

УДК 342.25(436)

**Чернеженко О. М.** – кандидат юридичних наук, науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

## РОЗВИТОК ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА ЗЕМЕЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ В АВСТРІЇ

*Висвітлено проблеми становлення та розвитку прямої демократії на земельному й місцевому рівнях в Австрії. Проаналізовано перспективні для України законодавчі положення та практику Австрії у сфері децентралізації публічної влади й реформування прямої демократії.*

**Ключові слова:** Австрія, пряма демократія, земельний рівень, місцевий рівень, автономія, федеральні землі, референдум, народна ініціатива, реформа.

Дискусія щодо прямої демократії в Австрії – досить тривалий процес, у якому чільне місце належить прийняттю першої редакції Федерального конституційного закону 1920 року, що передусім передбачав представницьку модель демократії. Безперечно, у сучасній державі представницька демократія є єдиним реальним варіантом народовладдя, проте питання співвідношення між елементами представницької та прямої демократії досі є актуальними. Так, протягом останніх десятиліть точилися\* суперечки щодо виборчого права, реформи бундесрату або участі громадян у процесах управління. Періодично доходили висновку, що інструменти прямої демократії можна розширити, але кардинальних змін не відбувалося. Представлений понад десять років тому тогочасним урядом пакет демократичних реформ також не було реалізовано. У широкому діалозі щодо реформ донині не досягнуто консенсусу з цього питання [1].

У Федеральному конституційному законі – Конституції Австрії, ухваленій 1920 року, було визначено ключові орієнтири

---

\* Палата земель у парламенті Австрії.

розвитку. У той час, як установча Національна асамблея Республіки Німецька Австрія в Конституції від березня 1919 року запроваджувала обов'язкове проведення референдумів щодо будь-якої зміни Конституції, а в декількох проектах цього документа було зафіксовано широкі інструменти прямої демократії, у 1920 році законодавчий орган переклав ці питання на устрій, що спирався на Конституцію з принципами представницької демократії з «декоративним» набором інструментів прямої демократії.

Федеральні землі часів Першої республіки також дотримувалися цих орієнтирів. Якщо Конституція землі Форарльберг у 1919 році ще визнавала принципи прямої демократії, то земельна Конституція 1923 року була адаптована до Федеральної конституції, тобто в ній відбулося скорочення інструментів прямої демократії. Окрім Форарльбергу, інструменти прямої демократії в часи Першої республіки були закріплені в конституціях федеральних земель Тіроль і Зальцбург.

У 1970-х роках на земельному рівні вчергове активізувалося дискусія про пряму демократію. З одного боку, це було наслідком загальнополітичних настроїв із тенденцією до більш посиленої участі громадян у політичному житті та демократизації всіх сфер життя. З іншого боку, визначальну роль тут відіграло нове розуміння конституційної автономії в теорії та на практиці. Підвищився престиж земельних конституцій, федеральні землі відкрили для себе поняття «внутрішня демократія» в контексті всенародного права. Ця демократія стала сприятливим поприщем для провадження конституційної політики та реалізації конституційних процесів. Згодом в окремих федеральних землях Австрії відбулася розбудова прямої демократії на земельному та місцевому рівнях [2].

Навіть порівняно з міжнародним досвідом, в Австрії було запроваджено доволі багатий інструментарій прямої демократії. У межах статті представлено лише стислий огляд відповідного правового положення. Найсильніший інструмент прямої демократії – обов'язковий референдум – на земельному рівні існує лише у двох федеральних землях (Зальцбург і Форарльберг), причому запровадженню цих принципів сприяла докорінна зміна відповідних конституційних положень. Усі інші федеральні землі передбачають факультативну можливість проведення референдумів у межах законотворчого процесу.

