

ОРГАНІЗАЦІЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЗА АВСТРІЙСЬКОЮ КОНСТИТУЦІЄЮ 1867 РОКУ

Грін О. О.,
*старший викладач кафедри адміністративного
фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету
ORCID: 0009-0004-2249-7895*

Грін О. О. Організація центральних органів державної влади за Австрійською Конституцією 1867 року.

У статті досліджено серію законів в Австрії та Угорщині, якими було закріплено конституційні основи Австро-Угорщини. Проаналізовано чинники, які викликали вказаний конституційний компроміс. Визначено, що правова природа відносин між двома основними складовими частинами держави характеризується по різному: від особистої унії до федерації. Констатовано, що австро-угорська угода не передбачала тексту конституційного договору – такою «вирівнюючою угодою» були закони, схвалені Сеймом Угорщини 20.03.1867 р. і аналогічні за змістом закони Рейхсрату Австрії, укладені 21.12.1867 року. Констатовано, що збалансувавши на певний час інтереси Австрії та Угорщини, компроміс 1867 р. «залишив за дужками» національні питання неугорських народів, які було віднесено до внутрішньої компетенції кожної з країн. Визначено, що за формою правління Австро-Угорщина була дуалістичною (двоєдиною) монархією в якій кожна з держав мала свої власні законодавчі, виконавчі та судові органи. Визначено, що це не була класична федерація, а дуалістична держава з елементами федералізму, яка була створена для збереження імперії в умовах кризи. Стверджується, що дwoяке становище монарха визначило особливості носія верховної влади у східній і західній частині Габсбурзької монархії. Окреслено коло повноважень імператора Франца Йосифа I за конституцією 1867 року. Проаналізовано спосіб формування, склад та діяльність Палати панів та Палати депутатів Австрійського парламенту – Державної ради, який базувався на становому принципі. Констатовано, що хоча за своєю правовою природою Конституція 1867 р. вважалась ліберальною, вона зберегла у собі цензову систему. Проаналізовано розмежування компетенцій між Австрійським парламентом та крайовими сеймами австрійської частини імперії. Визначено конституційний статус, повноваження та порядок прийняття рішень спільними делегаціями – комісіями, наділеними законодавчою владою. Констатовано, що вищим органом державної влади в Австрії був Кабінет Міністрів, який за законом відповідав перед парламентом, а фактично – лише перед імператором. Охарактеризовано статус, повноваження та функції міністрів без портфеля а також спільних міністрів. Визначено сферу компетенції Імперського суду. Стверджується, що до спільних справ імперії належали зовнішня політика, військо і військовий флот, а також фінанси. Охарактеризовано структуру місцевих органів державної влади. Запропоновано власні висновки з проаналізованого матеріалу.

Ключові слова: Цислейтанія, Транслейтанія, дуалізм, компроміс, Державна Рада (Рейхсрат), Палата панів, Палата депутатів, Державні збори, Кабінет Міністрів, конституційне вирівнювання, урядова влада, курія, крайові сейми, контрастигнація, становий принцип, компетенція, спільні делегації, міністр без портфеля, спільний міністр, Імперський суд, спільні справи, намісництва, окружний президент, повітовий староста, регламент, постанова.

Hrin O. O. Organization of central government bodies under the Austrian Constitution of 1867.

The article examines a series of laws in Austria and Hungary, which established the constitutional foundations of Austria-Hungary. The factors that caused the above-mentioned constitutional compromise are analyzed. It is determined that the legal nature of relations between the two main components of the state is

characterized differently: from a personal union to a federation. It is stated that the Austro-Hungarian agreement did not provide for the text of a constitutional treaty – such an «equalizing agreement» were the laws approved by the Sejm of Hungary on 20.03.1867 and the laws of the Reichsrat of Austria, similar in content, concluded on 21.12.1867. It is stated that, having balanced the interests of Austria and Hungary for a certain time, the compromise of 1867 “left behind brackets” the national issues of non-Hungarian peoples, which were attributed to the internal competence of each country. It is determined that by the form of government, Austria-Hungary was a dualistic (dual) monarchy in which each state had its own legislative, executive and judicial bodies. It is determined that it was not a classical federation, but a dualistic state with elements of federalism, which was created to preserve the empire in times of crisis. It is argued that the dual position of the monarch determined the features of the bearer of supreme power in the eastern and western parts of the Habsburg monarchy. The scope of powers of Emperor Franz Joseph I under the constitution of 1867 is outlined. The method of formation, composition and activity of the House of Lords and the House of Deputies of the Austrian Parliament – the State Council, which was based on the estate principle, is analyzed. It is stated that although the Constitution of 1867 was considered liberal in its legal nature, it retained the qualification system. The delimitation of competences between the Austrian Parliament and the regional Diets of the Austrian part of the empire is analyzed. The constitutional status, powers and procedure for making decisions by joint delegations – commissions endowed with legislative power are determined. It is stated that the highest body of state power in Austria was the Cabinet of Ministers, which was legally responsible to the Parliament, and in fact – only to the Emperor. The status, powers and functions of ministers without portfolio and joint ministers are characterized. The scope of competence of the Imperial Court is determined. It is argued that the common affairs of the empire included foreign policy, the army and navy, as well as finances. The structure of local state authorities is characterized. Own conclusions are proposed from the analyzed material.

Key words: Cisleithania, Transleithania, dualism, compromise, State Council (Reichsrat), House of Lords, House of Deputies, State Assembly, Cabinet of Ministers, constitutional alignment, government power, curia, regional Diets, countersignature, estate principle, competence, common delegations, minister without portfolio, common minister, Imperial Court, common affairs, governorships, district president, district headman, regulations, resolution.

