

О. Ременяк

Навчально-науковий інститут права та психології
 Національного університету “Львівська політехніка”,
 аспірант кафедри конституційного та міжнародного права

МІЖ ЦЕНТРАЛІЗМОМ І ФЕДЕРАЛІЗАЦІЄЮ. АВСТРИЙСЬКА МОДЕЛЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

© Ременяк О., 2016

Проаналізовано конституційні реформи, що були зумовлені необхідністю реформування державно-правового устрою Австрійської імперії після революції 1848 – 1849 рр. та завершилися утворенням дуалістичної Австро-Угорщини. З'ясовано сутність та фактори конституційних реформ. Встановлено, що пошук моделі конституційного устрою тривав кілька десятиліть, коливаючись від моделі широкої федералізації країни до посилення централістських тенденцій. Обґрунтовано думку, що створення дуалістичної монархії поряд із наданням обмеженої автономії провінціям, було тим компромісним варіантом децентралізації влади, на який погодилась правляча династія, прагнучи забезпечити стабільність держави.

Ключові слова: Австро-Угорщина, політична система, конституційні реформи, децентралізація, дуалізм, провінції.

О. Ременяк

МЕЖДУ ЦЕНТРАЛИЗМОМ И ФЕДЕРАЛИЗАЦИЕЙ. АВСТРИЙСКАЯ МОДЕЛЬ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Проанализирован процесс конституционных преобразований, которые были обусловлены необходимостью реформирования государственного устройства Австрийской империи после революции 1848–1849 гг. и которые закончились созданием дуалистической Австро-Венгрии. Определены сущность и факторы конституционных реформ. Определено, что поиск модели конституционного устройства продолжался несколько десятилетий, эволюционируя от модели федерализации страны к усилению централизаторских тенденций. Обоснован тезис о том, что создание дуалистической монархии и предоставление провинциям ограниченной автономии было тем компромиссным вариантом децентрализации публичной власти, на который согласилась династия для сохранения стабильности государства.

Ключевые слова: Австро-Венгрия, политическая система, конституционные реформы, децентрализация, провинции.

O. Remenyak

BETWEEN CENTRALISM AND FEDERALIZATION. AUSTRIAN MODEL FOR THE DECENTRALIZATION OF PUBLIC POWER

The article analyzes the constitutional reforms caused by the need to improve the state and legal system of the Austrian Empire after the Revolution 1848–1849 which resulted in the

formation of the dualistic Austria-Hungary. The paper explains the essence and factors of the constitutional reforms. It has been established that the search of a constitutional system model lasted for several decades, ranging from the model of broad federalization of the country to strengthening the centralist tendencies. The article substantiates the opinion that the creation of the dualistic monarchy along with granting the limited autonomy to the provinces was a compromise variant of power decentralization, which was adopted by the ruling dynasty trying to ensure the stability of the state.

Key words: Austria-Hungary, political system, constitutional reforms, decentralization, dualism, provinces.

Постановка проблеми. Револьюційні події 1848 – 1849 рр. в Австрійській імперії стали відправним пунктом на шляху реформ, які у кінцевому підсумку перетворили абсолютистську імперію Габсбургів у конституційну Австро-Угорську монархію. Глибинні трансформаційні процеси були зумовлені низкою факторів, які окреслили межі компромісу між принципами абсолютизму та необхідністю децентралізації влади. Правляча династія змушена була йти на поступки народам монархії, визнаючи Угорщину рівноправною складовою дуалістичної держави та надаючи провінціям автономію. Важливим фактором, який вплинув на глибину проведених реформ, був багатонаціональний склад населення, існування провінцій з різним рівнем соціально-економічного розвитку та ефективності управлінських інститутів.

Аналіз дослідження проблеми. Процес трансформації Австрійської імперії у дуалістичну Австро-Угорську монархію становить великий науковий інтерес для правової науки з огляду на рідкість конституційного устрою, в основу якого покладено дуалізм. З іншого боку, найбільша провінція монархії “Королівство Галичини та Володимирії”... з більшістю українського населення отримала автономію. Українці Галичини отримали можливість набути певного досвіду життя у конституційній моделі Австро-Угорщини. Дослідження правових аспектів реформування устрою Австрійської імперії зазначеного періоду знайшли відображення у працях багатьох українських та зарубіжних дослідників, зокрема В. Кульчицького, Н. Гриба, Н. Худоби, Б. Янишина, О. Мотиля, М. Никифорака, М. Хардта, Я. Шимова та ін.

Мета роботи – проаналізувати процес конституційних реформ та факторів, які їх зумовили.