Водночас у п'яти федеральних землях (Бургенланд, Нижня Австрія, Тіроль, Форарльберг, Штирія) громадяни за умови достатньої підтримки (у різних землях від 1 % до 5 % від кількості громадян, які мають право голосу) мають право вимагати проведення плебісциту перед ухваленням закону (вето-референдум). Сім федеральних земель визначають можливість всенародного опитування з питань законотворчості (усі землі, за винятком Бургенланду та Відня), причому ініціювати опитування можуть громадяни. Вісім федеральних земель передбачають всенародне опитування з питань, що стосуються виконавчої влади (усі землі, окрім Відня). Тут громадяни також мають право ініціювати опитування. У всіх дев'яти федеральних землях народ має право на внесення законопроекту про проведення референдуму. У п'яти землях існує право виконавчих органів влади на таку ініціативу (Бургенланд, Верхня Австрія, Нижня Австрія, Форарльберг, Штирія). Поруч із цими традиційними інструментами прямої демократії у федеральних землях закріплено (у різному вигляді та з різним ступенем поширення) права громадян на проведення експертизи законопроектів, а також проектів розпоряджень, права на подання петицій, права на отримання інформації та довідок, подання скарг і проведення контролю, неформальні права на участь в ухваленні рішень.

За типами інструментів прямої демократії правове становище місцевого рівня схоже на ситуацію на земельному рівні, хоча інколи одні й ті самі інструменти в різних громадах (як і в землях) можуть мати різні назви. Відмінність полягає в тому, що на місцевому рівні немає законотворчих процесів, тому на рівні громад завжди йдеться про питання виконавчого характеру. Шість федеральних земель мають на місцевому рівні такий інструмент, як референдум (усі землі, крім Верхньої Австрії та Тіролю), хоча ініціювати його громадяни можуть лише у двох землях (Бургенланд і Форарльберг). У Штирії таке право було скасовано 2005 року, що стало одним із багатьох прикладів часткового скорочення прямої демократії за останнє десятиліття. Усі федеральні землі на місцевому рівні користуються таким інструментом, як опитування, причому в семи землях воно може відбуватися за ініціативи громадян (усі землі, окрім Зальцбурга та Каринтії). Шість федеральних земель передбачають інструмент народної ініціативи також щодо заходів муніципальної адміністрації (усі землі, крім Верхньої Австрії,

Відня та Тіролю). У Штирії та Форарльберзі така народна ініціатива за достатньої підтримки (25 % громадян, які мають право голосу) може вилитися в референдум, якщо муніципальна громада не реагуватиме на вимоги ініціативи. На місцевому рівні, окрім традиційних форм прямої демократії, також існує низка інших, подекуди неформальних, інструментів прямої демократії, зокрема збори громади з метою обміну інформацією або можливість подавати петиції, скарги й отримувати довідки [2].

Якщо для порівняння нинішньої ситуації в Австрії розглянути дію елементів прямої демократії в інших європейських країнах, то стає зрозуміло, що громадяни Австрії мають відносно широкі права на участь в ухваленні рішень. Деякі країни на національному рівні зовсім позбавлені інструментів прямої демократії (наприклад, Бельгія, Кіпр або Нідерланди). Натомість в інших країнах вони є, проте не мають зобов'язувального характеру (наприклад, Велика Британія, Румунія або Фінляндія). Досить часто референдуми проводять передусім тому, що вони передбачені конституційним правом. Причому в окремих країнах (наприклад, у Данії або Ірландії) референдум супроводжує кожну зміну до Конституції, або ж його застосовують лише під час цілковитої зміни Конституції, як це передбачено, окрім Австрії, в Іспанії та Німеччині. Іноді референдум призначають спеціальним розпорядженням голови держави або рішенням парламенту (наприклад, у Греції, Польщі, Румунії або Франції) [3]. Народне законодавство, щодо якого часто виникають дискусії та згідно з яким успішна народна ініціатива неминуче тягне за собою референдум, нині різною мірою передбачене в семи європейських країнах. Межі прямої демократії нерідко встановлено по-різному: від вилучення певних тем (зазвичай це питання зовнішньої політики, податкові та бюджетні питання й основоположні права) або необхідності суттєвого кворуму участі громадян для набрання чинності до кількісного обмеження референдумів у межах однієї каденції.