Постановка проблеми. Досвід управління Австро-Угорською імперією згідно Конституції 1867 р. може бути корисним для функціонування центральних органів державної влади України в умовах стабільного розвитку.

Необхідно врахувати як позитивні, так і негативні аспекти управління, такі як роздробленість адміністративного устрою та боротьбу за національні права, що призвели до розпаду Австро – Угорської імперії в 1918 році. Потрібно створювати єдину систему державного управління та уникати помилок, які були допущені в Австрійській імперії, що не мала єдності в національному питанні.

Метою статті є аналіз юридичних актів, що складають текст конституції Австро-Угорщини 1867 року.

Стан опрацювання проблеми. Проблематику державно-правового статусу Австро-Угорської імперії згідно Конституції 1867 р. досліджували такі науковці як: Б. Вишеславцев, Н. Гриб, Т. Ісламов, Р. Кан, Ф. Кокошкін, О. Кондратюк, Г. Корольов, В. Кульчицький, П. Магочій, Х. Моряк-Протопопова, М. Пергамент, Р. Петрів, О. Прудніков, А. Пушкаш, М. Рейді, Н. Роман, І. Трайнін, А. Тейлор, В. Шандор, В. Шушарін та ін.

Визнаючи цінність наукових праць, змушені констатувати, що існує незавершеність наукових розробок вказаної проблематики в історико-правовій науці.

Виклад основного матеріалу. Надзвичайно гострим питанням подальшого існування Австрійської імперії був статус Угорщини. Така позиція угорців була наслідком процесу перетворення Австрійської імперії в централізовану державу. Водночас централістський абсолютизм і тодішній лібералізм мали багато спільного, адже працювали заради імперії в цілому [1, р. 327]. Внаслідок перемовин імператора Франца Йосифа I і угорського сейму (Державних зборів) протягом 1867 р. серією законів в Угорщині та Австрії було закріплено конституційні основи Австро-Угорщини. Слід погодитися з думкою про те, що на нову візію австрійської ідеї як монархічної федерації народів, вплинули два чинники – Кримська війна 1853-1856 рр. та недружелюбність російських зовнішньополітичних кіл щодо національних прагнень слов'янських народів під берлом Габсбургів [2, s. 167]. Конституційний компроміс, на наш погляд, був викликаний трьома чинниками: 1) революцією 1848-1849 років;

2) поширенням національних рухів; 3) концепцією «історичності» угорського королівства. Важливу роль у політичному житті регіонів імперії продовжували відігравати місцеві дворянські еліти, які захищаючи власні інтереси, прикривалися модерновими ідеями. Власне, тому і відбулося посилення консервативних прихильників історико-традиційного федералізму, що вимагали широку автономію для історичних частин, а насправді хотіли домінування аристократії в них [1, р. 329]. Парадокс, на думку Г. Корольова, полягав у тому, що з одного боку, ідея про середньовічну королівську традицію суперечила республіканським здобуткам «Весни народів», а з іншого – перетворювала її на реальний аргумент у династичній полеміці з Віднем. Тобто відбулося погодження між центрами парламентської влади, коли Габсбург ставав спільним монархом для історичних земель старих середньовічних королівств [3, с. 26].

Угорська конституція 1848 р. в основному була відновлена, загальний рейхсрат було скасовано, а для спільних австро-угорських справ відновлено особливий порядок законодавства і управління на основі повної рівності і незалежності обох держав [4, с. 133]. Природа відносин між двома основними складовими оцінюється по різному: від особистої унії до федерації. Зокрема, О. Прудніков аналізує трансформацію імперії Габсбургів через призму пошуку балансу інтересів двох основних частин держави, виділяючи елементи федералізації в розмежуванні повноважень, але підкреслюючи домінування Габсбургів [5]. Р. Кенн уважав, що компроміс не перетворив імперію на федерацію або конфедерацію [1, р. 333], адже поглинув необхідні федеративні засади задля збереження монархії. Залишаючи питання відкритим, погоджуємося з думкою про те, що саме розуміння тодішнього федералізму мало інший вимір, який різнився відносно політичного режиму та державного ладу [6, с. 151].

Австро – Угорську угоду було оформлено у вигляді двох окремих законів від 21.12.1867 р.: австрійського «Про спільні справи земель австрійської монархії і про порядок управління ними» й угорського «Про спільні справи земель угорської корони і про порядок управління ними». Згідно з цими законами, Австро-Угорська монархія складалася з двох цілком незалежних союзних держав – Австрії (офіційна назва – землі, представлені у Державній раді чи Цислейтанія) та королівства Угорщини (землі Корони Святого Стефана або ж Транслейтанія), які мали самостійний внутрішній устрій [7, С. 55]. Назви «Цислейтанія» та «Транслейтанія» виникли тому, що монархію Габсбургів було поділено річкою Лейтою на дві частини [8, С. 32]. Дві половини імперії однак залишалися «нероздільними і неподільними» в розумінні Прагматичної санкції. Свою назву держава отримала відповідно до імператорського рескрипту від 14.11.1868 року.

