



УДК 342(436)(091)
ББК 67.3(4Авс)5

ФОРМИРОВАНИЕ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА АВСТРИЙСКОЙ ИМПЕРАТОРСКОЙ МОНАРХИИ В 1860–1867-х ГОДАХ

О.Е. Прудников

В период конституционных реформ 1860–1867 гг. были сформированы основы конституционного законодательства Австрийской императорской монархии. В статье впервые представлен почти неизвестный отечественной науке материал из истории создания конституционных законов габсбургской Австрии и предлагается подробное описание этапов этого периода.

Ключевые слова: формирование основ конституционного законодательства, конституционные законы, конституционные реформы, этапы конституционных реформ, период конституционных реформ.

Возрождение австрийского государства Габсбургов после революционных событий 1848–1849-х гг. и военно-дипломатических потерь 1859 г. происходило в период наиболее ярких и значительных преобразований «франциско-йозефинистской эпохи».

Описание процесса формирования конституционных основ Австрийской императорской монархии остается в рамках устойчивой историографической традиции, которая проявляется в «переписывании» трех дат: «Октябрьского диплома», «Февральского патента» и «Декабрьской конституции». Вместе с тем история периода 1860–1867-х гг. изобилует деталями, не позволяющими получить правильное представление о времени действия, подлинном правоприменении и официальном месте каждого из нормативно-правовых актов в общем ряду конституционного законодательства Франца Иосифа I. Работы П. Звездича [3], П.О. Щербова-Нефедовича [8], К. Кульчицкого [4], Я. Шимова [7], К. Воцелки [1], к сожалению, не содержат достаточной информации о законодательной политике кайзера в конституционном вопросе. Только в исследо-

вании английского ученого А.Л. Лоуэлла [6] имеются и конкретная характеристика, и вариант русского перевода конституционных законов декабря 1867 года. Оригинального, полного материала о процессе формирования, содержании и применении австрийских конституционных законов в 1860–1867-х гг. на основе работы с официальными источниками до настоящего времени не представлено. Поэтому подробное изучение истории реальных конституционных реформ в Австрийской империи представляется по-прежнему актуальным.

20 октября 1860 г., по верному слову русского консервативного мыслителя К.Н. Леонтьева, «Австрия, побежденная под Садовой, вступила искренно впервые в новую эру...» [5, с. 129]. В отличие от нормативных актов конституционной предыстории, **положения Диплома № 226 * от 20.10 1860 г.** (zum erstenmale den Grundsatz) [21, s. 50] **объявлялись «постоянным и неотменяемым Государственным Основным законом»** (als ein beständiges und unwiderrufliches Staatsgrundgesetz) [12, s. 337]. Это означало, что распоряжения высшей правительственной власти об отмене действия данного закона, подобные «Сильвестрову патенту» от 31.12 1851 г., не могут применяться в будущем. Одновременно с Октябрьским дипломом императором были подписаны уставы земельного представительства, заново введен-

ные в Штирии, Каринтии, Зальцбурге и Тироле (**Neue Landtagsordnungen für Stiermark, Kärnten, Salzburg, Tirol**) в виде Патентов № 227, 232, 238, 254, соответственно, с приложенными к ним статутами о представительстве. На основании п. III Диплома № 226 они провозглашались конституционными законами указанных коронных земель [12]. Данные меры содействовали «государственно-правовому оформлению монархии, а также прав и положения отдельных королевств и земель» в духе конституционного правления, как говорилось в императорском Манифесте № 225, предварявшем акты 20 октября [ibid., s. 335].