Веймарська конституція також передбачала низку елементів прямої демократії, що слугували доповненням парламентської системи Веймарської республіки. Завдяки сильній позиції рейхспрезидента проведення референдумів мало відбуватися за його розпорядженням. Вони покликані були подолати розбіжності в поглядах як між рейхспрезидентом та рейхстагом, так і між двома палатами парламенту. Окрім цього, Веймарська конституція

передбачала справжню форму народного законодавства як надзвичайну законодавчу процедуру, за якої народна ініціатива, що отримала достатню підтримку й набула вигляду законопроекту, мала пройти референдум, якщо рейхстаг змінив або відхилив цей законопроект. Проте практика Веймарської республіки засвідчує, що різні вияви народних ініціатив і референдумів зрештою досить рідко були результативними, оскільки їх неможливо реалізувати в політичному аспекті або вони сходили нанівець через формальні перешкоди [3].

Водночас Швейцарію вважають особливим зразком прямої демократії. Тут органи державної влади є досить стриманими і здійснюють попередню перевірку лише щодо найважливіших моментів (ґрунтовна перевірка відбувається лише після завершення народної ініціативи). Натомість у Берліні здійснюють серйозну попередню перевірку ініціативи щодо її форми та складу. Відмінність полягає і в інформаційній діяльності органів влади. Якщо у Швейцарії інформаційну брошуру з питанням, винесеним на референдум, завжди розсилають за три тижні до голосування, то в Німеччині це передбачено факультативно й лише в окремих землях. Очевидно, що своєчасна наявність такої інформації є важливою для ухвалення рішення тими, хто має право голосу, а отже, практика Швейцарії може однозначно бути прикладом для інших країн [3].

Велика Британія, на відміну від Швейцарії, не має тривалої традиції прямої демократії. Її правову базу протягом десятиліть постійно адаптували, востаннє – у межах акта референдуму в 2000 році. Так, 1975 року відбувся перший загальний референдум щодо питання про подальше перебування країни в Європейській економічній спільноті. Згодом відбулися інші референдуми, що здебільшого стосувалися регіональних питань, зокрема два резонансні референдуми, які мають значення не лише для Великої Британії: референдуми про незалежність Шотландії та про подальше перебування Великої Британії в складі Європейського Союзу. Окрім цього, 2011 року було запроваджено «плекісцитний замок», що надає населенню Великої Британії безпосереднє право голосу під час ухвалення питань стосовно перенесення на європейський рівень повноважень, що стосуються суверенітету країни [1].

Розглянемо три аспекти розвитку прямої демократії на земельному та місцевому рівнях.

*1. Конституційно-правові межі прямої демократії на земельному та місцевому рівнях.*

Ще в 1920-х роках почали виникати конфлікти федеральних земель із федеральним урядом стосовно того, якою мірою інструменти прямої демократії можна застосувати на земельному та місцевому рівнях. У процесі зазначеної розбудови прямої демократії в 1970–1980-х роках ці дискусії було відновлено, причому конституційний підрозділ Відомства Федерального канцлера інтерпретував межі Конституції Австрії надто вузько. Конституційний суд застосував таке трактування в 2001 році у своєму рішенні щодо ініціативи проведення референдумів федеральної землі Форарльберг, заявивши, що парламентська система законотворчості на засадах представницької демократії є ключовим принципом Конституції Австрії, а тому елементи прямої демократії можуть бути представлені лише у вузьких межах. Ухвалення народом закону, що суперечить позиції парламентської більшості, порушує ці засади, а отже, є неприпустимим, навіть якщо Конституція Австрії допускає таку можливість для земельного рівня.

Якщо завдяки такому рішення Конституційного суду щодо ініціювання референдумів це питання було чітко врегульовано на рівні законодавства, то нерозв'язаною залишилася проблема стосовно того, наскільки широким є простір земельних законодавчих органів щодо конкретного застосування інших інструментів прямої демократії. Так, на земельному рівні постає запитання: чи припустимим є вето-референдум проти вже ухваленого закону та чи не буде таке «переголосування» парламентської більшості силами народу порушенням основних засад Конституції? Якщо на той час рішення Конституційного суду зазнало критики з боку учених, то сьогодні в літературі виникає дедалі більше висловлювань про те, що й на місцевому рівні безпосереднє ухвалення рішень громадянами є неприпустимим, якщо вони не відповідають позиції ради громади. Це, на думку деяких фахівців, суперечить основному демократичному принципу Конституції Австрії, а отже, засади прямої демократії на місцевому рівні не мають широкого простору для маневру в ст. 117 Конституції Австрії [4]. Але оскільки на місцевому рівні, на відміну від національного та

земельного, не йдеться про законотворчий процес, то можна й надалі заперечувати надто вузьке тлумачення конституційно-правових меж.