Після укладення угоди 1867 р. до складу Австрійської частини монархії увійшли такі краї: Королівства Чехії, Далмації, Галичини і Лодомерії з Великим князівством Краківським, архієпископства Австрії нижньої та Австрії верхньої, князівства Зальцбурга, Штирії, Каринтії, Крайни, Буковини, маркграфство Моравське та Істрії, князівство Шльонське, графства Тиролю та Горації і Градиски, край Форальберг, а також місто Трієст з округом. До угорської частини монархії, крім власне самої Угорщини, увійшли Хорватія, Словенія, Семигород, Сербія та Закарпаття [7, С. 55-56]. Усі землі, що увійшли до складу угорської частини, утворили єдиний адміністративно-територіальний округ (за винятком автономних утворень у Хорватії і Словенії), а австрійські землі зберегли поділ на 14 країв з певними елементами автономії.

В політичній культурі цей унікальний феномен отримав назву «дуалізм». Слід зазначити, що в офіційних документах такий термін ніколи не використовувався. В науковій літературі угоду 1867 р. називають «Компромісом 1867 р.». Німецький термін «Ausgleich», який розкриває зміст угоди, перекладається словами «компенсація», «відшкодування», «вирівнювання» окреслює сутність політичної перебудови імперії. Вирівняти статус угорської конституції в «державному тандемі» Австрія – Угорщина, на нашу думку, означало частково компенсувати колишні політичні втрати угорської державності. В юридичній площині відбувався процес узгодження норм угорської конституції з правовою базою Австрії. Унікальність австро-угорської угоди полягала в тому, що вона не передбачала тексту конституційного договору – такою «вирівнюючою угодою» вважалися закони, схвалені Сеймом Угорщини 20.03.1867 р. і аналогічні за змістом закони Рейхсрату Австрії, укладені 21.12.1867 року. Вказані закони в обох частинах Австро-Угорщини визнавалися як конституційні і в сукупності становили Конституцію Австро-Угорщини. Обидві частини імперії наділялися внутрішнім суверенітетом. У кожній з них він реалізовувався через власний парламент, власні уряди, відповідальні перед відповідними парламентами, власну систему державної адміністрації, суду та юстиції.

На суттєві поступки в *Ausgleich* вимушені були піти всі учасники: Австрія, Угорщина і Габсбурги. Австрія вимушена була відмовитися від управління Угорщиною, остання втратила державний суверенітет, династія Габсбургів відмовлялася від нічим не обмеженої самодержавної влади а також пануванням над обома державами. Суть системи полягала в наявності двох незалежних один від одного та відповідальних перед власними парламентами урядів та третьої, особливої структури, створеної для врегулювання питань і управління справами, віднесеними до категорії «спільних», або «загальноімперських» справ [9, С. 221]. Аналізуючи цей вид владних правовідносин з позицій сучасного адміністративного права зазначимо, що це був приклад нової моделі публічного адміністрування. Слід погодитись з думкою про те, компроміс 1867 р. слід вважати безперечним успіхом Угорщини, оскільки були поновлені закони 1722-1723 рр. та 1790 р., згідно з якими в країні діяли тільки її власні закони [10, С. 39]. Водночас, ще влітку 1867 р. Л. Кошут в своїх листах на адресу Ф. Деяка, які отримали назву «листи Касандри» пророче попереджав, що угода робить неможливим «позитивне вирішення національного питання в самій Угорщині», перетворюючи на ворогів угорців їх сусідів – Румунію та Сербію. В ім'я майбутнього він заклинав Деяка не вести націю шляхом, з якого немає вороття, бо досягнувши певної межі, вона не зможе бути господарем свого майбутнього. У самому факті угоди з Австрією, як писав Кошут, «я бачу смерть нації», оскільки пов'язувати долю країни з імперією, приреченою на загибель, є не що інше, як самогубство [9, С. 216-214]. Однак, угорська еліта пристала на позицію Ф. Деяка, політика якого здавалась їй єдино розумною альтернативою в ситуації, в якій перебувала на той час Угорщина.

Політичні розбіжності між Австрією та Угорщиною витікали не тільки з центристських намірів Угорщини й Відня, а також з їх принципово різних державно-правових концепцій. Габсбурги виходили в своїй державній філософії із політичної засади «*Gesamtmonarchie*» (Спільна Монархія), в якій забезпечували для своїх народів певні культурні й політичні права. Будапешт натомість виходив із політичної засади «*egyseges magyar nemzetі állam*» (унітарна мадярська національна держава), яка виключала від участі в роботі державного апарату інші народи [11, С. 138]. Вказану різницю в підходах до державного будівництва двох частин імперії віддзеркалювали національні склади парламентів Австрії та Угорщини. На думку Дж. П. Тейлора, Австро-угорська угода була союзом габсбурзької монархії з правлячими колами Угорщини [12, С. 128]. Цю тезу ще в 1947 р. висунув у своїй монографії акад. І. Трайнін [13, С. 106]. Ми поділяємо точку зору В. Кульчицького який вважав, що зміст угоди полягав у тому, щоб пом'якшити австро-угорські суперечності за рахунок спільного пригнічення інших народів [14, С. 64]. Водночас спірною видається теза сучасного британського дослідника М. Рейді про те, що Угорщина була врятована для Габсбургів напередодні 1867 р. завдяки втручанням двох людей, а саме юриста і політика Ф. Деяка та дружини Франца Йосифа I – імператриці Єлизавети [15, С. 330]. Авторами «*Ausgleich 1867*» окрім Ф. Деяка (1803-1894) були граф Ф. Ф. Бейст (1809-1886) та граф Ю. Андраші (1823-1890) [11, С. 138]. Не відкидаючи значення ролі особистості в історії, зазначимо, що з точки зору геополітики країнами рухають національні інтереси, політичні та економічні пріоритети, рівень розвитку суспільства, характер державного устрою тощо.

