії громади не мають суттєвих власних повноважень. Згідно зі ст. 119 ФКЗ громада має делеговані повноваження. Завдання, які виконуються громадами (автономні або делеговані функції), належать до повноважень федеральних або земельних органів, які прямо передають ці функції громадам, керуючись федеральними і земельними законами.

Відповідно до первинної ідеї федералізму розподіл повноважень стосується лише федерації та її складових частин, у той час як інші територіальні та адміністративні одиниці перекладають свої функції на другий рівень розподілу через звичайні закони. Однак, якщо за федеральними або земельними законами неможливо передати повноваження громадам, що інколи трапляється, такі закони вважаються неконституційними, хоча і залишаються в силі, доки Конституційний суд не відмінить їх,

згідно з австрійською системою перегляду конституції. У будь-якому випадку громади в Австрії не можуть діяти на свій розсуд без офіційного дозволу.

Усі функції та повноваження громад в Австрії носять адміністративний характер, оскільки громади не мають ані законодавчих, ані судових повноважень. До їхніх адміністративних повноважень належить, у першу чергу, надання публічних послуг і прийняття розпоряджень. Під останніми слід розуміти загальні адміністративні акти, які спираються на закон, але не мають сили закону, а лише розвивають його положення, а також право громад вживати відповідні заходи адміністративного примусу та санкції, які відповідають звичайним законам.

Окремо відзначимо, що в особливих випадках громади в Австрії також можуть обмежити доступ до використання приватної власності або позбавити приватної власності. Втім, закони, якими керуються громади і їх органи у подібній правозастосовній діяльності, мають відповідати суспільним інтересам, бути необхідними і доцільними. Але, у будь-якому випадку, громади мають бути готовими до судового оскарження подібної діяльності [15, с. 23-26].

Очевидно, що обсяги однієї публікації не дозволяють висвітлити всі проблемні питання історії та сучасності територіальної організації публічної влади в Австрії, які можуть містити приклади вдалих законодавчих рішень і позитивних практик запровадження децентралізації, корисних для сучасних реформ територіальної організації публічної влади та реформ місцевого самоврядування в Україні. Але наведені в цій статті позиції та положення підтверджують думку про те, що адміністративно-територіальний устрій конкретної держави, система її місцевого управління та самоврядування, децентралізація публічно-правових, у т. ч. й бюджетно-

фінансових відносин між центром і регіонами, будуть вдалими і завершеними за певних умов. А саме: соціальної актуальності для існування конкретної моделі територіальної організації публічної влади у державі; врахування історичних, національних, культурних, географічних, військових та інших умов для збереження існуючої моделі територіальної організації публічної влади у державі чи для її реформування; ознайомлення з кращими за-

рубіжними правотворчими і правозастосовними практиками удосконалення територіальної організації публічної влади та місцевого самоврядування, а також міжнародними стандартами у сфері місцевого самоврядування, та їх адаптована інсталяція в національне державотворення. У цьому сенсі для реалізації відповідних реформ в Україні варто зважити й на досвід територіальної організації та функціонування публічної влади у Австрії.

Список використаної літератури

1. Венеціанська комісія попередньо схвалила зміни до Конституції, запропоновані П. Порошенком [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3437014-venetsianska-komisiia-skhvalyla-konstytutsiinu-reformu-v-ukraini>
2. Конституции государств Европы : в 3 т. / Под ред. А. А. Окунькова. – М. : Изд-во НОР-МА, 2001. – Т. 1. – 824 с.
3. *Мельвиль А.* Мировые рейтинги: перезагрузка / А. Мельвиль // Эксперт. – 2006. – № 46 (95). – С. 72-74.
4. *Митрофанов П. П.* История Австрии (с древнейших времен до 1792 года) / П. П. Митрофанов. – СПб. : Изд. Блокгауз-Ефрон, 1910. – 158 с.
5. *Мяловицька Н. А.* Конституційно-правовий статус автономних утворень в унітарних та федеративних країнах Європи : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Н. А. Мяловицька. – К., 2011. – 41 с.
6. *Омельченко О. А.* Всеобщая история государства и права / О. А. Омельченко : учеб. в 2 т. – М., 1998. – Т. 2. – 448 с.
7. *Пернталер П.* Проблемы федеральных отношений в Австрии / П. Пернталер // Государство и право. – 1994. – № 3. – С. 120-133.
8. *Черниловский З. М.* Всеобщая история государства и права (история государства и права зарубежных стран) / З. М. Черниловский : учеб. – М. : Высшая школа, 1983. – 656 с.
9. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344
10. *Шимов Я.* Австро-Венгерская империя / Я. Шимов. – М. : Алгоритм, 2014. – 496 с.
11. Bundesverfassungsgesetz vom 26. – Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs.
12. Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – Vom 4. – November 1955.
13. Verfassungen Österreichs : Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.verfassungen.de/at/indexheute.htm>
14. Bundesgesetzblatt für die Republic Österreich. – Wien, 1998. – 76 s.
15. *Gamper A.* Local Government in Austria / Local Government in the Member States of the European Union : a Comparative Legal Perspective / Angel-Manuel Moreno (editor). – Madrid : National Institute of Public Administration, 2012. – P. 23-44.
16. *Perntaler P.* Austrian Federalism // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). – Hamburg : LiT, 2001. – P. 125-140.
17. *Sturm R.* Austria (Federal Republic of Austria) // Handbook of federal countries, 2005 / edited by Ann L. Griffiths ; coordinated for the Forum of Federations by Karl Nerenberg. – McGill-Queen's University Press, 2005. – P. 45-57.