Виклад основного матеріалу. У середині XIX ст. Габсбурзька монархія опинилась перед необхідністю вирішення багатьох проблем, пов’язаних із зростанням національної свідомості народів та їх прагненням до культурної та територіальної автономії. Нерівномірність рівня розвитку регіонів імперії ставила перед династією завдання пошуку оптимальної моделі забезпечення стабільності держави, а отже, і правлячої династії. Шляхи досягнення стабільності лежали у площині двох напрямів реформування системи влади – проведення жорсткої централізаторської політики чи, спираючись на т. зв. “панівні нації”, за рахунок надання їм обмеженої автономії домогтися їхньої лояльності [1, с. 235–237]. Протягом кількох десятиліть Габсбурги коливались між цими двома моделями реформ.

Револьюція 1848 – 1849 рр. не привела до негайних змін у системі управління імперією, проте поклала початок пошуку оптимально можливих у конкретних історичних умовах шляхів децентралізації влади. Першим кроком на цьому шляху стало оприлюднення 25 квітня 1848 р. конституції, яка перетворила країну на конституційну монархію, але не задовольнила віденських радикалів. Конституція передбачала утворення двопалатного парламенту – Рейхстагу. До першої палати – Палати панів – повинні були увійти представники вищих сфер – принцип правлячої династії, голови дворянських родів, вище духовенство, особи, призначені імператором та обрані великими землевласниками. До другої палати – Палати депутатів – повинні були увійти особи, обрані під час двоступеневих виборів у пропорції один депутат від 50 тис. населення. Проте вона передбачала за провінціями лише право подавати скарги на розгляд центрального уряду [2, с. 42].

Уже у травні 1848 р. внаслідок розвитку революційних подій, вибори до Палати панів були скасовані, а новообрана Палата депутатів була трансформована в Установчі Збори, які розпочали свою роботу у липні 1848 р. у Відні.

Спробою виробити нову конституцію, яка б радикально обмежувала владу імператора, стала робота Установчих зборів, які увійшли в історію як “Кромержицький парламент”, після переїзду депутатів з Відня до моравського міста Кромержиж [3, с. 5–25]. Був підготовлений конституційний проект, який передбачав федералізацію монархії через її поділ на сім автономних частин із значними повноваженнями [4, с. 9]. Володіння Габсбургів передбачалось поділити за національно-географічним принципом на австрійсько-німецьку, чеську, польсько-русинську, румунську, угорську, італійську та південнослов'янську частини. Кожна із земель повинна була отримати широкі автономні повноваження. Центральному уряду залишались міжнародна політика, армія, фінанси, зовнішня торгівля, транспорт та зв'язок.

У разі реалізації цього проекту Австрія перетворилася б на конституційну монархію з двопалатним представницьким органом – Рейхстагом, який обирався б на три роки. Перша палата – Палата земель – формувалась крайовими сеймами, друга палата – Палата депутатів – обиралась прямими виборами. На конституційному рівні закріплювалась ідея рівності усіх народів монархії. Ст. 21 декларувала, що: “Усі народи імперії мають рівні права... Право використання своєї мови у системі освіти, державного управління і громадського життя гарантоване державою” [1, с. 263].

Цей проект істотно обмежував повноваження імператора на користь парламенту та підзвітності йому уряду, що й визначило його долю. Габсбурги виявилися неготовими сприйняти таке істотне обмеження владних повноважень. Парламент був розпущений 4 березня 1849 р., натомість країна отримала “октройовану” конституцію, відому як конституція Ф. Стадіона, яка передбачала унітарну централізовану державу з єдиним імперським парламентом та урядом на чолі з прем'єр-міністром [5, с. 78–79]. Принциповим було введення нової форми правління – конституційної монархії, централізації державного управління (через модель унітарної держави, поділеної на провінції, з доволі обмеженою автономією), а також т. зв. плюралізму національностей.