Компроміс 1867 р. був єдиною можливістю для Австрії зберегти за собою статус великої держави, тоді як для Угорщини він став серйозною перемогою, забезпечивши їй важелі впливу на життя усієї імперії [16, С. 135]. Збалансувавши на певний час інтереси Австрії та Угорщини, Компроміс 1867 р. «залишив за дужками» національні питання неугорських народів королівства. Ці питання було віднесено до внутрішньої компетенції кожної з країн, що в свою чергу позбавило їх підтримки з боку Відня у боротьбі за національне самовизначення. Слід погодитися з думкою Ф. Фукуями про те, що у Європі ХІХ ст. народне піднесення за демократію вихопив для своїх цілей націоналізм [17, С. 430]. На наш погляд, Австро-угорська угода 1867 р. не ліквідувала націоналістичні загрози, а тільки перерозподілила їх та створила нові внутрішні напруги; вона укріпила Австро-Угорщину проти Росії, але загострила польські, українські та інші національні прагнення всередині імперії, які прагнули до самостійності. Трансформували націоналістичні загрози, створивши стабільний, але внутрішньо напружений блок проти Росії як зовнішнього ворога, Австро-Угорщина об'єктивно рухалася до війни з нею, що зрештою призвело до її розпаду.

За формою правління Австро-Угорщина була дуалістичною (двоєдиною) монархією, яка складалася з двох парламентських монархій. Кожна з держав мала свої власні законодавчі, виконавчі та судові органи. Вказана угода, перерозподіляючи владу між частинами імперії, обмежувала абсолютизм

Відня і сприяла розвитку місцевого законодавства. На наш погляд, існувала і певна обмеженість федералізму: це не була класична федерація, а швидше дуалістична держава з елементами федералізму, яка була створена для збереження імперії в умовах кризи. В Австро-Угорській імперії була відсутня посада спільного прем'єр міністра, а отже не існувало спільного уряду. З нашої точки зору Угорщина отримала в угоді близький до незалежності статус у питаннях внутрішнього управління, що надало системі нових договірно-федеративних рис.

Згідно з угодою між Австрійською імперією та Угорським королівством, цісар був одночасно імператором Австрії та королем Угорщини. Двоєке становище монарха визначало особливості носія верховної влади у східній і західній частині Габсбурзької монархії. Якщо фізично спільний монарх був однією особою, то юридично це були дві особи. У кожній державі вівся власний особливий відлік правителям одного імені та особлива процедура вступу на престол. В Австрії не передбачалося обряду вінчання на царство і, вступаючи на престол, імператор у присутності обох палат Рейхсрату лише приносив присягу дотримуватися конституції держави. Натомість в Угорщині була передбачена процедура урочистого вінчання короною святого Стефана, виготовлення особливого королівського диплому, а також особлива присяга – «свято і непорушно берегти національні закони і конституцію Угорщини, її права і привілеї, привілеї жителів і станів, засновані на Золотій буллі короля Андрія II» [18, с. 84]. Про двоєкість становища монарха свідчила його титулатура – «Імператор Австрійський і король Богемський і ... і апостолітичний король Угорський» [19, с. 59-60].

Австрійський імператор (Kaiser) був головою виконавчої влади. Його особа визнавалась священною (geheiligt), недоторканою (unverletzlich) та невідповідальною (unverantwortlich). Імператор здійснював урядову владу (Regierungsgewalt) через відповідних міністрів (Minister), а також через підпорядкованих міністрам державних службовців (Beamten) та делегатів (Bestellten). Він самостійно призначав, звільняв міністрів і визначав їх повноваження, а також за пропозицією відповідного міністра – призначав і звільняв усіх службовців. Як верховний головнокомандувач Франц Йосиф здійснював найвище керівництво армією, був наділений повноваженнями оголошувати війну, самостійно укладати мирні угоди та політичні договори. Від імені імператора карбували монети; він призначав послів, державних урядовців, спікерів та їхніх заступників палат обох парламентів та маршалків (спікерів крайових сеймів) і їхніх заступників [7, С. 61]. Імператора вважали особою, невідповідальною за свої дії, тому законом було передбачено принцип контрасигнації (підпис галузевого міністра на акті глави держави що свідчить взяття міністром на себе юридичної і політичної відповідальності за цей акт – О. Г.). На практиці ж блокувати розпорядження монарха не наважувався жодний міністр. Також на міністрів і вищих урядовців держави покладали відповідальність за виконання конституційних законів та відповідність їм інших нормативних актів, які вони приймають [7, С. 61-62].

Основний закон від 21.12.1867 р., який змінив закон від 26.02.1861 р. «Про імперське представництво», регламентував порядок формування та діяльності австрійського парламенту. Відповідно до цього закону, австрійський парламент – Державна Рада (Reichsrath) – складалася з двох палат: Палати панів (Herrenhause) та Палати депутатів (Hause der Abgeordneten). На чолі як національного парламенту, так і ландтагів стояв імператор. Рейхсрат скликався щорічно. Жодна особа, згідно конституції, не мала права бути одночасно членом обох палат. Спосіб формування верхньої палати Рейхсрату базувався на становому принципі. До складу Палати панів (пар. 2-5) входили: за народженням – принци імператорської родини, що досягнули повноліття; спадково – повнолітні голови родин з місцевої шляхти, котрі володіли «значною земельною власністю»; за посадою – усі архієпископи та ті з єпископів, котрі мали князівський титул; пожиттєво – призначені цісарем видатні особи, котрі мали значні заслуги перед державою, церквою, в сфері науки або мистецтва [20, с. 93-94]. Становий принцип формування верхньої палати Рейхсрату підтверджує думку про виконання законодавцем волі Франца Йосифа I щодо забезпечення можливості духовенства та шляхти мати своє представництво у парламенті з метою збереження впливу на вищий представницький орган держави. Наявність такого підходу про відступ депутатів, які розробляли дані положення, від своїх позицій під час розробки аналогічних положень закону від 26.02.1861 р. «Про імперське представництво», що містив вимоги про виборність членів верхньої палати, свідчить про згорання ідей революційного Кромеризького проекту конституції 1849 року.