Конституційно-правові межі інструментів прямої демократії на земельному та місцевому рівнях, зокрема позиція Конституційного суду щодо цього, донині залишаються нез'ясованими. Цікаво, що досі майже не було ініціатив, зокрема на земельному рівні щодо визначення конституційно-політичних засад цих межах, зокрема й в Австрійському конвенті. З огляду на зазначене, можна констатувати, що в цьому контексті конституційні підходи є перешкодою, що стоїть на заваді розвитку прямої демократії в Австрії.

## *2. Практика прямої демократії на земельному та місцевому рівнях.*

Інша проблема прямої демократії в Австрії впливає з емпіричного аналізу накопиченого практичного досвіду. По-перше, дані щодо цього питання є досить мізерними. Донині практиці прямої демократії на земельному та місцевому рівнях не приділяли належної уваги. Стосовно земельного рівня відомостей існує більше, проте, на відміну від федерального рівня, тут найбільш популярним є інструмент опитування населення. Упродовж 1945–2010 років на рівні земель було зареєстровано 16 опитувань населення, лише чотири референдуми та десять народних ініціатив. Опитування населення на місцевому рівні відбувається також значно частіше, ніж референдуми.

З огляду на перелік вищезазначених інструментів прямої демократії, можна стверджувати, що практика суттєво відстає від правових можливостей. Причому перешкоди, які існують на шляху реалізації інструментів прямої демократії в землях Австрії, не є настільки значними (порівняно з міжнародним досвідом). Причини слабого використання інструментів на практиці можуть полягати, по-перше, у тому, що федеральні землі мають досить обмежені повноваження щодо законотворчості з важливої суспільно-політичної тематики. По-друге, в Австрії досі домінує культура етатизму (це стосується як політиків, так і громадян), а громадянське суспільство не виявляє належної активності.

*3. Домінування більшості (проурядової) під час застосування інструментів прямої демократії.*

Як уже було зазначено, 1920 року законодавчий орган ухвалив рішення про орієнтацію політичної системи Австрії на представницьку демократію. Цю саму орієнтацію було застосовано також відносно інструментів прямої демократії. Вони не стали знаряддям, за допомогою якого громадяни могли б коригувати дії політиків, а фактично перейшли до парламентської більшості, тобто потрапили до рук проурядових партій. Лише парламентська більшість може ухвалювати рішення про проведення опитувань населення або референдумів, а народні ініціативи у функціональному контексті набувають вигляду петицій. Федеральні землі значною мірою також позитивно сприйняли цю орієнтацію. І хоча в межах розбудови прямої демократії в 1970–80-х роках можливості громадян було розширено, представницькі органи, безперечно, отримали більше прав. Ландтаги\*, земельні уряди, ради громад, а також напряду обрані бургомістри мають більше можливостей щодо ініціювання інструментів прямої демократії, ніж громадяни. Водночас реалізація результатів залучення інструментів прямої демократії залежить (за незначним винятком) від волі відповідного представницького органу.

На практиці референдуми й опитування населення на земельному та місцевому рівнях здебільшого також ініціюють представницькі органи. Практика засвідчує, що інструментами прямої демократії рідко послуговуються представники цих органів з метою залучення громадян для їх волевиявлення або ухвалення політичних рішень. Здебільшого йдеться про легітимізацію вже ухвалених на представницькому рівні рішень або мобілізацію партій у зв'язку з передвиборною кампанією. Подібне використання та практичне оформлення прямої демократії зрештою слід визнати хибним. Адже на сьогодні інструменти прямої демократії слугують додатковим знаряддям можновладців, а не інструментами, за допомогою яких громадяни могли б коригувати дії політиків [2].

