

КОНФЕДЕРАЦІЯ ЯК ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН (НА ПРИКЛАДІ АВСТРО-УГОРЩИНИ 1867–1918 РР.)

CONFEDERATION AS LEGAL PHENOMENON (ON THE EXAMPLE OF AUSTRIA-HUNGARY 1867-1918 YEARS)

Лемак В.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент*

*Національної академії правових наук України,
завідувач кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Роман Н.М.,

*здобувач кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена історико-правовому аналізу Австро-Угорщини як конфедеративного утворення. Особливу увагу приділено ознакам австро-угорської конфедерації, зокрема угоді між Австрією і Угорщиною, питанням «спільної компетенції». Зроблені висновки щодо збереження суверенного характеру правових систем Австрії і Угорщини.

Ключові слова: Австро-Угорщина, дуалістична монархія, конфедерація, конституція.

Статья посвящена историко-правовому анализу Австро-Венгрии как конфедеративного образования. Особое внимание уделено признакам австро-венгерской конфедерации, в частности соглашению между Австрией и Венгрией, вопросу «общей компетенции». Сделаны выводы о суверенном характере национальных правовых систем Австрии и Венгрии.

Ключевые слова: Австро-Венгрия, дуалистическая монархия, конфедерация, конституция.

The article is devoted to historical and legal analysis of Austria-Hungary as confederation entity. Particular attention is paid to signs Austro-Hungarian confederation, in particular, the agreement between Austria and Hungary, the issue of “joint jurisdiction”. The conclusions of the sovereign character of national legal systems in Austria and Hungary.

Key words: Austria-Hungary dual monarchy, confederation, constitution.

Сучасна держава, що постала в новий час, характеризується різноманітністю форм, в тому числі з огляду на форму державного (територіального) устрою. Серед видів територіального устрою помітне місце займає конфедеративне утворення або конфедерація (лат. “confoederatio”). В ході свого генезису значна частина держав Європи і Північної Америки пройшла стадію конфедерації. Однією з перших конфедерацій став Швейцарський Союз у 1291–1848 роках. Незалежна американська держава у 1776 році розпочинала з конфедеративного устрою, а Статті Конфедерації стали її першою конституцією. У XIX столітті, як відомо, Німецький Союз (1815–1866 роки) також мав ознаки конфедеративного утворення. Різні аспекти природи конфедеративних утворень досліджувалися Р. Поповим, Р. Саністебаном, Б. Чичеріним, М. Пергаментом, Ф. Кокошкіним та іншими вченими.

Метою статті є історико-правовий аналіз Австро-Угорщини як конфедеративного утворення, виявлення його особливостей.

Попри різноманітність позицій, висловлюваних у літературі, нами конфедерація розуміється як союз суверенних держав, які на підставі міжнародного договору передають частину владної компетенції спільним органам з метою координації їх політики в деяких сферах (безпеки, оборони, зовнішньої політики).

Шлях Австрії і Угорщини як її складової до конфедеративних відносин був тривалим. Станом на початок XVIII століття більша частина земель, які пізніше склали територію Австро-Угорщини (за винятком Галичини, Буковини, Далмації і Зальцбургу, набутих пізніше), були об'єднані під владою Габсбурзької династії на засадах особистої унії. Всі вони поділялися на три головні групи: 1) власне австрійські володіння; 2) землі богемської корони; 3) землі угорської корони. Особливе становище займала Угорщина (і пов'язані з нею Трансильванія та Хорватія), де законодавча влада монарха була обмеженою і де сейм в 1687 році, визнавши право престолонаслідства за чоловічою лінією Габсбургів, зберіг за собою давнє право обрання короля на випадок припинення всіх чоловічих ліній. Карл VI (в Угорщині рахувався як III), який вступив на престол в 1711 році, задався метою об'єднати всі свої володіння в одну непорушну монархію шляхом введення єдиного порядку престолонаслідства, який би охоплював і чоловічу, і жіночу лінії. Першим відповідне рішення схвалив сейм Хорватії (Кроації) в 1712 році. В Угорщині скликана для попереднього обговорення цього питання «палатинська конференція», яка складалася з вищих службовців під головою намісника короля в Угорщині – палатина, хоч і підтримала таку ідею, однак висловила позицію щодо укладення з цього приводу союзного договору між