Конституція запроваджувала двопалатний парламент – Рейхстаг. Нижня палата – Палата депутатів – повинна була формуватись “прямим народним волевиявленням” (п. 43). Проте деклароване загальне виборче право було істотно обмежене віковим цензом, цензом осідлості та, особливо, майновим цензом. Вибори проводяться у містах і у визначених законом округах. Передбачалось, що один депутат повинен представляти не менше як 100 тис. населення. До складу Палати панів обирались по два представники від коронних земель, решта складу нижньої палати, чисельність якої становила половину від чисельності нижньої палати, обирали представницькі органи коронних земель з числа громадян, за умови сплати ними не менше, як “п'ять сотень гульденів монет” (п. 42). У цьому випадку ключову роль також відіграв майновий ценз. Верхня палата обиралась на 10 років, нижня – на п'ять. На відміну від “Кромержицької конституції” “дарована” конституція майже повністю відновлювала імператорську владу. Остаточне ухвалення законів вимагало імператорської санкції та згоди обох палат парламенту (п. 66). При імператорі утворювалась дорадча імперська рада – Рейхсрат. Імператор мав право у будь-який час розпустити парламент або одну з його палат (п. 69). Виконавча влада безальтернативно концентрувалась у руках імператора, який “здійснює її через відповідальних міністрів та підлеглих їм посадових осіб (п. 4). Коронними землями керували призначені імператором губернатори (п. 94). Позитивним у конституції було те, що вона ґрунтувалась на принципі плюралізму національностей. Так, у конституції містилося положення, що усі народи, які проживають у державі, є рівноправними, і кожен народ має невід'ємне право на захист і розвиток своєї національності та мови [6, с. 116].

Проте й такі незначні поступки на користь парламентаризму з боку імператорського дому були скасовані, централізаторські тенденції остаточно перемогли. Конституційний проект діяв лише до 1851 р. 31 грудня указом імператора конституція 1849 р. була скасована, абсолютизм відновлений повною мірою. Відновлення абсолютизму призвело, швидше, до зворотних, ніж очікуваних наслідків. Відмова від конституційного шляху реформування системи управління в

імперії призвела до збільшення відцентрових тенденцій у провінціях, росту націоналістичних настроїв серед численних народів “клаптикової монархії”.

Незважаючи на фактичне відновлення абсолютизму, ці два конституційні проекти окреслили ті правові засади, які у майбутньому лягли в основу державно-правового устрою монархії Габсбургів. З одного боку, абсолютизм повністю вичерпав себе як форма правління, з іншого, – запровадження конституційного парламентського устрою нашоувхувалось на небажання Габсбургів позбутись значної частини владних повноважень, адже провінції вимагали широкої автономії. Як це було у попередні роки, повернення Австрії на шлях конституційних реформ стало можливим після невдач у зовнішньополітичній сфері.

Поразка у війні з Францією і Сардинією у 1859 р. показала усьому світу військову слабкість Австрії. Щоб стримати наростання політичної кризи, уряд вирішив піти на деякі поступки угорській аристократії, що виступала проти централізаторських устремлінь Відня, і цим привернути її на свій бік. Першим кроком на цьому шляху став виданий 20 жовтня 1860 р. Францом Йосифом Жовтневий диплом – програма намірів конституційних реформ. Його провідною ідеєю стала готовність до обмеженої децентралізації влади за умови забезпечення політико-правової цілісності держави. Імператор задекларував готовність поступитись владою на користь парламенту та провінційних сеймів. Декларувалась готовність частину законодавчих повноважень передати парламенту у питаннях, що стосувались загальнодержавних інтересів, та провінційним сеймам – у питаннях, які стосувались внутрішніх справ земель. Саме розширення повноважень місцевих сеймів та чітке розмежування їхньої компетенції з парламентом було характерною ознакою Жовтневого диплому. У разі реалізації правових норм, закладених у дипломі, Австрійська монархія могла трансформуватись у союз адміністративних одиниць з широкими автономними правами та місцевим самоврядуванням.

Цей документ надавав Угорщині деякі переваги порівняно зі слов'янськими землями. Проте маневр, розпочатий австрійськими правлячими колами, не вдався. Спроба введення задекларованих змін зіштовхнулася з протидією не тільки з боку австрійської великої буржуазії, але й з боку угорського дворянства, незадоволеного отриманими поступками. Невдоволення “Жовтневим дипломом” розповсюдилося й у інших частинах імперії. Уряд змушений був визнати свою невдачу та у пошуках виходу зі становища спробувати знову посилити центральну владу. Устрій Австрії визначив Лютневий патент від 26 лютого 1861 р. Норми Жовтневого диплому були скориговані у напрямку централізації управління імперією. Роль центральних органів влади знову була посилена, повноваження провінційних сеймів істотно обмежене [7, с. 8].

Лютневий патент гарантував громадянам низку ліберальних прав і свобод, таких як рівність громадян перед законом, недоторканість приватної власності, свободу слова і віросповідання, збереження і розвиток національної культури, мови тощо. У плані конституційного будівництва значення Лютневого патенту полягало у тому, що він увів у дію закон про загальнодержавний представницький орган, крайові статuti та виборні ординації [8, с. 5–12].

