

## ПРИЙНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА КОНСТИТУЦІЇ АВСТРІЇ 1867 р.

**В.О. КАЧУР, кандидат юридичних наук, доцент,  
Національний університет  
біоресурсів і природокористування України**

*Стаття аналізує причини прийняття і структуру австрійської конституції 1867 р.*

***Австро-Угорщина, конституція, дуалізм.***

У 2012 р. минає 145 років з часу утворення Австро-Угорської монархії і прийняття австрійської конституції. Ця подія викликає значний інтерес у вітчизняній історико-правовій науці і дотепер, адже головні положення австро-угорського конституціоналізму були поширені не лише на центральноєвропейський регіон, а й на західноукраїнські території, що перебували у складі цієї держави.

Утворенню Австро-Угорщини присвячено чимало праць як учених, так і відомих політиків. Серед поодиноких історико-правових досліджень можна виділити праці Н. Гриб [1], І. Мандрика [2], Х. Моряк-Протопопова [3], Н. Романа [4], Б. Тищика [5]. Однак наукових праць, присвячених саме історико-правовому аналізу прийняття австрійської конституції 1867 р. ще є недостатньо, а в наявних немає одностайності щодо структури цього акта.

Прийняття австрійської конституції 1867 р. стало ще одним етапом еволюції австрійського конституціоналізму, започаткованого у 1848 р. Саме тоді, у розпалі революційних подій, цісар Фердинанд I (02.03.1835–02.12.1848) видав 25 квітня 1848 р. першу австрійську конституцію у формі Конституційної грамоти Австрійського цісарства, відому в історико-правовій літературі як Конституція Піллерсдорфа. Цей акт проголосив загальні громадянські та політичні права, а також запровадив відповідальність міністрів та державного сейму, який складався з сенату та палати депутатів. Цісарським рішенням від 16 травня 1848 р. сейм був замінений «конституційним сеймом», який складався з однієї палати, яка нараховувала 383 депутатів, вибраних загальним голосуванням. У жовтні імперський парламент через повстання у Відні переїхав до моравського містечка Комержижа, де розробив проект нової конституції. Цим проектом передбачалося: 1) утвердити єдину Австрійську імперію, до складу якої увійшло б 14 земель-провінцій під назвою імперських або коронних земель зі своїми власними місцевими сеймами і з обмеженою законодавчою владою; 2) утворити двопалатний парламент, який би формувався шляхом прямих виборів; 3) у виборчому праві ввести податковий ценз.

4 березня 1849 р. сейм був розпущений цісарем Францом Йосифом I (02.12.1848–21.11.1916), проект не був схвалений, а натомість була

дарована нова конституція, яка в історико-правовій літературі отримала назву «олмолуцька конституція». Ця конституція була пристосована до змін, які наступили у 1848 р. у стосунках Австрії та Угорщини. У квітні 1848 р. угорський сейм прийняв цілу низку законів, що мали на меті переформувати державний лад Угорщини на новий конституційний лад. Ці закони значно розширили виборче право, запровадили відповідальність міністрів перед сеймом, а також оберігали Угорщину як окрему, незалежну від Австрії, державу. Цісар, хоч і санкціонував ці закони, однак, пізніше заявив, що вони не узгоджуються з цілісністю та єдністю монархії, а тому є недійсними. В Угорщині вибухнуло повстання, спрямоване на захист незалежності. Воно було придушене, а Угорщина стала такою ж частиною Австрії, як і всі інші коронні території (Чехія чи Галичина). Цій меті, власне, мала служити олмолуцька конституція, яка трактувала монархію разом із Угорщиною як єдине «австрійське цісарство» із спільним для всієї монархії сеймом, який складався з вищої палати, обраної крайовими сеймами, та нижньої палати, обраної безпосередньо народом на основі обмеженого виборчого права.

Єдина централізована австрійська держава після буржуазно-демократичної революції у 1848–1849 рр. орієнтувалася на Габсбургську династію та її віденський центр. Відтак вона набула форми неоабсолютизму, який знайшов своє втілення у «бахівському режимі» 1849–1860 рр. Головними рисами останнього щодо земель імперії були: 1) національні і соціальні виступи переслідувалися і суворо каралися; 2) статус земель-провінції з прямою підлеглистю центральним органам; 3) заборонялися будь-які форми державно-правових союзів між окремими групами земель; 4) не припускалося у думки про надання їм яких-небудь земських конституцій.

У 50-х роках ХІХ ст. головним принципами діяльності імперського уряду були абсолютизм, централізація та онімечення. 31 грудня 1851 р. були прийняті «Принципи органічного законодавства і самодержавної австрійської держави», які нараховували 36 статей про реорганізацію структури імперії і стосувалися усіх без винятку земель монархії, включаючи і Угорщину.