усіма підвладними монарху землями, в якому, окрім іншого, було би також визначена фінансова участь земель у спільній обороні від Туреччини. В такий спосіб поступово могла формуватися реальна унія. Король Австрії, однак, не погодився з таким варіантом і в 1713 році видав і оприлюднив своєю владою так звану Прагматичну Санкцію, яка вводила єдиний порядок престолонаслідства для всій його володінь [1]. Для підтвердження такого акта, надання йому неоспорюваної сили він повинен був отримати згоду сеймів в усіх землях і в такий спосіб стати частиною їх законодавства. У 1720–1722 роках Прагматична Санкція була представлена всім сеймам і визнана ними у всіх землях, а в 1723 році вона була схвалена Сеймом Угорщини [2, с. 193–194].

У другій половині XVIII століття політика «освіченого абсолютизму» привела до цілковитої ліквідації політичної окремішності окремих земель австрійської і богемських корон, однак Угорщині вдалося зберегти певну частину самостійності. За результатами Віденського конгресу 1815 року Австрійська імперія ще більш посилила свій вплив, в тому числі й на тлі розпаду Священної Римської імперії та створення нестійкого Німецького союзу (35 монархій і 4 вільних міста). Абсолютизм не перешкодив розвитку однієї з найбільших імперій: у 1843 році її населення складало 37,5 млн. осіб, що показувало зростання на 40% у порівнянні з 1792 роком (населення Відня – 400 тис. осіб) [3, с. 22–24].

В ході революції 1848 року Сейм Угорщини, проголошуючи незалежність, посилався, окрім іншого, також і на «договір» 1723 року. У конституційному законі 1848 року «Про утворення угорського відповідального міністерства» говорилося про особливого угорського міністра, який при особі короля повинен брати участь у вирішенні спільних справ Угорщини і Австрії та представляти угорські інтереси. Після придушення революції уряд Австрії оголосив Угорщину як таку, що позбавляється всіх древніх прав, об'єднавши її з іншими частинами монархії і виокремивши з її складу (як покарання) Хорватію (Кроацію), сербську провінцію Воеводину і Трансильванію. Але створена в такий спосіб абсолютистська держава проіснувала не більше 10 років [2, с. 195–196].

В період відновлення конституційного правління в Австрії (1859–1867 роки) спочатку були вчинені спроби поставити Угорщину в становище автономії в складі Австрії: у цьому полягав контекст «жовтневого диплому» 1860 року і особливо «лютневого патенту» 1861 року. Через зайняту позицію сеймів Угорщини і Хорватії, які відмовилися надсилати делегації до складу загальноімперської ради, передбаченої «лютневим патентом», король пішов на поступки. Внаслідок перемовин короля і угорського сейму протягом 1867 року серією законів в Угорщині та Австрії було закріплено конституційні основи Австро-Угорщини як конфедерації (реальної унії).

Ознаки конфедерації Австро-Угорщини.

1) *Угода двох держав.* Угода була укладена у формі закону Угорщини, санкціонованого королем 12 червня 1867 року, і групи законів Австрії, схвалених 21 груд-

ня 1867 року. Угорський закон виступав пропозицією Угорщини вступити в договір (оферту), а австрійські закони – прийняттям цієї пропозиції (акцепт), які визначили термін, з якого договір отримав обов'язкову силу для обох сторін. Додатковим фактором, який сприяв цьому, було повернення до Угорщини всіх раніше вилучених від неї земель (Хорватія при цьому зберегла автономію). Австро-угорська угода не замінює Прагматичної санкції 1723 року, але тлумачить її та доповнює на підставі конституційного правління, що сформувалося в обох частинах імперії.

