

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДЯНСТВА ТА ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДЯН В АВСТРО-УГОРСЬКІЙ ІМПЕРІЇ

LEGAL REGULATION OF CITIZENSHIP AND LEGAL STATUS OF CITIZENS OF THE AUSTRO-HUNGARIAN EMPIRE

Шандала О.О.,

*аспірант кафедри історії держав,
права та політико-правових учень юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Ця стаття висвітлює проблеми громадянства у часи, коли західні землі України були у складі Австро-Угорщини. Розглянуто питання правового регулювання громадянства і діяльність органів влади того часу. Також представлено передумови для прийняття нормативних актів для забезпечення діяльності імперії та її органів.

Ключові слова: громадянство, права, свободи, влада, конституція.

Эта статья освещает проблемы гражданства во времена, когда западные земли Украины были в составе Австро-Венгрии. Рассмотрены вопросы правового регулирования гражданства и деятельность органов власти того времени. Также представлены предпосылки для принятия нормативных актов для обеспечения деятельности империи и ее органов.

Ключевые слова: гражданство, права, свободы, власть, конституция.

This paper highlights the problems of citizenship at a time when the western lands of Ukraine were part of the Austro-Hungarian Empire. Was reviewed the issue of legal regulation of citizenship and government activities at that time. Also was presented the conditions for the adoption of regulations to support the activities of the empire and its organs.

Key words: citizenship, rights, freedoms, government, constitution.

Постановка проблеми. Процес дослідження історії держави і права України має велике значення для сучасного державотворення. Україна, як молода держава, повинна опиратись на історичний досвід і брати його за основу для подальшого розвитку своєї правової системи. Законодавче регулювання громадянства, яке існувало у період, коли західноукраїнські землі перебували у складі Австро-Угорської імперії, дало початок утворенню системи правового регулювання на етапі українського державотворення (1917–1920 рр.), тому цей період є важливим для дослідження у правовій науці.

Стан дослідження. Питання громадянства є мало досліджуваним на сучасному етапі існування правової науки. Такі дослідники, як Б.Й. Тищик, М.М. Мацькевич, В. Гончаренко, І.Б. Усенко, М.В. Кірсенко та ін., займались дослідженням держави і права у зазначений період. З робіт цих вчених можна виокремити окремі питання, які стосуються громадянства, зокрема щодо органів, які здійснювали регулювання цього питання. Тому метою статті було дослідити на основі наявних джерел питання правового статусу громадян в Австро-Угорській імперії з подальшою теоретичною розробкою.

Виклад основного матеріалу. У другій половині XVIII ст. західноукраїнські землі перейшли під владу Австрійської монархії і на їх територію поширювалася дія органів влади й управління цієї держави. У 1867 р. було утворено Австро-Угорську імперію. 12 грудня того ж року прийнято Конституцію Австрії, яка складалася з п'яти основних законів (про імперське представництво, про загальні права громадян,

про імперський суд, про судову владу, про урядову й виконавчу владу). Австрійська імперія одержала назву Австро-Угорщина і перетворилася на дуалітичну монархію. Держава складалася з двох частин: Австрії (Цисленталії) та Угорщини (Транслейтанії). Галичина й Буковина входили до Австрії, а Закарпатська Україна – до Угорщини. Тобто більша частина західноукраїнських земель перебували під владою Австрії [1, с. 52].

За своєю чисельністю українці належали в Австрії до багаточисельних народів. На початку XX ст. в Галичині та на Буковині українське населення становило 40% усіх жителів. У більшості українське населення було аграрним. На 1900 р. трохи більше 93% українців були зайняті в сільському господарстві та лісовій промисловості. У Галичині 94% українського населення працювало у землеробстві і лише 1,4% у промисловості [2, с. 23].

Але найбільш важливу роль для українців у той час відігравала участь у роботі органів законодавчої та виконавчої влади Австрії. Чисельність українців у представницьких структурах у різні часи була різною. Особливістю виборчої системи Австрії було те, що вона безпосередньо залежала від податкової спроможності населення. На 1910 р. у Галичині українці сплачували 18% прямого податку, хоч становили близько 39,9% населення. Низька податкова спроможність відбилася на чисельності виборців у виборчих округах, де переважало українське населення. У Галицькому сеймі у 1861 р. працювало 49 депутатів-українців, у 1876 р. – 14 осіб, у 1889 р. – 16 осіб, у 1913 р. – 32 українці [3, с. 6]. І в Державній