Реакційна і централізаторська політика бахівського уряду негативно впливала на всі прояви суспільного життя, включаючи економіку і фінанси, загострила соціальні і національні протиріччя. Поразка Австрії у війні із Францією і П'ємонтом у 1859 р. прискорила крах політики Баха. 15 червня 1859 р. імператор видав маніфест, в якому проголосив про повернення до конституційного правління. Патентом від 5 березня 1860 р. у Відні була скликана загальнодержавна рада розширеного складу («Посилена державна рада») для підготовки внутрішніх реформ. Результатом роботи цієї ради стало видання імператором маніфесту від 20 жовтня 1860 р. «До моїх народів», в якому він обіцяв видати закон про головні риси нового державного устрою імперії. І вже незабаром, 30 жовтня 1860 р., був виданий так званий «Жовтневий диплом», який підтвердив дію Прагматичної санкції 1713 р. як конституційної основи держави. Водночас диплом засвідчив згоду монарха на перехід від

централізації до федералізму, тобто «до такого правопорядку», який відповідає усвідомленню історичної особливості кожної із земель при збереженні їх «нерозчленованого союзу». Базовим елементом нового парламентаризму мали стати сейми земель, які входили до складу габсбургської монархії.

Наступні чотири місяці показали, що федеративно-автономний напрям майбутньої структури габсбургської монархії був закріплений лише для Угорщини, яка отримала «попередній» устрій, який існував до революції 1848–1849 рр. Так, угорському парламенту було надано право законодавчої ініціативи, угорська мова була визнана державною мовою в Угорщині. Усі інші сейми імперії не отримали законодавчих прав, а державною мовою у них і надалі залишалася німецька.

Однак диплом не досяг своєї мети навіть щодо Угорщини, дворянство якої прагнуло більшого. Австро-німецька буржуазія і поміщики протестували проти федералістського характеру диплому. Це призвело до нових змін в австрійському уряді, який очолив німецький ліберал-централіст А. Шмерлінг. І вже у так званій лютневій конституції від 26 лютого 1861 р. федералістський принцип поступився принципу централізації. Для неугорських земель був створений особливий австрійський парламент – рейхсрат, до якого були передані усі повноваження колишніх сеймів земель. Лютневий патент не заперечував можливості майбутньої угоди з Угорщиною і передбачав її особливе становище у складі габсбургських земель. Патент увів поняття «широкого» і «вузького» рейхсрату: у першому брали участь представники усіх королівств і земель імперії, у другому – лише представники королівств і земель, яку не входили до складу угорської корони.

Саме у цей період посилювався рух за відновлення угорської державності у державному зв'язку з Австрією на чолі з відомим юристом Ференцом Деаком. У травні 1865 р. він опублікував у віденському журналі «Дебат» своє бачення передумов можливої угоди між Угорщиною та Австрією [4, с. 380].

Всередині 1865 р. А. Шмерлінг пішов у відставку. Уряд очолив консерватор-федераліст, великий німецький поміщик з Моравії граф Ріхард Белькреді. Белькреді був прибічником опори монархії на дворянство різних земель Австрії. 20 вересня 1865 р. Белькреді видав маніфест про призупинення дії лютневого патенту. Маніфест оголосив про перехід до політики, спрямованої на задоволення вимог поміщиків і буржуазії окремих національностей імперії. Це викликало різко негативну реакцію серед айстро-німецького населення. Відтак наприкінці 1865 р. були скликані земські сейми, які мали висловити свою позицію щодо політики уряду Белькреді. Там, де більшість склали федералісти (Угорщина, Галіція, Чехія та ін.), були прийняті адреси довіри уряду, тоді як сейми з айстро-німецькою більшістю (Нижня Австрія, Зальцбург, Сілезія та ін.) зайняли різко негативну позицію щодо урядової політики.