2) *«Спільні справи»* для обох держав умовно можна розділи на дві групи: а) спільні справи у власному смислі слова, тобто завдання, які впливають з Прагматичної Санкції; б) справи, спільність яких хоча й не впливає з Прагматичної Санкції, але які повинні вестися в обох державах «на однакових підставах, що встановлюються час від часу особливими угодами». До першої групи спільних справ належать: а) іноземні відносини; б) спільна армія і флот; в) спільні фінанси (витрати з наведених спільних справ). З 1878 року до спільних справ було додано ще одну – спільне управління Боснією і Герцеговиною, яка була надана Австро-Угорщині на підставі Берлінського трактату. Таке «спільне управління» здійснювалося частково актами короля, частково паралельними законами двох парламентів, які схвалювалися одночасно.

3) *Спільні органи влади.* Окрім спільного монарха (одночасно король Австрії і Угорщини), в Австро-Угорщині були засновані такі спільні органи: три міністерства (закордонних справ, військово-фінансові); так звані делегації – представництва двох держав, які формувалися парламентами Австрії та Угорщини.

Спільні міністри призначалися королем з числа австрійських або угорських громадян і одне з їх основних завдань полягало у тому, щоб скріпляти підписом укази короля (окрім тих, які стосуються управління армією). Вони були відповідальними за королівські укази, скріплені (контрасигновані), та за свою діяльність перед делегаціями. В сукупності спільні міністри утворюють міністерську раду (раду міністрів), в якій головував зазвичай міністр закордонних справ.

Спільні делегації (свого роду сурогат спільного парламенту) – це дві комісії, які обиралися щорічно парламентами Австрії та Угорщини і були наділені законодавчою владою, наданою їм конституційно, нарівні з парламентами двох частин імперії. Кожна з них складалася з 60 членів (по 40 від нижньої і по 20 від верхньої палат). При формуванні делегацій враховується складна структура кожної держави. Коло повноважень делегацій вкрай обмежене (закони зі спільних справ схвалюються паралельно парламентами Австрії і Угорщини) й зосереджені на контролі за спільним бюджетом. Якщо в справах, які вимагають узгодженого рішення обох делегацій, після трьохкратного обміну посланнями угоди не буде досягнуто, то організувалося спільне засідання обох палат, на якому спірне питання вирішувалося без дебатів більшістю голосів. При цьому кількість австрійських та угорських делегатів має бути рівною.

В Угорщині Палата магнатів прямим голосуванням обирала 20 делегатів, з яких один мав бути хорватом; Палата Представників – 40, з яких чотири обиралися депутатами-хорватами. В Австрії 20 делегатів прямим голосуванням обирала Палата Панів; 40 – виборчі колеги Палати Представників від різних провінцій за квотою, що залежала від розміру провінції. Так, Богемія посилає 10 делегатів, а Тіроль або Форарльберг – по одному. Таким чином, угорська делегація репрезентувала інтереси унітарної угорської держави, визнаючи лише обмежені права Хорватії; делегація ж від Австрії була останньою версією станових зборів [4, с. 129]. Делегації скликалися щорічно імператором (почергово у Будапешті й Відні), засідали окремо і повідомляли одна одну про свої рішення письмово. Якщо після таких трьохкратних письмових повідомлень обидві делегації все ж таки не могли прийти до згоди, то вони сходилися на спільне засідання і приймали рішення шляхом спільного голосування.

Згідно зі статтею 13 Закону про спільні справи всіх земель Австрійської монархії і про порядок управління ними від 27 грудня 1867 року «до компетенції делегацій входять питання, що торкаються спільних справ. Інші питання не входять до сфери компетенції делегацій». Статті 14 і 15 цього ж Закону вказували на роль делегацій як органу, що приймає закони. Урядові пропозиції передаються кожній з обох делегацій спільним міністерством. Ініціювати розгляд питання, що входять до спільної компетенції може і самостійно делегація. Для схвалення законів, які входять до компетенції делегацій, вимагається згода обох делегацій або, якщо така згода відсутня, схвалення загальними зборами делегацій, і в обох випадках – санкція імператора. Делегаціям, згідно зі статтею 16 вказаного Закону, належало ще одне повноваження – право притягувати до відповідальності спільне міністерство у випадку, якщо ним порушено прийнятий відповідно до конституції закон, що торкається спільних справ. Рішення про притягнення до відповідальності у такому випадку приймається, якщо його схвалюють обидві делегації окремо або загальні збори обох делегацій [5].