Раді Австрії чисельність українців була теж незначною: у верхній палаті – 3 особи, у нижній палаті протягом 1861 р. працювало 12 українців, протягом 1873 р. – 14, 1879 р. – 3, 1891 р. – 8, 1901 р. – 10 осіб [4, с. 8]. 26 січня 1907 р. був прийнятий новий виборчий закон і напередодні 1914 р. українцям належало 31 депутатське місце. Отже, аналізуючи чисельність українців у рядах владної системи, вона станом на 1914 р. становила 31 особу із 516 парламентарів. Варто сказати, що це незначна кількість представників українського населення, але все ж таки вони були присутні і робили свій внесок у законодавчий процес, який є дуже важливим для дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Влада в монархії належала імператору і рейхсрату. Основною функцією австрійського рейхсрату як державного органу всієї країни була законодавча. Згідно з Конституцією Австрії 1867 р. до законодавчої компетенції рейхсрату належало досить широке коло питань, які стосувалися прав, обов'язків, інтересів, загальних для всіх королівств і земель, які представляв рейхсрат.

Зародження українського руху в Галичині почалось, на думку М.М. Мацькевича, зі скасування цісарським патентом від 7 вересня 1848 р. кріпосного права в Австрії. Скасування кріпацтва надало колишнім кріпакам правового статусу повноправних громадян імперії. Це можна розглядати як юридичний факт, завдяки якому стало можливе перетворення українського народу Галичини на суб'єкта конституційно-правових відносин, що за словами І. Франка «утворило з селянина самостійну суспільну силу, якої не можна вже було ігнорувати» [5, с. 7].

Згодом відбулась ще одна важлива подія, яка і створила Австро-Угорську імперію – австро-угорський компроміс 1867 р. Після цього відбулись зміни в організації державної влади. Органи державної влади обох держав стали рівними за правами: Угорський сейм і Державна рада у Відні (двопалатний парламент), а в провінціях крайові сейми. Реформування влади здійснювалось з метою обмеження влади імператора. Кожен орган займався своєю роботою, повноваження були розділені. Державна рада займалась фінансово-господарськими, військово-оборонними, культурно-освітніми, медичними, судовими та адміністративними питаннями. Всі інші справи були віднесені до компетенції крайових сеймів. Вони діяли згідно з директивами (рамками) Державної ради і виконували функції законодавчих органів. Виконавчу владу здійснювали намісництва, які склались з департаментів, кількість яких постійно змінювалась, департаменти утворювали секції. Від 1 жовтня 1908 р. було введено нову структуру намісництва, яка включала 26 департаментів, об'єднаних у чотири відділи/секції. Самостійним був лише президентський департамент.

Питанням громадянства з 1908 р. займалась перша секція (відділ), яка включала в себе сім департаментів, до компетенції яких належало: організація діяльності канцелярії намісництва, державних кордонів, перепису, статистики, надання шляхет-

ства; поліційно-карні справи, паспорти і прописка; діяльність громадських урядів земельних маєтків; надання громадянства та висилка за межі Австро-Угорської імперії; рекрутський набір та мобілізація; квартирування військ, фортифікація; адміністративно-рахункові справи.

Другий відділ також складався із семи департаментів і відав такими питаннями: курорти, аптеки; управління водними шляхами та гідрографія; будівництво шляхів сполучення, митні справи та залізниця; технічне управління державними будинками та архітектура.

Третій відділ мав п'ять департаментів, які опікувалися церковними справами, веденням актів цивільного стану, кредитними, ощадними та благодійними закладами, шкільними справами та охороною історичних пам'яток.

Четвертий відділ включав шість департаментів промислового та торговельного профілю, контролював стан лісового господарства, технічного нагляду, тваринництва тощо.

Чергове реформування структури намісництва відбулося вже за часів Першої світової війни, 2 червня 1916 р., коли в апараті були створені шість секцій і 33 департаменти, а президентський департамент перейменованний на бюро [6, с. 3–16].

Отже, організація влади на місцях була досить продумана, але все ж зазнала змін в часи Першої світової війни, що частково пов'язано із військовою необхідністю.

Особа, яка не мала громадянства або перебувала у громадянстві іншої держави, могла звернутись для отримання громадянства до департаменту з питань громадянства Австро-Угорської імперії, після чого вище керівництво цієї установи вирішувало питання в межах своєї компетенції. Кожен орган діє за вказівками вищого керівництва, закріпленими в законодавчому порядку, і департаменти мали свій порядок роботи, встановлений директивами крайового сейму.

Аналізуючи архівні матеріали, було звернено увагу на випадки, коли громадяни Російської імперії інколи теж подавали запит на отримання громадянства Австро-Угорщини, а також були випадки, коли особа позбавлялась громадянства з тих чи інших причин. Архівні матеріали містять постійний реєстр громадян краю, в нашому випадку Галичини, Буковини. Для отримання громадянства Австро-Угорщини громадянин Російської імперії подавав відповідні документи, які були на той час складені польською і німецькою мовами. З цих документів можна виділити свідоцтво про народження, довідку про місце проживання, про місце навчання (школа).