Невдала війна 1866 р. з Пруссією не могла не викликати всередині Австрії гострого резонансу. Невдала зовнішня і внутрішня політика цент-

ральних властей призводила до всезростаючого невдоволення в Угорщині, Чехії, інших частинах імперії, посилення революційного руху. Знову ожили ідеї про перетворення Австрії у федеративну державу, серед яких проект розділити Австрію на 15 національно-автономних областей, серед яких й українська у Східній Галичині. Однак імператором та політичною австрійською верхівкою вони були рішуче відхилені і за основу державно-політичної перебудови було взято ідею дуалізму. Відтак було вирішено надати певну самостійність Угорщині, спільно з нею панувати над іншими націями, тримати їх у покорі. Характерними у цьому відношенні є слова одного з апологетів такої системи управління австрійського міністра Фрідріха Фердинанда фон Бойста (07.02.1867–30.12.1867): «Віднині в австрійського і угорського урядів буде одне завдання: приборкати федералістські устремління слов'ян. Нехай угорці приборкують хорватів, сербів, словаків і румунів, а ми будемо тримати на прив'язі чехів, поляків і словенців» [6, с. 24]. Державу і її апарат було пристосовано для досягнення цієї мети в новій ситуації. Організаційні заходи йшли згори, без усякої ініціативи знизу і призвели до угоди (*Aussgleich*) між Австрією і Угорщиною.

Процес перетворення Австрії у дуалістичну державу розпочався 12 лютого 1867 р., коли імператор Франц Йосиф відновив дію угорської конституції 1848 р. і згідно з нею затвердив окремих угорський уряд на чолі з графом Д. Андраші. В окремому рескрипті він зобов'язався сам і зобов'язував своїх наступників зберігати відокремленість Угорського королівства і дотримуватись його конституції. Угорщина отримала свій парламент, повну політичну й адміністративну автономію у складі «двоєдиної держави». Іншими словами, йшлося про утворення своєрідної федерації двох союзних держав під керівництвом одного монарха. За юридичною термінологією, між Австрією й Угорщиною встановилась унія, точніше, унія між монархією та правлячою верхівкою Австрії та правлячою верхівкою Угорщини. До того ж не було розроблено спільної конституції, не було єдиного підданства: окремо існувало австрійське й угорське.

28 лютого 1867 р. імператор розпорядився скликати австрійську Державну Раду й угорський парламент. Вони прийняли важливі закони, які незабаром санкціонував імператор. Це був закон угорського сейму «Про спільні справи земель угорської корони і про порядок їх вирішення» та закон австрійської Державної ради «Про спільні справи земель австрійської монархії і про порядок їх вирішення» [5, с. 68].

Названі закони визначили коло «спільних справ» Австрії та Угорщини, які впливали з двоєдиного характеру монархії. У них підтверджувалося, що в усіх інших справах обидві країни вирішують свої справи самостійно.

У результаті угоди між австрійським урядом і угорськими магнатами багатонаціональна абсолютна Австрійська імперія у 1867 р. перетворилася у дуалістичну конституційну Австро-Угорську монархію. Остання поділялася на дві частини: Угорщину із Закарпаттям, Трансильванією і Хорвато-Славонією, що об'єднувалися під назвою

Транслейтанії, і Австрію з Буковиною, Галичиною, Герцем, Далмацією, Істрією, Крайною, Моравією, Сілезією, Трієстом і Чехією. Ця частина була названа Ціслейтанією (Назва «Транслентанія» і «Цілейтанія» походять від того, що монархія Габсбургів річкою Лейтою ділилася на дві частини.).

Назва нової дуалістичної держави не відбивала, однак, дійсного національного складу держави. Ні одна з панівних націй – ні австрійські німці в Австрії, ні мадяри в Угорщині – не представляли більшості в своїй країні. Австрійці у Ціслейтанії становили всього 35,78 %, а мадяри у Транслейтанії – 45 % населення [7, с. 5]. Із загальної кількості понад 50 млн. мешканців монархії близько 30 млн. становили слов'яни. Зміст угоди в значній мірі в тому і полягав, щоб пом'якшити айстро-угорські суперечності за рахунок сумісного пригнічення інших народів, зокрема слов'янських.

Кожна з двох держав, що увійшли до складу Австро-Угорщини мала свій уряд і двопалатний парламент. Особа австрійського імператора (він був одночасно і угорським королем) проголошувалася священною, недоторканою. Суди не могли виступати проти монарха, а образа його особи і гідності вважалася образою маєстату і вела за собою суворе кримінальне покарання. Увесь державний апарат формувався і діяв у кожній державі незалежно від органів управління іншої частини монархії, за винятком трьох спільних міністерств: військового, закордонних справ і фінансів. Спільне військове міністерство відало лише загальним управлінням. Територіальні армії в Австрії (ландвер) і в Угорщині (гонвед) знаходилися кожна під управлінням відповідного міністерства крайової оборони. Приблизно так само було організоване спільне міністерство фінансів. Фінансове господарство складалося з австрійського бюджету, угорського бюджету і спільного бюджету Австро-Угорщини. Державні видатки були поділені між Австрією та Угорщиною у відношенні 70 до 30, на кожні 10 років об'єднана комісія з правами дорадчого органу повинна була визначити розподіл видатків, що вимагало затвердження обох парламентів. В останньому десятиріччі існування Австро-Угорщини (1907–1917 рр.) частка участі у спільних видатках була визначена таким чином: Австрія – 63,6 % і Угорщина – 36,4 % [8, с. 6].