Необходимо заметить, что правильному пониманию значения Диплома № 226 и его официального места в ряду всех конституционных актов монархии мешает типичное и неточное понятие, по которому Октябрьский диплом был «заменен» в следующем году «Февральским патентом». Если даже в солидном издании «История Австрии. Культура, общество, политика» экс-директора (2000–2004 гг.) Института истории Венского университета Карла Воцелки указано, что «Октябрьский диплом... сохранял свою силу менее четырех месяцев» [1, с. 269], то невозможно понять, что на самом деле действие диплома не прекращалось вплоть до исчезновения государства Габсбургов. Диплом № 226 от 20.10 1860 г. не изменялся впоследствии и никогда не подлежал отмене. Именно поэтому все наиболее значимые законы издавались с того времени на основании его положений. По смыслу новых уставов Штирии, Каринтии, Зальцбурга и Тироля от 20.10 1860 г., постоянные комитеты ландтагов образовывались выборным путем «для передачи текущих сословных дел, состоящих в сословных Коллегиях», новым органам представительства и управления земель короны с их неотъемлемыми уже правами в решении законодательных вопросов [15, s. 340].

Статуты выявили особые черты земельных конституционных законов 1860 года. В первых, соблюдение главных принципов Диплома № 226 обеспечивало монархии полный и непосредственный контроль над законодательной работой ландтагов, с одной стороны, и господствующее положение официальных

рекомендаций правительственных органов при составлении законопроектов – с другой, что устанавливали редакции параграфов: 27 в Патенте № 227 [15, s. 346], 21 в Патенте № 232 [16, s. 363], 20 в Патенте № 238 [17, s. 376] и 17 в Патенте № 254 [18, s. 419]. Во-вторых, система всеобщего представительства, с одной стороны, отягощалась сохранением жесткой схемы сословных привилегий и ограничений, а с другой – содержала прогрессивные элементы всеобщности. Так, местное дворянство, допущенное к выборам специальной комиссией Постоянного комитета ландтага после проверки реестра налоговых платежей помещиков, объединялось в один избирательный округ провинции и обладало правом непосредственного избрания своих представителей (nach § 3 und 5 unmittelbar), как и допущенные к выборам мещане, которые являлись представителями общин определенных (главных и наиболее крупных) городов коронных земель вместе с депутатами от торгово-промышленных камер. Жители остальных небольших провинциальных городов и ярмарок (рынков), подобно крестьянству (§ 6), напротив, могли использовать активное избирательное право посредством выборщиков (durch Wahlmänner) [18, s. 421–422]. Иная, прогрессивная тенденция буржуазного общественного развития проявилась при формировании состава ландтагов: в одном ряду с поместным дворянством закон указывал на выбор депутатов из среды «прочих крупных земельных собственников» (sonstigen grossen Grundbesitze) [15, s. 341]. В целом же общая трактовка законов 1860 г. заключала следующее: коронные земли «представляют самостоятельные сословия: священство, дворянство, мещанство, крестьянство» (§ 2 общей части) [18, s. 416]. В-третьих, статуты гарантировали сохранение прежней, неоабсолютистской организации рейхсрата. Издания отдельного конституционного акта об имперском представительстве в 1860 г. не последовало потому, что общий рейхсрат, на основании Манифеста № 225 от 20.10 1860 г., продолжал созываться согласно положениям императорского Патента № 56 от 05.03 1860 г. [14, s. 335]. Получив право участия в законодательстве, рейхсрат, как и ранее, составлялся из депутатов ландтагов путем монаршего назначения,

что фиксировали новые земельные уставы (§ 25 статута Штирии, § 19 – Каринтии, § 18 – Зальцбурга, § 18 – Тироля) [15, s. 346; 16, s. 363; 17, s. 376; 18, s. 419].

Предконституционный по сути патент об учреждении и открытии законосовещательного Имперского совета без права законодательной инициативы ознаменовал своим появлением начало *I этапа формирования основ реально действующего конституционного законодательства Австрийской императорской монархии*, оставаясь в действии до 26.02 1861 года.

Главными результатами этого этапа (5 марта – 20 октября 1860 г.) реформ 1860–1867 гг. стали постоянный и неотменяемый Государственный Основной закон в виде Диплома № 226, а также конституционные законы в виде Патентов № 227, 232, 238, 254 от 20.10 1860 г., которые подверглись последующим изменениям.