4) *Спільна австро-угорська армія* управляється королем через військове міністерство. Однак, окрім спільної армії, в Австрії і в Угорщині існують окремі територіальні армії (ландвер в Австрії, гонведи в Угорщині), які управляються міністерствами державної оборони в кожній державі. За угодою Австрії і Угорщини чисельність армії з 1868 року визначалася законом на кожні 10 років. У 1868 році така чисельність австро-угорської армії визначалася у 800 тисяч. На чолі армії стояв імператор-король, який управляв нею самостійно, так само він управляв територіальними військами, однак мобілізація до останніх проводилася за указом, контрасигнованим відповідним міністром.

5) *Імперський суд*. Згідно з Законом про застосування Імперського Суду, прийнятого 21 грудня 1867 року, Імперський Суд розглядав справи щодо спорів: а) між судовими та адміністративними органами;

б) між представниками держав і вищими органами державної влади; між автономними органами державної влади різних держав (стаття 2). Крім того, цей Суд вирішував майнові претензії однієї частини імперії до іншої, ініційовані муніципалітетами, корпораціями, приватними особами, царствами, землями, якщо використано звичайні правові засоби, а також скарги громадян на порушення їх гарантованих Конституцією політичних прав після того, як таке питання не було вирішене згідно з передбаченим законом адміністративним порядком [6].

6) *Фінансове утримання реалізації спільних справ на підставі додаткових угод* між Австрією та Угорщиною. У 1867 році було укладено таку угоду, за якою на фінансування «спільних витрат» спрямовувалися всі доходи від митних тарифів (за відрахуванням з нього повернення акцизів за товари, що вивозилися). На покриття інших витрат Угорщина погодилася вносити 30%, а Австрія – 70%. Така угода була схвалена двома парламентами й делегаціями. В Австро-Угорщині існувала єдина грошова система і єдина валюта, центральний банк – Австро-угорський банк – управлявся спільно. Податки на сіль, тютюн, пиво, горілку і цукор встановлені за єдиними підставами, які могли бути змінені за згодою двох сторін і підлягали обов'язковому контролю з боку спеціальних інспекторів.

Весь блок економічних відносин повинен був обговорюватися і переглядатися через кожні десять років, що давало можливість обоим партнерам плекати надії на його удосконалення [7, с. 361]. Угорщина з населенням, котре становило дві п'яті від кількості населення імперії, сплачувало спочатку лише 30 відсотків спільних видатків. І хоча пізніше ця частка зросла до 36,4%, тарифна політика була для неї надзвичайно вигідною. У 1878 році було створено імперський Національний банк. Необхідність оновлення економічної угоди між Австрією і Угорщиною через кожні десять років призводило до справжньої політичної кризи австро-угорської державності [4, с. 129–130].

7) *Єдина митна територія Австро-Угорщини*. Створена угодою 1867 р. (паралельними законами) на 10 років, які двічі продовжувалися, єдина митна територія охоплювала також князівство Ліхтенштейн та Боснію і Герцеговину. Митні правила, порядок збору мита був єдиним на величезному просторі, однак управління в цій сфері було роздільним.