Депутати верхньої палати призначались імператором. Кількісний склад цієї палати мав не перевищувати 170 членів, але насправді їх було значно більше. В реальності порядок формування Палати па-

нів порушував не тільки принцип національного, але й соціального представництва. Зокрема, наприкінці XIX ст. до палати панів входив 21 ерцгерцог (принц), 66 спадкових перів і 125 довічних членів, серед яких були 4 князі, 48 графів, 22 прелати, серед яких 51 – барони, генерали, банкіри та ін. Усього в ній було 212 осіб [20, с. 94]. Наведений приклад свідчить про те, що часто під «видатними особами, які мали значні заслуги перед державою» мались на увазі, насамперед, особи з великим капіталом, які могли фінансувати значні політичні та особисті витрати членів імператорської родини, а отже заслужили місце в парламенті. Існувала також практика продажу депутатських місць за досить значні суми.

Палата депутатів складалась з 353 членів, які обирались від ландтагів (законодавчих органів) земель Цислейтанії. В цій частині імперії представницька (законодавча влада) належала Рейхсрату та ландтагам. Депутатом могла стати особа чоловічої статі, що досягнула тридцятирічного віку та щонайменше три роки користувалась австрійським громадянством. Строк повноважень депутатів даної палати становив шість років. На початку роботи новоствореного парламенту нижня палата обиралась не прямими виборами, а Крайовими Сеймами (в Австрії їх налічувалось 14). Змінами до Конституції (1873) було запроваджено куріальну систему виборів, згідно з якими було створено чотири курії: великих землевласників, торговельно-промислових палат, загальноміську та сільську курії. У 1896 р. було створено п'яту, так звану «загальну» курію. Вибори у перших трьох куріях були прямими. Громадяни імперії, які належали до четвертої та п'ятої курії, обирали депутатів за допомогою двоступеневих виборів. Тобто спочатку обирались виборці, які потім безпосередньо обирали депутатів нижньої палати парламенту. Виборцем міг бути австрійський громадянин чоловічої статі, який досягнув 24-х років та наділений усіма громадянськими правами. Згідно з реформою 1873 р., депутатів до цієї палати обирало населення, але коло виборців обмежувалось привілейованими станами та особами, котрі платили не менше 20 крон прямих податків (з 1882 р. – 10 крон, у 1896 р. – 8 крон) [21, с. 87].

Хоча за своєю правовою природою нова Конституція вважалась ліберальною, вона зберегла у собі цензову систему. Внаслідок цього було не тільки обмежено чисельність осіб, які могли брати участь у прийнятті політичних рішень, але й по-різному розподілялись голоси в кожній курії. Так у курії землевласників одного депутата обирала в середньому 51 людина, яка мала право голосу в курії торговельно-промислових палат – 24 в загальноміській – 1600 а у сільській – 8100 виборців [20, с. 95]. У середньому по п'ятій курії один депутат приходився на 69 697 виборців а жінки і військовослужбовці взагалі не користувались виборчими правами [22, с. 76-77]. Основний закон від 21.12.1967 р. забороняв суміщення державних посад. Чиновники, обрані до парламенту, були зобов'язані подавати у відставку. Підходи до формування керівних органів обох палат кардинально вирізнялися. Президент та віце-президент верхньої палати призначались імператором з-поміж членів палати на одну сесію. На аналогічні посади в нижній палаті кандидати обирались з числа її членів самою палатою. Сесії Рейхсрату проводились, як правило, раз на рік у зимовий період.

Компетенція парламенту включала всі питання щодо загальних для всіх коронних країв прав, обов'язків та інтересів, окрім тих, що стосувались також Угорського королівства. Останні повинні були узгоджуватися між австрійським та угорським парламентами. Перелік питань, які відносились до компетенції Рейхсрату визначався у пар. 11 згаданого закону. Серед них бюджет державного управління та взагалі всі фінансові справи, монетарна система, митні та торговельні справи, різні способи комунікації в імперії, законодавство про права громадян та націй, законодавство про основи судової та адміністративної організації тощо [20, с. 96]. Усі інші законодавчі питання, крім визначених у даному законі, стосувались компетенції крайових сеймів (Landtage), тобто королівств і земель імперії. Останні могли виступати суб'єктом права законодавчої ініціативи. Така ситуація мала місце у випадку, якщо законопроект, хоча й відносився до компетенції крайового сейму, однак, на думку його депутатів повинен був розглядатися в Рейхсраті. На відміну від Австрії, в Угорщині крім національного парламенту законодавча влада належала тільки одному «регіональному» парламенту – хорвато-словенському.