Историографическая традиция сделала привычным прямой переход от описания событий, связанных с Октябрьским дипломом, к обсуждению документации «Февральского патента». Несмотря на это, приходится вносить существенное уточнение о начальных сроках следующего этапа конституционных реформ. Нельзя забывать, что изменение земельных уставов Штирии, Каринтии, Зальцбурга и Тироля было оформлено в январе 1861 года. Очередная реформа касалась вопроса об избирательной системе. **Распоряжения № 2 от 05.01 1861 г. об избирательном праве (erlassenen Verfügungen über das Wahlrecht)** «увеличили и изменили введенные земельные статуты» рассмотренных выше императорских патентов [13, s. 71], утверждая принцип бессловного гражданского представительства для мужчин. По своему правовому статусу распоряжения, подобно Патенту № 56 от 05.03 1860 г. об организации общего рейхсрата, являлись октроированным актом, не имевшим прецептивного значения для монархии, и могли подлежать возможным изменениям. Они и **послужили средством к изменению и дополнению уставов (Landesordnungen)**, дарованных семнадцати коронным землям будущей Цислейтании: королевствам Богемии, Далмации, Галиции, эрцгерцогствам Австрии под Эннсом и Австрии над Эннсом, герцогствам Штирии,

Каринтии, Крайне, Зальцбургу, Буковине, Силезии, графствам Моравии, Истрии, княжеским графствам Тиролю, Горице с Градишкой, земле Форарльберг и городу Триесту с его областью. **Для каждой отдельной австрийской провинции устав считался Основным законом, аналогично новому Основному закону об имперском представительстве.** Так определял указ о «Февральской конституции» (Erlass der Februarverfassung) в п. VII Диплома № 20 от 26.02 1861 года [13].

Нельзя не заметить, что сам расхожий термин «Февральский патент», укоренившийся в отечественной терминологии, вряд ли можно считать корректным при ближайшем изучении вопроса. Законодательный пакет 26.02 1861 г. вместил Диплом № 20 (с Основными законами об имперском и земельном представительстве) и несколько исполняющих его законов, которые составили императорские Патенты – № 21 и 22. Нормативный акт, вместивший конституционные законы 26.02 1861 г., по официальному указанию императора публиковался **в форме диплома**: «Wir befehlen, dass dieses Patent sammt den mittelst desselben verfundeten Staats-Grundgesetzen über die Reichs- und Landesvertretung **in der Form kaiserlicher Diplome ausgefertigt** (выделено мной. – *О. П.*)» [13, s. 71]. Очевидно, что уже на данном основании документ об обнародовании основных законов 1861 г. вернее именовать не «Февральским патентом», но **Дипломом о Февральской конституции**. Разработанный в соответствии с государственно-правовыми принципами Диплома № 226 от 20.10 1860 г., Диплом о Февральской конституции № 20 от 26.02 1861 г. содержал текст Основного закона об имперском представительстве в Приложении № 1 (Beilage I zu Nr. 20) и положения 17 Основных законов о земельном представительстве для каждой отдельной провинции (Landesordnungen) в Приложении № 2 (Beilage II zu Nr. 20, a. – g.).

Основной закон об имперском представительстве (Grundgesetz über die Reichsvertretung), вместивший 21 параграф, отличало, прежде всего, своеобразие отразившейся в нем габсбургской централистской политики. Известные исследователи вопроса [1, с. 269; 10, с. 285] отмечают, что Февральская конституция послужила реализации программы А. Шмерлин-