Основні положення Лютневого патенту декларували запровадження конституційного устрою. Рейхсрат наділявся законодавчою владою та повинен був складатись із двох палат – Палати панів і Палати депутатів. Прерогатива призначення довічно членів Палати панів надавалась імператору, який обирав кандидатів з членів правлячої династії, вищих ієрархів церкви, представників аристократичних кіл та за особливі заслуги. Нижня палата парламенту формувалась представницькими органами коронних земель, налічуючи загалом 342 депутати. У такий спосіб передбачалось забезпечити представництво коронних країв. Повноваження нового парламенту були розширені. Він отримав право законодавчої ініціативи й контролю за державними видатками. Вперше у Лютневому патенті був вжитий термін “королівство і землі”, представлений у Рейхсраті, яким після 1867 р. офіційно називали австрійську частину Австро-Угорської імперії. Передбачалось, що Рейхсрат може функціонувати у двох режимах: “вузькому” – скликався лише у надзвичайних випадках, і “широкому” – для обговорення справ, що стосувались усієї імперії. Уряд не ніс жодної відповідальності перед парламентом.

Патент містив положення, які враховували особливий статус Угорщини, яка отримала право на власний парламент для вирішення внутрішніх питань. Крім того, патент передбачав, що вибори до законодавчих органів коронних земель відбуватимуться на основі прийнятих ними законів про вибори [9].

Незважаючи на повернення до принципів конституціоналізму, Лютневий патент викликав протести у країні, особливо в Угорщині. Угорський сейм, обраний на основі нової конституції, більшістю голосів відмовився послати своїх представників у Рейхсрат. 21 серпня 1861 р. сейм був розпущений, і в Угорщині був введений стан облоги.

Пошуки шляхів досягнення компромісу продовжились. Перемовини угорців з Віднем розпочались на основі програми, яка передбачала перетворення Австрійської імперії у дуалістичну Австро-Угорську державу. Поразка, якої зазнала Австрія у війні з Пруссією у 1866 р., поглибила внутрішню кризу імперії. Австрійські правлячі кола були змушені прийняти програму, висунуту угорцями. У лютому 1867 р. австро-угорська угода була укладена і у травні затверджена парламентом.

Процес перетворення Австрійської імперії у дуалістичну Австро-Угорську монархію завершився прийняттям конституції 21 грудня 1867 р., яка остаточно розмежувала повноваження і окреслила спільні для обох частин монархії справи [8, с. 59–62]. Угорщина перетворилась на другий державний центр, а Австро-Угорщина – на конституційну монархію, де владні повноваження були розподілені у трикутнику імператор – парламент – крайові сейми. Вищу владу у монархії уособлював імператор, особа якого оголошувалась священною і недоторканою. Він же очолював виконавчу владу. До сфери його компетенції входило управління урядом, право звільняти і призначати міністрів, керівництво армією, право оголошувати війни чи укласти мирні угоди. Стосовно законодавчої влади імператор мав право призначати членів Палати панів, право скликати й розпускати Палати депутатів та крайові сейми. Усі загальнодержавні та крайові закони набували чинності лише після санкції імператора. Виконавча влада здійснювалась Кабінетом міністрів у складі дев'яти міністерств. Парламентський контроль за діяльністю виконавчої влади здійснювався за допомогою подачі запитів. Загалом Груднева конституція чітко розмежовувала повноваження між загальнодержавним парламентом – Рейхсратом і місцевими провінційними сеймами. Проте сейми не отримали достатньо повноважень, їх права були істотно обмежені. Конституція широко декларувала права і свободи громадян та поклала край тривалому процесу реформування державно-правової системи країни.

Висновки. В основу нового державно-правового устрою Австро-Угорської монархії були покладені Жовтневий диплом 1860 р., Лютневий патент 1861 р., Груднева конституція 1867 р. (шість основних законів), а також Прагматична санкція від 6 грудня 1724 р про престолонаслідування й неподільність імперії. Ці нормативні акти окреслили основні засади державно-правового устрою дуалістичної Австро-Угорської імперії. Габсбурги погодились на обмежену децентралізацію влади, передавши частину владних повноважень парламенту та провінційним сеймам, проте це був далеко не той обсяг повноважень, на який розраховували у провінціях.

Модель реформи управління монархією, що була застосована, мала недосконалий характер, містила численні вади, проте відповідала тим конкретним соціально-політичним обставинам, що склались на той момент. Реформи стали своєрідним компромісом між правлячою династією Габсбургів, яка прагнула максимально зберегти важелі управління у своїх руках, і необхідністю проведення реформ, викликаних потребою модернізації країни. Особливістю обраної моделі реформ була засада обмеження влади монарха відповідними інституціями, а не ліберальний принцип поділу гілок влади. Влада монарха на державному рівні була обмежена парламентом – Державною радою в австрійській частині монархії і Угорським Сеймом, – відповідно, в угорській, провінції отримали свої парламенти – крайові сейми. Австро-Угорщина перетворилась на

ліберальнішу й сучаснішу державу, де права і свободи національних меншин були достатньо забезпечені. Проте новий конституційний устрій виявився нестійким і вразливим, насамперед внаслідок зростання національної свідомості народів монархії.