8) *Збереження двома державами незалежності й суверенного характеру правової системи*. До такого висновку приводить аналіз усіх основних елементів державки. По-перше, територія Австрії окреслена законами від 21 грудня 1867 року, від 19 травня 1868 року і в низці договорів з сусідніми державами. Наявність території Угорщини впливає з закону 1867 року, а також з присяги короля, який присягає охороняти цілісність і непорушність її території. Поняття «австро-угорської території» не вживається зовсім в основних законах імперії. По-друге, має місце окреме підданство як для Австрії, так і для Угорщини. Закон про загальні права громадян Австрії від 21

грудня 1867 року визначає «єдине підданство» для всіх осіб, представлених у Рейсраті. В Угорщині закон 1879 року так само визначає «єдине підданство». По-третє, носії верховної влади в східній і західній частині Габсбурзької монархії різні. Спільний монарх є однією фізичною особою, але з юридичної точки зору це дві особи. В Австрії він імператор, в Угорщині – король; у кожній державі ведеться власний особливий відлік государям одного імені. У кожній державі має місце особлива корона. В Австрії обряду вінчання на царство не передбачено, і, вступаючи на престол, імператор у присутності обох палат рейхсрату лише виносить 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». Відповідно цього двоякого становища монарха повна назва його титулу така: «Імператор Австрійський і король Богемський і апостолітичний король Угорський» [8, с. 59–60].

Наведене дає змогу зробити такі **висновки**. По-перше, конфедеративна природа відносин між Угорщиною і Австрією в моделі 1867 року стала результатом їх тривалих стосунків, визначених заходом Прагматичною санкцією 1713 року до якої Угорщина добровільна, тобто на договірних засадах, приєдналася 1723 року. Зміст цього документу зберігав актуальність у найскладніші часи для відносин двох держав. По-друге, формування конфедерації 1867 року йшло закономірним шляхом, тобто через формування повноцінних інститутів конституційної монархії в обох державах, з формуванням інститутів народного представництва та відповідального перед парламентом уряду. По-третє, на формування механізмів конфедерації Австро-Угорщини, без сумніву, впливав досвід вже наявних конфедеративних утворень і передусім конфедерація Швеції та Норвегії, порівняно з якою Австро-Угорщина була «більш симетричною» в забезпеченні рівноправності учасників. По-четверте, сутність конституційних основ і реальної взаємодії Австрії і Угорщини дає змогу оцінити її як конфедерацію в формі реальної унії з усіма основними характеристиками.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Pactum mutuae successionis 1703 / „Pragmatische Sanktion“ 1713 // Quellensammlung zu den StEOP-Pflichtübungen aus Rechts- und Verfassungsgeschichte Redaktion : Gabriele Schneider Wien, September 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rechtsgeschichte.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_rechtsgeschichte/Quellen_StEOP-P%C3%9C.pdf.
2. Кокошкин Ф. Австро-Венгрия / Ф. Кокошкин, Б. Вышеславцев // Политический строй современных государств. – СПб. : Изд. кн. П. Долгорукова, И. Петрункевича при участии ред. газеты «Право», 1906. – С. 127–221.
3. Austria a country study. Federal Research Division Library of Congress Edited by Eric Soisten and David E. McClave. Research Completed December, 1993. – 99 p.
4. Тейлор А. Габсбурзька монархія 1809–1918 років. Історія Австрійської імперії та Австро-Угорщини / А. Тейлор. – Львів : ВНТ-Класика, 2002. – 268 с.
5. Закон об общих делах всех земель Австрийской монархии и о порядке управления ими, 21 декабря 1867 года // Сборник документов по истории нового времени. Экономическое развитие и внутренняя политика стран Европы и Америки. 1870–1914 года / сост.: П. Остриков, П. Вандель. – М. : Высшая школа, 1989. – С. 241–245.
6. Staatsgrundgesetz über die Einsetzung eines Reichsgerichtes 1867 RGBl. 143/1867; Manual Rz. 1681 ff [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=18670004&seite=00000397>.
7. Контлер Л. История Венгрии. Тысячелетие в центре Европы / Л. Контлер. – М. : Весь мир, 2002. – 656 с.
8. Пергамент М. Юридическая природа реальной унии / М. Пергамент. – О. : Тип. Шт.Войск Одесского военного округа, 1893. – 136 с.