га, направленной против идей федералистов. При таком верном, но однозначном подходе остается «затушеванным» влияние эволюции австрийского имперского федерализма на внутреннюю политику монархии. Однако это влияние отражалось даже на проведении того неойозефинистского курса, который мог позволить себе и своему окружению Франц Иосиф I после октября 1860 года. Теперь централисты не могли опираться на «принципы органических учреждений», введенные правительством Ф. Шварценберга в прошлом десятилетии. Централизаторские усилия Государственного министерства после издания Диплома № 20 от 26.02 1861 г. направлялись на укрепление имперского единства в условиях сложного государства, наличие которого подтверждали П.О. Щербов-Нефедович [8, с. 12] и К. Кульчицкий [4, с. 93]. Факт правового оформления политических автономий Венгрии (1861, 1865–1867 гг.), Хорватии (1861–1867 гг.) и Трансильвании (1863–1865 гг.) обусловил неизбежность дальнейшего развития исторических начал федерализма и проявления политики **федералистского централизма**. Наглядным примером данной политики служит содержание § 6 Основного закона: полный список депутатских мест парламента представлял семнадцать субъектов с унитаристскими уставами и четыре – со статусом политической автономии, которые сообща составляли «усиленный» рейхсрат; § 11 определял состав «узкого» рейхсрата на базе семнадцати земель с уставными полномочиями ландтагов (durch die Landesordnungen den einzelnen im engeren Reichsrathe vertretenen Landtagen vorbehalten sind) [13, s. 73]. Главные принципы Октябрьского диплома выражались в том, что законопроекты для голосования могли иметь только правительственную редакцию (§ 12) и подаваться как через министров, имперского канцлера, глав центральных ведомств, так и через депутатов (§ 19). Это обеспечивало применение права предварительной санкции кайзера, который назначал самодержавной волей президентов и вице-президентов обеих палат [ibid., s. 74]. Исполнительным законом от 31.07 1861 г. был принят устав о ведении дел в Имперском совете.

Каждый из Landesordnungen обладал одинаковой структурой. Все они (за исключением устава Тироля) включали понятие избиратель-

ных классов (Wählerclassen), посредством которых воплощался принцип бессловного, гражданского представительства. Основные законы провинций четко фиксировали деление цензовых избирателей на три класса: 1) от крупных земельных собственников (des grossen Grundbesitzes); 2) от городов, ярмарок (рынков) и торгово-промышленных камер (der Städte und Märkte und der Handels- und Gewerbekammer); 3) от сельских общин (der Landgemeiden) [20, s. 76]. Став основой конституционного законодательства о земельном представительстве, они просуществовали без изменений до конца периода реформ 1860–1867 гг. и впоследствии были учтены Декабрьской конституцией. Их незначительно модифицировали «в соответствии с избирательной реформой 1873 г., устранившей зависимость от ландтагов», как правильно отметил К. Воцелка [1, с. 274–275]. Вследствие этого понятие о четырех избирательных куриях вошло в имперский и земельные уставы о выборах. Причем общеимперский устав (Reichsraths-Wahlordnung) изменялся и дополнялся еще не раз: 12.11 1886 г., 14.06 1896 г., 21.01 1907 г., постепенно совершенствуясь в духе либеральных требований времени Основной закон об имперском представительстве. Возвращаясь к Диплому о Февральской конституции, важно подчеркнуть – *его издание завершило II этап (5 января – 26 февраля 1861 г.) периода реформ 1860–1867 годов. Главным результатом этого этапа стало оформление основ конституционного законодательства Австрийской императорской монархии о гражданском представительстве*. Подобно Основному закону об имперском представительстве, земельные уставы подтверждали право предварительной санкции кайзера при разработке законопроектов (§ 17 во второй части о полномочиях ландтага) [20, s. 77]. Их постоянное действие (и после изменения части о выборах в 1873 г.) всегда соответствовало принципам Диплома № 226 от 20.10 1860 года. Работа ландтагов (§ 40) [ibid., s. 80] контролировалась и непосредственно направлялась административными актами верховного управления (die Patente, Verordnungen, Vollzugsvorschriften), что подтверждают данные ежегодных законодательных сводов [22]. Власть императора была здесь, по меткому выражению А.Л. Лоуэлла, «очень обширна» [6, с. 306].

26.02 1861 г. завершили этапы октроированного конституционного законодательства. Тем не менее среди принятых с участием двухпалатного «узкого» рейхсрата исполнительных нормативных актов для обеспечения гражданских прав и свобод, продекларированных Октябрьским дипломом, 27.10 1862 г. получили санкцию **Законы № 87 и 88 – о защите личной свободы (zum Schutze der persönlichen Freiheit) и об охране неприкосновенности жилища (zum Schutze des Hausrechtes)** [21, s. 51]. В соответствии со ст. 8 «О гарантии свободы личности» и ст. 9 «О неприкосновенности жилищ» Государственного Основного закона № 142 от 21.12 1867 г. об общих правах граждан они были объявлены «составной частью» конституции 1867 г. (als Bestandtheil dieses Staatsgrundgesetzes erklärt) [23, s. 395].