Суб'єктами законодавчої ініціативи виступали депутати Рейхсрату та уряд. Для прийняття законопроекту необхідна була підтримка обидвох палат та затвердження імператором. Для кворуму явка в Палаті панів складала 40 членів, а в Палаті депутатів – не менше 100 осіб. Рішення приймалось абсолютною більшістю голосів. Законопроекти щодо внесення змін до конституційних законів приймалися не менш як 2/3 голосів депутатів, за умови присутності у Палаті депутатів щонайменше половини її членів. Непряме голосування заборонялось. Водночас права Рейхсрату були обмежені.

Імператор мав право відхиляти закони, видавати урядові акти в перервах між сесіями парламенту, розпускати парламент та призначати нові вибори. Уряд ніс відповідальність перед монархом, а не перед парламентом.

Влада імператора формально обмежувалася в Австрії – Державною Радою (Рейхсратом) та Державними Зборами в Угорщині. Для обговорення загальних політичних питань парламенти обох країн щорічно обирали спільні делегації – комісії, які були наділені законодавчою владою, наданою їм конституційно. При формуванні делегацій враховувалася складна структура кожної держави. Компетенція делегацій була обмеженою й зосереджувалася на контролі за спільним бюджетом. Якщо в справах, які вимагають узгодженого рішення обох делегацій, після трьохкратного обміну посланнями угоди не буде досягнуто, то організовується спільне засідання обох палат, на якому спірне питання вирішується без дебатів більшістю голосів. При цьому кількість австрійських та угорських делегатів має бути рівною [18, с. 81]. В Угорщині Палата магнатів прямим голосуванням обирала 20 делегатів, з яких один мав бути хорватом; Палата представників – 40, з яких 4 обиралися депутатами-хорватами. В Австрії 20 делегатів прямим голосуванням обирала Палата панів; 40 – виборчі колегії Палати представників від різних провінцій за квотою, що залежала від розміру провінції. Так, Богемія посилала 10 делегатів, а Тіроль або Форарльберг – по одному. Таким чином, угорська делегація репрезентувала інтереси унітарної угорської держави, визначаючи лише обмежені права Хорватії; делегація ж від Австрії була останньою версією станових зборів [12, с. 129]. Делегації скликалися щорічно імператором (почергово у Будапешті та Відні), засідали окремо і повідомляли одна одну про свої рішення письмово.

Форма державного правління кожної з двох частин імперії суттєво відрізнялася. В Угорщині, на відміну від Австрії, не було чітко вибудованої ієрархічної структури органів виконавчої влади. Державні органи безпосередньо здійснювали керівництво сферою освіти, фінансів, поліції, державним будівництвом, актами цивільного стану та ін. Більшість адміністративних справ належали до компетенції органів місцевого самоврядування, міських та окружних муніципальних органів. За їх допомогою угорський уряд реалізував свої функції на місцях. В Австрії, навпаки, існувала чітка вертикаль органів державної виконавчої влади, які вирішували значну частину питань державного управління.

Вищим органом державної виконавчої влади в Австрії був Кабінет міністрів на чолі з прем'єр міністром, якого призначав на посаду імператор. За законом міністри несли формальну відповідальність перед парламентом, а фактично – лише перед імператором. У складі уряду були галузеві міністри та міністри без портфеля, які відповідали за певні території.

Президія Кабінету Міністрів була створена ще 17.03.1848 р. на підставі патенту від січня того ж року. Поступово формувалася та змінювався склад Кабінету Міністрів: 1. Міністерство внутрішніх справ (ств. 11.03.1848 р.) 2. Міністерство визнань і освіти (ств. ще в кінці XVIII ст. і продовжено чинність 11.03.1848 р.) 3. Міністерство справедливості (юстиції) (ств. 17.03.1848 р.) 4. Міністерство майна (ств. 17.03.1848 р.) 5. Міністерство торгівлі (ств. 10.04.1861 р.) 6. Міністерство оборони (ств. 10.01.1868 р.) 7. Міністерство рільництва (ств. 11.01.1868 р.) 8. Міністерство залізниць (ств. 15.01.1896 р.) 9. Міністерство без портфелів для Галичини (ств. 11.04.1871 р.) 10. Міністерство без портфелів для Чехії (ств. 12.08.1879 р.) [23]. Законом від 25.07.1867 р. визначено конкретні права і обов'язки кожного міністерства та його керівника.

Міністерство без портфелів засновувалося як центральний орган, який безпосередньо зв'язувався з кожним міністром для термінового реагування та виконання усіх постанов, указів, розпоряджень та приписів, що стосувалися політики розвитку Галичини. Він готував усю документацію і негайно передавав її для виконання до Галичини, а відповіді надсилав до Ради Міністрів або до того міністра, який їх вимагав. Якщо міністр без портфеля не погоджувався на передачу інформації і вирішення всіх питань, що виникали і якщо не доходило до порозуміння між ним і фаховим міністром, то справу розглядали в Раді Міністрів [23]. Міністр без портфеля користувався необмеженим правом ініціативи і контролю, тому він зобов'язаний був брати участь у всіх засіданнях Кабінету Міністрів і його голос був рівний з іншими міністрами. Окрім того, до його компетенції входив контроль за політичними рухами, антиурядовими виступами, демонстраціями, а також він контролював міграційні та еміграційні процеси, що відбувалися в Галичині. Міністерство без портфеля у Чехії виконувало такі ж функції, що й в Галичині і на тих самих засадах [23]. На нашу думку, статус міністерства без портфеля визначався як посередницький між Кабінетом Міністрів та крайовим урядом. Водночас, міністерство без портфеля виконувало контролюючу функцію у сфері дотримання політичного режиму.