На відміну від стриманого ставлення до прямої демократії на федеральному, земельному та місцевому рівнях вона здавна була представлена більш різноманітно, а деякі інструменти

---

\* Парламенти федеральних земель.

з'явилися ще понад 100 років тому. Проблемою в цьому контексті постає домінування органів представницької демократії, які у вигляді парламентів або в особі бургомістрів мають значно більше можливостей щодо використання інструментів прямої демократії, ніж власне громадяни. Відкритим залишається питання конституційно-правових меж прямої демократії. На цьому вже частково наголошував Конституційний суд, але залишається чимало аспектів, думка законодавчого органу щодо яких є важливою (зокрема, вони стосуються місцевого рівня).

Федеральна земля Австрії Форарльберг мала особливі традиції прямої демократії ще з дня заснування Республіки. У Конституції землі Форарльберг ще 1919 року було закріплено поняття так званого вето-референдуму, а також визначено можливість винесення результатів народної ініціативи на голосування. У 1957 році в землі Форарльберг відбувся перший референдум за вимогою населення, що стосувався одного з австрійських законів. У результаті цього майже 68 % населення під час вето-референдуму проголосували за скасування закону про акції підприємств, що вже був прийнятий ландтагом землі Форарльберг. Через декілька десятиліть в конституційному праві цієї землі, з одного боку, було істотно послаблено умови, за яких можна використовувати інструментарій прямої демократії, а з іншого – запроваджено нові форми прямої демократії. Наприклад, нині громади також можуть ініціювати проведення вето-референдумів. Щоправда, за таких умов ландтаг Форарльбергу буде суперечити конституційним правам Австрії, з огляду на що Конституційний суд скасував своїм рішенням результати так званого народного законодавства, посилаючись на те, що суперечать демократичним принципам Конституції Австрії [3].

Це рішення на певний період призупинило розвиток прямої демократії, але нещодавно з'явилися надзвичайно цікаві повідомлення. Одне з них стосується «громадських рад», описаних у матеріалі Хельрігля, що вже декілька років успішно працюють на муніципальному рівні [3]. Ідеться про групу пересічних громадян, які висловлюють спільну позицію щодо певного проекту (за аналогією до органів присяжних). Громадська рада долучається до роботи на етапі планування й функціонує як суто дорадчий орган, тобто не ухвалює жодних рішень. Починаючи з 2006 року, у Форарльбергу було скликано близько 50 громадських рад, які працювали за різними

напрямами. Досвід їх роботи визнано позитивним. Нині їх розглядають як доцільне доповнення до існуючих каналів ухвалення рішень у межах представницької демократії.

Опитування населення як звичайний інструмент участі громадян у прийнятті рішень уже декілька десятків років відіграє важливу роль у Відні [3]. Так, влада столиці вісім разів зверталася до своїх мешканців із проханням висловити власну думку. Опитування, що відбулися в 2010-му та 2013-му роках під гаслом «Відень хоче знати», стосувалися низки питань. Віденська влада намагалася забезпечити всіх, хто має право голосу, необхідною інформацією та широкими можливостями віддати свої голоси: разом з традиційними виборчими дільницями було організовано додаткові пункти збору в місцях з інтенсивним рухом населення, громадяни могли висловити власну думку, скориставшись послугами пошти, вкинути бюлетень у мобільні урни.

Окрім Форарльбергу та Відня, пряма демократія на регіональному та місцевому рівнях представлена краще, ніж на рівні федеральному. Можна назвати дві причини виникнення такої ситуації. По-перше, завдання цих адміністративно-територіальних одиниць зазвичай є зрозумілішими, завдяки чому легше оцінити можливі наслідки вжитих заходів. По-друге, певну роль відіграє наближення політиків до населення. Саме тому на місцевому рівні часто використовують можливості прямої демократії [1].