Найбільш важливим законодавчим актом, прийнятим в період існування Австро-Угорщини, була Конституція Австрії, яка була остаточно доповнена у 1867 р. важливими конституційними законами: про імперське представництво; про загальні права громадян; про урядову і виконавчу владу; про судову владу; про імператорський сан. Натомість Угорщина жила за власною Конституцією 1848 р. Деякі положення нової конституції мали важливе значення для

українського населення Австрії. Так, стаття 19 Конституційного закону про загальні права громадян королівств і областей, які представлені в рейхсраті, від 21 грудня 1867 р. встановлювала, що: 1) усі народи держави, які належать до різних рас, рівні в правах; 2) кожна раса має невід'ємне право підтримувати і культивувати свою національність і свою мову; 3) держава визнає за всіма мовами, вживаними в областях монархії, рівне право на використання у школах і при здійсненні функцій та різноманітних актів державного життя; 4) в областях, населення яких належить до різних рас, установи народної освіти повинні бути організовані таким чином, щоб кожна раса, не маючи потреби вивчати іншу мову, мала можливість отримувати власною мовою необхідні елементи своєї освіти. Стаття 2 цього акта проголошувала рівність усіх громадян перед законом, а ст. 3 – однакову доступність державних посад для всіх осіб, які мають права австрійських громадян.

У такому вигляді Конституція проіснувала до розпаду Австро-Угорщини 1918 р. А Конституційний закон про загальні права громадян королівств і областей, що були представлені в рейхсраті, від 21 грудня 1867 р. згодом став частиною конституційного законодавства сучасної Австрійської Республіки [7].

Австрійська система управління була добре продумана, розрахована на підпорядкування австрійцям усіх інших націй. Стосовно останніх, національна ідея відстоювалася у них хіба що через аристократичні, промислово-фінансові та клерикальні верстви [8, с. 74].

Конституція Австрії від 21 грудня 1867 р. складалася з п'яти основних законів:

1) Закон про зміни закону від 26 лютого 1861 р. про імперське представництво;

2) Основний державний закон про загальні права громадян для королівств і земель, представлених у рейхсраті;

3) Основний державний закон про створення імперського суду;

4) Основний державний закон про судову владу;

5) Основний закон про здійснення урядової і виконавчої влади [9, с. 389–402].

Головним серед низки конституційних законів був Закон про загальні права громадян, ухвалений 21 грудня 1867 р. Проект цього закону готувався адвокатом з міста Берн – Едуардом Стурмом, одним з членів Конституційної комісії австрійського парламенту. Оскільки в результаті підготовки лише 5 з 25 статей проекту відрізнялися від змісту цісарського патенту від 4 березня 1849 р. про «гарантовані конституційною формою урядування політичні права», таке використання окройованої (дарованої) монархом березневої конституції повинно було, на думку лібералів, зменшити опір Франца Йосифа I щодо затвердження законів, підготованих Конституційною комісією. У результаті конституційна комісія 21 вересня 1867 р. провела дискусію щодо запропонованого переліку загальних (основних) прав, в якій взяли участь чимало австрійських парламентарів, зокрема І. Куранта (пізніше президент Єврейської

ради у Відні) запропонував поправку до статті, що закріплювала рівний доступ громадян до управління державою. Таке зауваження мало стосуватися положень конституції, за яким ця гарантія повинна застосовуватися до людей, здатних здійснювати управління. Він стверджував, що такий зміст статті міг спричинити зловживання з метою обмеження публічних прав євреїв. Як наслідок, Конституційна комісія скасувала це положення проекту [10, с. 53–54].

Основний закон про загальні права громадян отримав погодження цісаря 21 грудня 1867 р. Основні права, передбачені у цій Конституції, були пізніше закріплені у ст. 149 республіканської Конституції Австрії від 1920 р. і досі є основою її конституційного ладу. До цих прав належать:

- рівність перед законом;
- рівний доступ до управління;
- свобода переселення особи та переміщення майна;
- свобода еміграції;
- право власності;
- особиста свобода;
- право на суд;
- право недоторканності житла;
- таємниця кореспонденції;
- свобода слова і преси;
- свобода об'єднань та зборів;
- свобода віровизнання і совісті та релігійного культу;
- свобода науки і навчання;
- свобода вибору професії;
- забезпечення та гарантування національності та мови.