Спільні міністри призначалися королем, одним з головних завдань яких було скріпляти підписом укази імператора (за виключенням тих, які стосувалися управління армією). Вони відповідали за королівські укази, скріплені (контрасигновані) ними, а також за свою діяльність перед спільними делегаціями. Спільні міністри утворювали міністерську раду (Раду міністрів), в якій зазвичай головував міністр закордонних справ. Додатковими угодами між Австрією та Угорщиною реалізовувалось фінансування спільних справ. Зокрема, у 1867 р. було укладено угоду, за якою на фінансування «спільних витрат» спрямовувалися всі доходи від митних тарифів. На покриття інших витрат Угорщина вносила 30%, а Австрія – 70%. Розподіл витрат коригувався кожні десять років спеціальною комісією, до складу якої входили представники обох держав.

В Австро-Угорщині існувала єдина грошова система, єдина валюта, імперський Національний банк (1878), який управлявся спільно, а також Імперський суд. Згідно Закону «Про заснування Імперського суду (1867 RGBl. 143/1867), прийнятого 21.12.1867 р. Імперський суд розглядав справи щодо спорів: а) між судовими органами та адміністративними органами; б) між представниками держав і вищими органами державної влади; між автономними органами державної влади різних держав (ст. 2) [24]. Спільна держава також мала єдину митну територію. Якщо митні збори на території всієї імперії були єдиними, то їх адміністрування було роздільним. Водночас, в жодному нормативному акті не вживається поняття «австро-угорська територія». Територія Австрії була окреслена законами № 141 від 21.12.1867 р., від 19.05.1868 р. та в низці договорів з сусідніми державами. Наявність території Угорщини впливає з закону 1867 р., а також з присяги короля, який присягає охороняти цілісність і непорушність її території [18, с. 83]. В імперії для жителів як Австрії, так і Угорщини існували окремі підданства. Це, на наш погляд, свідчило про збереження кожною державою незалежності й суверенного характеру своїх правових систем.

До спільних справ імперії належали: а) зовнішня політика (дипломатія, експорт, виконання міжнародних договорів та рішення, які ухвалювали на їхнє виконання (ратифікацію цих договорів здійснювали парламенти обох частин імперії); б) військо і військовий флот, за винятком: оголошення про призов на військову службу; законодавства, що регулювало порядок проходження служби, дислокації окремих частин, забезпечення армії провіантом, регулювання громадянських прав і обов'язків військових; в) фінанси щодо видатків на справи, передбачені попередніми пунктами [7, С. 56-57]. Для керівництва спільними справами було створено відповідні міністерства: зовнішніх справ військових справ та фінансів на чолі з відповідними міністрами. Міністр фінансів не мав реальної влади. До його обов'язків належало формування кошторису спільних витрат монархії та подання його на розгляд міністрів фінансів Австрії та Угорщини які вирішували як ці гроші надходять до казни. Тому керуючись положеннями закону який дозволяв цим міністерствам крім спільних справ займатись і відповідними справами однієї з двох частин монархії міністра фінансів використовували для випадкових доручень. Зокрема після окупації 1878 р. Боснії і Герцеговини його призначили намісником у цьому регіоні [7, С. 57].

Уряд в межах своєї компетенції приймав регламенти та постанови, які видавалися на підставі та на виконання законів. Державні службовці зобов'язувалися виконувати конституційні, імперські та локальні законодавчі акти. За невиконання законів чиновники несли дисциплінарну, а в разі заподіяння збитків внаслідок зловживання службовим становищем – цивільну відповідальність. Параграф 14 Основного закону закріпив за урядом право у виняткових випадках на підставі наказу імператора та за умови колективної відповідальності уряду приймати накази з питань, які стосувалися компетенції парламенту. Такі накази мали силу закону за умови їх затвердження Рейхсратом протягом чотирьох тижнів від початку чергової сесії. Якщо затвердження не відбувалось, то вони втрачали юридичну силу, що могло призвести до відповідальності уряду [20, с. 98].

Місцеві органи державної влади формувались відповідно до адміністративно-територіального поділу Австрії (17 країв). Вони поділялися на: 1) Намісництва або крайові управління на чолі з намісниками чи крайовими президентами (діяли на рівні країв); 2) Окружні управління на чолі з окружними президентами (краї спочатку поділялися на округи, однак поступово цей поділ було ліквідовано); 3) Повіти на чолі з повітовими старостами (у Чехії це були гетьманства) [20, с. 98]. Намісництва існували ще від 1849 р. та були створені відповідно до октройованої конституції. Вони продовжили своє функціонування після її скасування. Основний закон від 21.12.1867 р. про здійснення урядової і виконавчої влади не передбачав існування намісництв, однак у ньому визначалось, що питання організації та діяльності адміністративної влади визначаються окремими законами. Як наслідок, намісництва

продовжували існувати до 1918 року. Намісництво складалося з президіального бюро та департаментів. Їх кількість постійно змінювалась. У зв'язку зі збільшенням кількості департаментів виникла необхідність їхнього поділу за компетенцією.

На останок зазначимо, що з 1868 р. нове утворення отримало неофіційну назву «Австро-Угорська дуалістична монархія». Офіційна і повна назва нової держави була сформульована наступним чином – «Королівства і землі, представлені в Рейхсраті, і землі угорської корони Святого Стефана».