Отже, реформування прямої демократії в Австрії може відбуватися різними шляхами, що підтверджують дослідники та політики. З огляду на зазначене, слід констатувати такі положення:

- принцип представницької демократії залишається єдиною недоторканою формою устрою, хоча непорушні положення Конституції Австрії щодо прямої демократії, як дедалі активніше зазначають критики (особливо коли йдеться про конституційну автономію окремих земель країни). Попри це, застереження щодо повсюдного використання прямої демократії існують застереження. Передусім це стосується основоположних прав людини та інших цінностей, захищених нормами Конституції та міжнародного права, щодо дотримання яких правова держава має здійснювати контроль;

- європейська громадянська ініціатива засвідчує, що можливо масштабно, майже без зайвих бюрократичних процедур залучати населення;

– реформа прямої демократії може поширитися навіть на парламент. Так, було висловлено ідею щодо створення в ньому виконавчого підрозділу, щоб не залишати питання формулювання законів на розсуд референдумів. Це було враховано і під час розроблення Європейської громадянської ініціативи, адресатом якої є Європейська комісія, що має надавати ініціативам вигляду законів.

Варто звернути увагу також на елементи плебісциту на рівні земель і громад, які слушно вважають «ігровим майданчиком прямої демократії», передусім завдяки наближенню політиків земель і громад до громадян. Навіть субтильні форми участі громадян у політиці, серед іншого громадські ради, експертні оцінки та інші види ведення діалогу, можуть слугувати прикладом для наслідування [1].

Отже, слухним є побажання, щоб інструменти прямої демократії стали дійсно інструментами громадян (не відособлено від представницьких органів, а в тісній співпраці з ними). У такому разі пряма демократія буде широко застосована на практиці, зокрема з боку громадян.

Цьому сприятимуть зміни правового характеру, оскільки йдеться про певні конституційно-правові межі. Слушною можна вважати легітимізацію конституційно-правових положень шляхом референдуму – і не лише з юридичних міркувань. Водночас варто переглянути підходи на практиці. По-перше, це стосується партій і урядовців, яким доведеться навчитися бути більш стриманими й не використовувати інструменти прямої демократії з метою здійснення влади у власних інтересах. Потрібно передати ці інструменти народу, аби він зміг брати участь у політичних процесах і коригувати дії політиків. По-друге, це стосується безпосередньо громадян. Адже демократія постає завданням і відповідальністю кожного окремого громадянина, де політика – це справа не політиків, а народу, оскільки від цього слова і походить вказаний термін. Пряма демократія за умов її правильного застосування здатна стати передумовою усвідомлення громадянами власної сили, запорукою подолання прірви між політичною елітою та народом. Саме земельний і місцевий рівні можуть стати плідним підґрунтям для розвитку демократії [2].

Нині точаться дискусії щодо модернізації місцевої політики, що почалася ще в 1990-х роках і триває досі, а також стосовно змін у процесах ухвалення рішень на місцевому рівні. До заходів, здатних реалізувати ці перетворення, належать модернізація управління шляхом запровадження елементів публічного управління, нові форми участі громадян у прийнятті рішень політичного характеру на місцевому рівні, ініційовані на рівні Євросоюзу кроки щодо лібералізації та приватизації об'єктів надання основних послуг (енергія, вода, сміття, місцеві пасажирські перевезення громадським транспортом), а також запровадження електронного урядування або електронної демократії. Наслідки таких кроків ще не досліджено. Дискутуючи про ініційовані на рівні ЄС тенденції до лібералізації та приватизації, часто не враховують, що таким чином відбувається істотне скорочення простору для дій на місцевому рівні, «зречення від влади на місцевому рівні», а через це – відсторонення громадян від політики. Окрім цього, фактична автономія громад обмежена фінансами, що їм надаються.

В Австрії на місцевому рівні відбулося чимало інноваційних реформ. Так, на рівні громад було апробовано зменшення виборчого віку, прямі вибори бургомістрів і нові форми участі громадян у політичному житті. Громади дедалі активніше стають суб'єктами сталого розвитку, адже місцеві та регіональні одиниці здатні забезпечити сталу якість життя. До того ж, міста й громади надають багато основних послуг – від водозабезпечення та утилізації сміття до організації діяльності дитячих садків і будинків для людей похилого віку. Однак розширення повноважень громад у майбутньому можливе лише за умов відповідного фінансового забезпечення, а також урахування права голосу громад на національному та європейському рівнях [5].