Для обговорення загальнодержавних справ була створена окрема представницька установа – так звані Делегації з 60 представників від австрійського і 60 – від угорського парламентів (по 20 від верхніх і 40 від нижніх палат), причому окремі коронні краї мали визначену кількість представників у Делегаціях (Чехія – 10, Галичина – 7, Буковина – 1) [9, с.350–353]. Делегації засідали окремо і скликалися щорічно імператором по черзі у Відні і Будапешті. У випадку, коли Делегації не приходили до згоди, кожна з них мала право запропонувати скликання спільного засідання, на якому спірні питання вже більш не обговорювалися, а відразу ставилися на голосування і вирішувалися простою більшістю голосів. Перед Делегаціями несли відповідальність (аж до надання останнім права порушити проти них кримінальне переслідування) міністри по спільних справах Австро-Угорщини.

Для обговорення цих двох законів Державна Рада вибрала конституційну комісію, яка, однак, не зупинилась на цих двох законах, а представила Державній Раді, крім інформації про закони, що пропонувались спільним урядом, додатково проекти чотирьох інших основних законів, а саме: а) про загальні права громадян; б) про Трибунал держави; в) суддівську владу; г) про управлінську та виконавчу влади; д) проект короткого закону, який визначає термін вступу у дію всіх цих законів, який постановив, що всі названі вище закони повинні вступити в дію з дня їх проголошення.

Всі ці закони були ухвалені державною Радою 21 грудня 1867 р., підписані цісарем і опубліковані у австрійському журналі законів держави № 141–147 1867 р., Вони склали так звану «грудневу конституцію» (*Dezemberverfassung*), що діяла в Австрії, в тому числі в Галичині і Буковині, до жовтня 1918 р. В Угорщині була відновлена у своїй чинності угорська квітнева конституція 1848 р.

Австрійська конституція 1867 р. складалася з семи законів – шести основних і одного звичайного. Серед них: 1) Основний державний закон від 21 грудня 1867 р. «Про спільні справи та способи їх тлумачення» [9, с. 533–544]; 2) Основний державний закон від 21 грудня 1867 р. «Про представництво» [9, с. 544–563]; 3) Основний державний закон від 21 грудня 1867 р. «Про загальні права громадян» [9, с. 563–567]; 4) Основний державний закон від 21 грудня 1867 р. «Про імперський суд» [9, с. 568–570]; 5) Основний державний закон від 21 грудня 1867 р. «Про судову владу» [9, с. 570–573]; 6) Основний державний закон від 21 грудня 1867 р. «Про урядову і виконавчу владу» [9, с. 573–576] і 7) Закон про введення у дію наведених вище шести законів.

Є автори, які називають лише п'ять законів, які склали «грудневу конституцію» – «Закон про зміни до закону від 26 лютого 1861 р. про імперське представництво», «Основного державного закону про загальні права громадян для королівств і земель представлених у Рейхсраті», «Основного державного закону про створення імперського суду», «Основного державного закону про судову владу» та «Основного державного закону про здійснення урядової і виконавчої влади» [3, с. 98; 6, с. 25].

Як бачимо, Конституція базувалася на принципах дуалізму, тобто на поділі монархії на дві рівні держави – Австрію та Угорщину. Водночас вона не відповідала характеру окремих коронних австрійських держав, таких як, наприклад, Чехія. Разом з тим вона зробила поступку на користь децентралізованої системи, не зважаючи на те, що вона обмежила законодавчу діяльність Державної Ради до кільканадцяти справ, чітко визначених в конституції, а законодавчу діяльність у всіх інших справах передала крайовим сеймам, структура яких залишилася незмінною, а їхня діяльність і надалі продовжувала базуватися на крайових статутах від 26 лютого 1861 р.

Виконуючи принцип дуалізму австрійське міністерство у 1867 р. було поділене на спільне міністерство та на окреме австрійське міністерство, яке отримало окремого президента. В особистому посланні

від 14 листопада 1868 р. цісар встановив нову назву монархії – «Австро-Угорська монархія».