Висновки. Складність теоретико-правового аналізу Австро – Угорської монархії визначається тим, що специфіка вказаного державного утворення проявляється в таких різних характеристиках сучасної держави як форма правління, територіальний устрій і політичний режим. Слід зазначити, що на момент утворення Австро – Угорщини (1867) перші дві складові (як частина форми держави) вже існували у правовій теорії, базуючись на конституційному досвіді США, Франції та німецьких держав. Поняття політичного режиму було менш оформленим, але його сутність розрізняли через спосіб здійснення влади (демократичний, деспотичний, конституційний).

З точки зору форми правління Австро-Угорщина (1867-1918) нами визначається як конституційна дуалістична монархія з рядом специфічних ознак: 1) значні конституційні повноваження монарха і відсутність уряду на загальнодержавному рівні, а також виконавчі повноваження монарха щодо спільних міністерств та національних урядів; 2) національні парламенти Австрії та Угорщини суттєво впливали тільки на свої уряди, що можна охарактеризувати як реальну унію двох суб'єктів під владою Габсбургів; 3) монарх виступав одночасно (і окремо) як монарх у кожній частині імперії. Ця форма правління поєднувала елементи абсолютної влади монарха у спільних питаннях та обмеженої конституцією влади на місцях.

Територіальний устрій Австро-Угорщини вказаного періоду слід визначити як унікальну форму федерації або союзної держави, що складалася з двох рівноправних суб'єктів – Австрійської імперії (Цислейтанія) та Королівства Угорщини (Транслейтанія), об'єднаних спільним монархом, армією, зовнішньою політикою та фінансами. Основними характеристиками її територіального устрою були дуалізм, спільні міністерства, автономія коронних земель (напр. Королівство Галичини і Лодомерії) з різним ступенем самоврядування, а також особливий статус Угорщини, яка мала ширшу автономію порівняно з іншими землями. Таким чином, Австро-Угорщина класифікується нами як дуалістична союзна держава з ознаками централізованої імперії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Kann R. A History of the Habsburg Empire, 1526 – 1918. University of California Press, 1974.
2. Wereszycki H. Pod berlem Habsburgow. Zagadnienie narodowosciowe. Krakow, 2015.
3. Корольов Г. О. Ausgleich Габсбурзької імперії: конституційне вирівнювання 1867 р. і наднаціональний федералізм. Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії. Збірник молодих учених. Вип. 20. Харків, 2017. С. 22 – 30.
4. Вишеславцев Б.П., Кокошкін Ф.Ф. Австро-Угорщина. Політичний устрій сучасних держав. Збірник статей, 1906, Т. 2. З. 125-219.
5. Прудніков О. Є. Про федеративний характер австро-угорської угоди 1867 року. Вісник держ. університету. Серія 5: Юриспруденція. Випуск 11. 2009.
6. Корольов Г. О. Федеративні проекти в Центрально – Східній Європі: зародження, еволюція та реальна політика (1815 – 1921 pp.): дис. ...докт. іст. наук: 07.00.02. Київ, 2020. 439 с.
7. Моряк – Протопопова Х. М. Галицьке намісництво: створення структура і реальність: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2013. 262 с.
8. Кульчицький В. С. Органи державного управління Галичиною за конституцією 1867 року. Вісник Львівського державного університету ім. І. Франка. 1966. С. 32-38. (Серія юридична).
9. Ісламов Т. М., Пушкаш А.І., Шушарін В.П. Коротка історія Угорщини. 1991. 608 с.
10. Магочій П.Р. Формування національної самосвідомості: Підкарпатська Русь (1848 – 1948). Ужгород, 1994. 296 с. (Поличка «Карпатського краю» № 3-6 (18).
11. Шандор В. Закарпаття: історично – правний нарис від IX ст. до 1920. Нью Йорк, 1992. 292 с.
12. Тейлор А. Дж. П. Габсбурзька монархія 1809 – 1918. Історія Австрійської імперії та Австро – Угорщини. Львів, 2002. 268 с.

13. Трайнін І. Ф. Національні протиріччя Австро-Угорщини та її розпад: монографія. 1947. 308 с.
14. Кульчицький В. С. Апарат управління Галичиною і Буковиною за Австрійською конституцією 1867 року. Вісник Академії правових наук. 1999. № 3. С. 63-69.
15. Рейді М. Габсбурги. Злет і занепад володарів світу / пер. з англ. О. Кулаков. К., 2025. 448 с.
16. Закарпаття в етнополітичному вимірі. К.: ІПЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2008. 682 с.
17. Фукуяма Ф. Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобальної демократії / пер. з англ. Т. Цимбал і Р. Корнута. К., 2019. 608 с.
18. Роман Н. М. Правове становище Закарпаття в складі Австро-Угорщини (1867-1918 роки): дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01. Ужгород, 2016. 218 с.
19. Пергамент М. Юридична природа справжньої унії. Одеса, 1893. 136 с.
20. Гриб Н. П. Конституції Австрії та Австро-Угорщини і їх застосування у Галичині (1848-1918 рр.): дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2013. 163 с.
21. Кондратюк О. Утворення Австро-Угорщини: причини та умови. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2004. Вип. 41. С. 85-92.
22. Кульчицький В. С. Іван Франко про австрійську конституцію 1867 року. Правознавство. Л., 1971. № 6. С. 75-79.
23. Петрів Р. Центральні і місцеві органи державної влади і управління Австрії та Східної Галичини <https://thule.primordial.org.ua>
24. Staatsgrundgesetz uber die Einsetzung eines Reichsgerichtes 1867 RGB1. 143/1867; Manual Rz. 1681 ff. URL <https://www.alex.onb.ac.at>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 10.03.2026

Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 23.04.2026

Дата публікації: 10.05.2026

© Грін О.О., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0