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Sonntag N. Direkte Demokratie im Diskurs – Zusammenfassende Bemerkungen / N. Sonntag // Direkte Demokratie im Diskurs. – Wien : New academic press, 2014. – Band. 118. – P. 177–189.
2. Poier K. Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder – und Gemeindeebene / K. Poier // Direkte Demokratie im Diskurs. – Wien : New academic press, 2014. – Band. 118. – P. 141–151.
3. Bussjäger P. Direkte Demokratie im Diskurs – zusammenfassende Bemerkungen / P. Bussjäger, A. Balthasar, N. Sonntag. – Wien : New academic press, 2014. – 220 s.

4. Verfassungen Österreichs: Bundes-Verfassungsgesetz [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.verfassungen.de/at/indexheute.htm>. – Title from the screen.
5. Steininger B. Politik in Österreich. Das Handbuch / B. Steininger. – Wien, 2006. – S. 990–1007.

#### REFERENCES

1. Sonntag, N. (2014). Direkte Demokratie im Diskurs - Zusammenfassende Bemerkungen. *Direkte Demokratie im Diskurs*. Wien: New academic press.
2. Poier, K. (2014). Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene. *Direkte Demokratie im Diskurs*. Wien: New academic press.
3. Bussjäger, P., Balthasar, A., & Sonntag, N. (2014). *Direkte Demokratie im Diskurs - zusammenfassende Bemerkungen*. Wien: New academic press.
4. *Verfassungen Österreichs: Bundes-Verfassungsgesetz*. Retrieved from <http://www.verfassungen.de/at/indexheute.htm>.
5. Steininger, B. (2006). Politik in Österreich. *Das Handbuch*. Wien.

*Стаття надійшла до редколегії 10.10.2017*

---

**Chernezhenko O.** – Ph.D in Law, Researcher Fellow of the Scientific and Research Work Unit of the National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine

#### **Development of Direct Democracy to Land and Local Levels in Austria**

This article highlights the problems with the establishment and development of direct democracy at regional and local levels in Austria. In the 1970s, at the regional level, discussions on direct democracy began again. On one hand, it was a consequence of general political mood which tended towards greater participation of citizens in political life and democratization of all spheres of life. On the other hand, a new understanding of constitutional autonomy in theory and in practice played a crucial role. The prestige of land constitutions has grown; federal nations have discovered the concept of «internal democracy», including national law. Over time, the development of direct democracy at regional and local levels has taken place in certain Austrian federal regions.

Compared to the international experience, a wide range of instruments conducive to direct democracy was introduced at regional and local levels of Austria. This paper considers three aspects of developing direct democracy at regional and local levels. Firstly, it concerns the constitutional and legal framework of direct

democracy at regional and local levels; secondly, a rather modest practice of direct democracy at regional and local levels; finally, it addresses the problem of domination of representative bodies in the field of direct democracy.

The actual legal status of direct democracy and its practice at regional and local levels are analyzed. It examines the potential application of Austrian examples to the Ukrainian legal framework regarding the decentralization of public authority and the prospects of reforming direct democracy in Austria. The principle of representative-democracy remains the only intact form of conformation, although the principles of the Austrian Constitution regarding direct democracy are subject to increasing criticism, especially when it concerns the constitutional autonomy of particular regions of the country. Despite this, there are warnings about the widespread use of direct democracy, especially in relation to fundamental human rights and other values protected by the Constitution and international law.

Regarding instruments of direct democracy, the legal status at local level is very similar to that at the regional level, although sometimes the same instruments in different communities (as in the regions) may have different titles. The difference lies in the fact that there are no legislative processes at the local level, so at the community level, it is always a matter of executive character.

Attention is also paid to the peculiarities of the traditions of direct democracy in Austria since the foundation of the Republic. This is the region of Vorarlberg which had particular traditions of direct democracy since the day the Republic was founded. In the Constitution of Vorarlberg in 1919, the concept of the so-called veto-referendum was fixed, as well as the ability to pass the results of the popular initiative to a vote. It should also be noted that polling, as an ordinary tool of citizen participation in decision-making, has played an important role in Vienna for several decades.

**Keywords:** Austria, direct democracy, land level, local level, autonomy, federal lands, referendum, people's initiative, reform.