Загальні права мали подвійне значення. Вони виступали як принципи і дороговкази, котрими мали керуватися органи держави під час виконання своїх адміністративних функцій. Громадянські права також становили категорію публічних основних прав, а їх реалізацію забезпечували не лише закони, але й спеціальний інститут судового контролю за їх виконанням – Державний Трибунал.

Але, незважаючи на задекларовані права і свободи, відбувалося відверте їх порушення. Нерідко органи державної влади, які повинні були здійснювати нагляд за дотриманням законів імперії, самі ж порушували ці закони. Так, всупереч «Органічному закону про прокуратуру» від 10 липня 1850 р. (який діяв ще до прийняття конституції) та закону від 10 червня 1869 р. про обов'язкове володіння працівниками органів прокуратури в Галичині українською мовою та ведення нею переписки, всі акти та документи цих відомств складали лише німецькою та польською мовами [11, с. 109]. Це свідчить про те, що австрійська Конституція 1867 р. мала значною мірою декларативний характер. Закріплюючи загальні права громадян на папері, вона не передбачала дієвих механізмів їхнього захисту.

Питаннями захисту прав громадян і вирішення спорів займалися суди: апеляційні, крайові та міські. Також був Вищий і Касаційний суд у Відні як вищі інстанції у цивільних і кримінальних справах.

Для організації повсякденної роботи з управління краєм існував Виконавчий комітет сейму. Він складався з чотирьох (від 1910 р. – з восьми) засідателів, які були послами сейму і представляли стани і сейм в цілому: від землевласників, міст та сільських громад, від сейму. Головою комітету за посадою був голова сейму. Фактично, автономні інституції перебували в руках румунів та німців; українці ж були відсторонені від урядового та громадського життя [12, с. 223].

Висновки. Стан організації державної влади відповідав рівню розвитку Австро-Угорської монар-

хії. Конституція 1867 р. передбачала велику кількість прав і обов'язків, які у свою чергу повинні були забезпечуватись державою. Питання громадянства, а зокрема права українських громадян, які представляли окрему націю, також забезпечувались Конституцією, яка і була найважливішим актом права того часу в монархії.

Окремий досвід щодо питань регулювання громадянства в Австро-Угорській імперії є актуальним і в сучасній Україні, оскільки він дає змогу врахувати історико-правовий досвід, а також способи і форми регулювання правового статусу її громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гончаренко В. Законодавчі органи Австро-Угорської монархії під час перебування в її складі західноукраїнських земель / В. Гончаренко // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 4. – С. 52–60.
2. Свежинський П. Аграрні відносини в Західній Україні наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. / П. Свежинський. – Львів, 1966. – 192 с.
3. Герасимович Г. Про новий виборчий закон до сейму / Г. Герасимович. – Чернівці, 1936. – 32 с.
4. Лозинський В. Українське представництво в Австрії / В. Лозинський. – Відень, 1915.
5. Мацькевич М.М. Становлення і розвиток ідеї українського державотворення в Галичині (друга половина ХІХ – початок ХХ ст.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / М.М. Мацькевич. – К., 2003. – 15 с.
6. Галицьке намісництво (1772–1921 рр.) : Архівно-бібліографічний фондний покажчик. – К., 1990. – 212 с.
7. Усенко І.Б., Кірсенко М.В. Конституції австрійської імперії та Австро-Угорської монархії / І.Б. Усенко, М.В. Кірсенко // Енциклопедія історії України / редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України. Інститут історії України. – Т. 5: Кон – Кю. – К. : Вид-во «Наукова думка», – 2008. – 568 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.history.org.ua/?termin=Konstituts%D1%96i_Avstr%D1%96iskoy_imper%D1%96i.
8. Тищик Б.Й. Історія держави і права Австрії та Австро-Угорщини (Х ст. – 1918 р.) : [навч. посібник] / Б.Й. Тищик – Львів, 2003. – 80с.
9. Хрестоматія з історії держави і права України : у 2-х т. : [навч. посібник для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти] / за ред. В.Д. Гончаренка. – 2-ге вид. переробл. і доп. – Т. 1: З найдавніших часів до початку ХХ ст. / уклад. В.Д. Гончаренко, А.И. Рогожин, О.Д. Святоцький. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. – 728с.
10. Гриб Н. Правове регулювання основних прав громадян за австрійською Конституцією 1867 р. / Н. Гриб. // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2011. – № 54. – С. 53–54.
11. Панич Н. Становлення та розвиток інституту прокуратури в Галичині у складі Австрії і Австро-Угорщини (1849–1918 рр.) / Н. Панич. // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2007. – № 44. – С. 109.
12. Папакін Г. Історія державних установ України : Урядуючі інституції та державні установи ІХ – початку ХХ ст. / Г. Папакін. – К., 2010. – 243 с.