По прошествии почти целого пятилетия, которое принесло австрийским подданным две войны, окончательный разрыв федеративных связей их страны с остальной Германией и новый поворот в политике государственного строительства с участием депутатов «чрезвычайного» рейхсрата, избранных на основании Патента № 1 от 02.01 1867 г. [19, s. 3], были приняты два **Закона № 97 и 98 от 16.07 1867 г. – о посылке депутатов рейхсрата для переговоров с венгерским рейхстагом и о новой редакции § 13 в связи с неизбежностью изменения Основного закона об имперском представительстве от 26.02 1861 года.** Данные нормативные акты явились следствием назначения королевского министерства, а также восстановления комитатской конституции и рейхстага Венгрии ввиду принципиального признания паритета (um unter principieller Anerkennung der Parität) [10, s. 204] в делах внутреннего государственного устройства Императорской Австрии и Королевской Венгрии, утвержденных Рескриптом от 17.02 1867 г. [21, s. 99]. Эти законы сыграли важную подготовительную роль в формировании основ конституционного законодательства в 1867 году. *Кроме того, временной отрезок 17.10 1862 г. – 16.07 1867 г. может определяться как III этап периода реформ 1860–1867 гг. в целом.*

В завершение этого периода была оформлена **Декабрьская конституция** – наиболее

популярный комплекс основных законов, который «формально представляет собой первую конституцию монархии, не изданную императором, а принятую рейхсратом», и «она не является единым конституционным актом, а состоит из нескольких отдельных конституционных законов» [1, с. 273]. Как мы отмечали, полный перевод текста **конституционных законов № 141–146 от 21.12 1867 г.** на русский язык представило московское издание 1905 г., где А.Л. Лоуэлль охарактеризовал государственный строй нескольких ведущих западноевропейских стран своего времени (см.: [6, с. 533–576]). *Конституционные законы 21.12 1867 г. представляют собой содержание заключительного IV этапа периода реформ 1860–1867 гг., когда режим, олицетворяемый и возглавляемый правлением Франца Иосифа I, проявил максимальную концентрацию усилий и сумел использовать различные инициативы в целях политической адаптации к условиям конституционного государства.*

В Австрии монархия Габсбургов пошла по пути введения неcodифицированной конституции, используя опыт вынужденного реформаторства 1849–1851 годов. Стратегия постепенного изменения и дополнения законов обусловила **«многослойный» и поэтапный характер** процесса формирования основ конституционного законодательства империи, которые закладывались в течение семи лет. За эти годы не изменились редакции лишь *шести* основных законов (№ 226 от 20.10 1860 г., № 142–146 от 21.12 1867 г.); после своего первого издания изменению и дополнению подверглись *двадцать три* нормативно-правовых конституционных акта. Столь серьезное количество источников права привело к возникновению традиции «невывносимой необозреваемости» конституционного законодательства, и эта традиция продолжается до сих пор – в условиях демократического строя Второй Республики.