1. Шимов Я. Австро-Венгерская империя / Я. Шимов. – М.: Изд-во “Эксмо”, 2003. – 608 с.
2. Монолатій І. “Viribus unitis”. Інституціоналізація політичної системи Австро-Угорщини: вимушені ініціативи й напівдекларації // Вісник Прикарпатського університету “Історія”. – 2009. – Вип. 16. – С. 39 – 49.
3. Петрів Р. Австрійські, Австро-Угорські і Галицькі конституції (кінець XVIII – XIX ст.) / Р. Петрів. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2005. – 84 с.
4. Вэнк С. Династическая империя или многонациональное государство: размышления о наследии империи Габсбургов в национальном вопросе / С. Вэнк // Австро-Венгрия: опыт многонационального государства: сб. ст. – М.: РАН, Ин-т славяноведения и балканистики, 1995. – С. 5–24.
5. Тейлор А. Дж. П. Габсбурзька монархія 1809–1918. Історія австрійської імперії та Австро-Угорщини / А. Дж. П. Тейлор. – Львів: ВНТЛ-Класика, 2002. – 268 с.
6. Никифорак М. Буковина у державно-правовій системі Австрії (1774–1918 рр.) / М. Никифорак. – Чернівці: Рута, 2004. – 384 с.
7. Bobrzyński M., Jaworski W., Milewski J. Z dziejów odrodzenia politycznego Galicji 1850 – 1873. – Warszawa, 1905. – 521 s.
8. Zbiór dokumentów odnoszących się do konstytucji Państwa Austriackiego tudzież Królestwa Galicji I Lodomeryi I Wielkiego Księstwa Krakowskiego. – Lwów, 1868. – 348 s.
9. Kaiserliches Patent. Die Verfassung der Österreichischen Monarchie nebst zwei Beilagen vom 26 Februar 1861 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.verfassungen.de/at/at-18/februarpatent61-i.htm/>.

REFERENCES

1. Shymov Ja. Avstro-Vengerskaja ymperyja / Ja. Shymov. – М.: Yzd-vo “Эксмо”, 2003. – 608 s.
2. Monolatiј I. “Viribus unitis”. Instytucjonalizacija politychnoi’ systemy Avstro-Ugorshhyny: vymusheni inicyatyvy j napivdeklaracii’ // Visnyk Prykarpats’kogo universytetu. Istorija. 2009. Vyp. 16. – s. 39–49.
3. Petriv R. Avstrijs’ki, Avstro-Ugors’ki i Galyc’ki konstytucii’ (kinec’ XVIII – HHH st.) / R. Petriv. – Ivano-Frankivs’k: Misto NV, 2005. – 84 s.
4. Vэнk S. Dynasticheseskaja ymperyja yly mnogonacyonal’noe gosudarstvo: razмышlenija o nasledijy ymperyy Gabsburgov v nacyonal’nom voprose / S. Vэнk // Avstro-Vengryja: opыt mnogonacyonal’nogo gosudarstva: sb. st. – М.: RAN, Yn-t slavjanovedenija y balkanistyky, 1995. – S. 5–24.
5. Tejlор A. Dzh. P. Gabsburgs’ka monarhija 1809 – 1918. Istorija avstrijs’koi’ imperii’ ta Avstro-Ugorshhyny / A. Dzh. P. Tejlор. – L’viv: VNTL-Klasyka, 2002. – 268 s.
6. Nykyforak M. Bukovyna v derzhavno-pravovij systemi Avstrii’ (1774–1918 rr.) / M. Nykyforak. – Chernivci: Ruta, 2004. – 384 s.
7. Bobrzyński M., Jaworski W., Milewski J. Z dziejów odrodzenia politycznego Galicji 1850 – 1873. – Warszawa, 1905. – 521 s.
8. Zbiór dokumentów odnoszących się do konstytucji Państwa Austriackiego tudzież Królestwa Galicji I Lodomeryi I Wielkiego Księstwa Krakowskiego. – Lwów, 1868. – 348 s.
9. Kaiserliches Patent. Die Verfassung der Österreichischen Monarchie nebst zwei Beilagen vom 26. Februar 1861. [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.verfassungen.de/at/at-18/februarpatent61-i.htm/>