Пізніші зміни грудневої конституції стосувалися головно устрою Державної Ради та закону про вибори. Так, закони від 2 квітня 1873 р. збільшили кількість послів з 203 до 353, забравши одночасно від сеймів право вибору послів і передавши його народу, який мав здійснювати свій вибір у 4 куріях подібно до виборів послів до сейму. Ці зміни були лише першим кроком до централізованого устрою. Наступний закон від 4 жовтня 1882 р. розширив виборче право міської курії і запропонував цілий ряд змін у інших куріях. І, нарешті, закони від 14 червня та 15 грудня 1896 р. (так звана виборча система графа Бадені) змінили в багатьох аспектах спосіб проведення виборів в існуючих на той час куріях і запровадили п'яту виборчу курію – курію загального голосування, яка обирала 72 депутати. Ці закони збільшили загальну кількість депутатів до 425.

Якщо в інших конституційних монархіях та республіках, як правило, був лише один основний закон, який врегульовував усі найважливіші державні питання (парламент, найвищі державні органи, права громадян), то в Австрії таких основних законів було декілька. Тому там єдину конституцію склали всі разом взяті конституційні закони, прийняті в 1867 р.

Таким чином, завершеного вигляду політична система імперії набула в результаті змін, проведених у середині 60-х років XIX ст. У 1867 р. було прийнято нові державні основні закони, які регламентували відносини між Австрією й Угорщиною в дуалістичній державі. Відтепер вона стала називатися Австро-Угорщиною. Основу конституційних законів реорганізованої держави склали диплом від 20 жовтня 1860 р., патент від 26 лютого 1861 р., шість основних державних законів від 21 грудня 1867 р., а також «Прагматична санкція» від 6 грудня 1724 р. про престолонаслідування й неподільність імперії.

Австрійська конституція 1867 р. базувалася на принципах дуалізму, тобто на поділі монархії на дві рівні держави – Австрію та Угорщину, зробила поступку на користь децентралізованої системи, не зважаючи на те, що вона обмежила законодавчу діяльність Державної Ради до кільканадцяти справ, чітко визначених в конституції, а законодавчу діяльність у всіх інших справах передала крайовим сеймам, структура яких залишилася незмінною, а їхня діяльність і надалі продовжувала базуватися на крайових статутах від 26 лютого 1861 р. Відтепер держава стала називатися Австро-Угорщиною. Основу конституційних законів реорганізованої держави склали диплом від 20 жовтня 1860 р., патент від 26 лютого 1861 р., шість основних державних законів від 21 грудня 1867 р., а також «Прагматична санкція» від 6 грудня 1724 р. про престолонаслідування й неподільність імперії. Структура управління і правові норми, сформовані у 1860-х роках, проіснували до розпаду імперії у 1918 р.

#### **Список літератури:**

1. Гриб Н. Прийняття, структура та основні положення австрійської конституції 1867 року / Н. Гриб // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2006. – Випуск 43. – С. 50–55.
2. Мандрик І. Проблеми відновлення державності Угорщини на першому етапі дуалізму (1867–1890 роки) / І. Мандрик. – Ужгород : ВАТ «Патент», 1997. – 199 с.
3. Хомяк-Протопопова Х. Про деякі особливості державного устрою Австро-Угорщини за конституцією 1867 р. (до 140-річчя конституції) / Х. Моряк-Протопопова // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2007. – Випуск 44. – С. 97–102.
4. Роман Н.М. Конституювання Австро-Угорщини 1867 р. : історико-правові аспекти / Н.М. Роман // Форум права. – 2010. – №3. – С. 380–383. – Режим доступу до журн. : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10rnmipa.pdf>
5. Тищик Б.Й. Історія держави та права Австрії та Австро-Угорщини (X ст. – 1918 р.). Навч. посібн. / Б.Й. Тищик. – Львів : Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2003. – 80 с.
6. Próchnicki Z. Konstytucya Austriacka / Z Próchnicki Z. – Lwow, 1902. – 177 с.
7. Buszko Jozef Austro-wegry w latach 1870–1914. / Buszko Jozef. – Warszawa, 1957. – 32 с.
8. Краткие сведения о государственном устройстве и управлении Австро-Венгрии и земель Австрийской короны. Ставка Верховного Главнокомандующего, 1914. – 70 с.
9. Лоуэль А.Л. Правительства и политические партии в государствах Западной Европы (Франция, Италия, Германия, Австро-Венгрия, Швейцария). Перевод с английского / Лоуэлль А.Л.; Пер. : Полторацкая О.; Ред. : Смирнов Ф. – М. : С. Скирмунт, 1905. – 656 с.

*Статья анализирует причины принятия и структуру австрийской конституции 1867 г.*

***Австро-Венгрия, конституция, дуализм.***

*The article analyses the reasons for the adoption and the structure of the Austrian Constitution act, 1867.*

***Austro-Hungary, the Constitution, the dualism.***