ПРИМЕЧАНИЯ

* Нумерация законодательных актов в тексте статьи соответствует публикации австрийских законов в полной (немецкой) версии Reichs-Gesetz-Blatt: Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Oesterreich. – Wien : Aus der k.k. Hof- und Staatsdruckerei. – Jahrgänge 1860–1898 (в списке литературы – R.G.B.).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Воцелка, К. История Австрии. Культура, общество, политика / К. Воцелка ; пер. с нем. В. А. Брун-Цеховского [и др.]. – М. : Весь Мир, 2007. – 512 с.
2. Захаров, Н. А. Система русской государственной власти / Н. А. Захаров. – М. : Изд-во журн. «Москва», 2002. – 390 с.
3. Звездич, П. Австрия / П. Звездич // Государственный строй и политические партии в Западной Европе и Северо-Американских Соединенных Штатах / под ред. Е. Смирнова. – СПб. : Изд. Н. Глаголева, 1904. – 322 с.
4. Кульчицкий, К. Автономия и федерация в современных конституционных государствах / К. Кульчицкий (Л. С. Мазовецкий) ; пер. А. Паткина. – М. : Изд. Петр. б-ки в Москве, 1907. – 211 с.
5. Леонтьев, К. Н. Поздняя осень России / К. Н. Леонтьев. – М. : Аграф, 2000. – 336 с.
6. Лоуэлль, А. Л. Правительства и политические партии в государствах Западной Европы (Франция, Италия, Германия, Австро-Венгрия, Швейцария) / А. Л. Лоуэлль ; под ред. Ф. Смирнова ; пер. с англ. О. Полторацкой. – М. : Изд. С. Скимунта, 1905. – 644 с.
7. Шимов, Я. Австро-Венгерская империя / Я. Шимов. – М. : ЭКСМО : Алгоритм, 2003. – 605 с.
8. Щербов-Нефедович, П. О. Военное обозрение Австро-Венгрии / полковник П. О. Щербов-Нефедович. – СПб. : Воен. тип. (в здании Главного Штаба), 1889. – 72 с.
9. Gesetz vom 5. März 1862 // R.G.B. – 1862. – IX Stück, № 18. – S. 36–41.
10. Gesetz vom 16. Juli 1867 // R.G.B. – 1867. – XXXVIII Stück, № 97. – S. 204–205.
11. Grundgesetz über die Reichsvertretung // R.G.B. – 1861. – IX Stück. – Beilage I zu № 20. – S. 72–74.
12. Kaiserliches Diplom vom 20. October 1860 // R.G.B. – 1860. – LIV Stück, № 226. – S. 336–338.
13. Kaiserliches Diplom vom 26. Februar 1861 // R.G.B. – 1861. – IX Stück, № 20. – S. 69–71.
14. Kaiserliches Manifest vom 20. October 1860 // R.G.B. – 1860. – LIV Stück, № 225. – S. 335.
15. Kaiserliches Patent vom 20. October 1860 // R.G.B. – 1860. – LV Stück, № 227. – S. 339–349.
16. Kaiserliches Patent vom 20. October 1860 // R.G.B. – 1860. – LV Stück, № 232. – S. 357–366.
17. Kaiserliches Patent vom 20. October 1860 // R.G.B. – 1860. – LV Stück, № 238. – S. 371–378.
18. Kaiserliches Patent vom 20. October 1860 // R.G.B. – 1860. – LV Stück, № 254. – S. 415–428.
19. Kaiserliches Patent vom 2. Jänner 1867 // R.G.B. – 1867. – I Stück, № 1. – S. 1–3.
20. Landes-Ordnung und Landtags-Wahlordnung für das Erzherzogthum Oesterreich unter der Enns // R.G.B. – 1861. – IX Stück. – Beilage II zu № 20 a). – S. 75–90.
21. Österreichische Bürgerkunde. – Wien : Wien XX : Verlag der Patriotischen Volkbuchhandlung, 1909. – I Bd. – 702 s.
22. R.G.B. – 1898. – Inhalt. – S. IV–XVIII.
23. Staatsgrundgesetz über allgemeinen Rechte der Staatsbürger vom 21. December 1867 // R.G.B. – 1867. – LXI Stück, № 142. – S. 394–396.

**FORMATION OF CONSTITUTIONAL LEGISLATION BASES
OF THE AUSTRIAN IMPERIAL MONARCHY IN 1860–1867**

O.E. Prudnikov

The author states that the constitutional legislation reforms of the Austrian imperial monarchy were generated in the period of 1860–1867 and works out the detailed description of its stages. The materials from the history of the constitutional laws creation in Habsburgian Austria is presented in Russian scientific sources for the first time.

Key words: *formation of constitutional legislation bases, constitutional laws, constitutional reforms, stages of constitutional reforms, period of constitutional reforms.*