

ОСОБЕННОСТИ АВСТРИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Аннотация: В данной статье рассматриваются особенности австрийского федерализма на предмет соотношения полномочий федеральных земель и центра в рамках законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а также способов урегулирования конфликтов, возникающих в рамках подобной федеративной системы. Конфликты между центральной властью и землями в Австрии разрешаются путем трансформирования политических конфликтов в правовые и решения их в правовом порядке. Авторы также ставят перед собой цель проследить эволюцию конституционных преобразований в сфере федеративного строительства. Методологической основой послужили исторический метод, метод сравнительного анализа, а также метод качественного контент-анализа как отечественных, так и зарубежных документов. Результаты этого анализа позволяют получить представление о принципах австрийского государственного устройства. Наличие в конституции Австрии целого ряда компромиссных черт позволяет исследователям охарактеризовать ее как централизованное федеративное государство. В настоящее время ведутся обширные дискуссии по поводу необходимости федеративных реформ в Австрии.

Ключевые слова: международные отношения, политика, Австрия, федерализм, централизация, федеративные отношения, конституция, парламент, государство, право.

Согласно ст. 2 Федерального конституционно-го закона, Австрия является федеративным государством. Федеративное государство образуется из самостоятельных земель: Бургенланда, Каринтии, Нижней Австрии, Верхней Австрии, Зальцбурга, Штирии, Тироля, Форарльберга, Вены.¹

Федеральная конституция Австрии, принятая в 1920 году, явила собой политический компромисс между двумя основными партиями: социал-демократами, которые выступали за централизованное государство, и консервативными христианскими демократами, которые выступали за независимость земель. Федерализм имел глубокие корни в политической истории и австрийской культуре. Следует отметить, что Австрия, правопреемник Австро-Венгерской монархии, была образована как федеративное государство, несмотря на то, что именно она обладала наиболее однородной национальной структурой.² Вместе с тем наличие в конституции Австрии целого ряда компромиссных черт позволяет исследователям охарактеризовать ее как централистское федеративное государство.

Федеральный центр в Австрии наделен довольно широкими полномочиями, позволяющими ему более или менее эффективно контролировать власти земель. Хотя земли обладают правом иметь собственную конституцию, она, однако, ограничена весьма узкими рамками федеральной Конститу-

туции, предписывающей землям парламентскую систему правления. Члены второй палаты федерального парламента – бундесрата – избираются ландтагами, однако, практическое значение бундесрата довольно незначительно. Обычно бундесрат может лишь временно приостановить решение верхней палаты (Национального совета) федерального парламента. В таком случае национальный совет имеет возможность повторно принять первоначальное решение, для чего, однако, требуется одобрение не менее половины депутатов, тогда как обычно достаточно одной трети.

Немаловажное значение имеет и тот факт, что Конституция 1920 г. предоставила федеральному центру право участия в законодательстве земель. Законодательные проекты ландтагов земель предварительно должны быть предложены на рассмотрение федеральному правительству, которое (так же, как бундесрат в отношении решений национального собрания) может не согласиться с ними и выдвинуть возражение.

Таким образом, на законодательном уровне существуют федеральные законы и земельные законы. Есть и смешанные формы законодательства: существует общий федеральный закон и конкретизирующие его законы на уровне федеральных земель. Таким образом, реализуется диалектический принцип: на уровне федерации создаются общие условия, но в то же время допускается разнообразие законов на уровне земель.

Вопрос о разделении полномочий между федерацией и ее членами является ключевым элемен-

¹ Конституция Австрийской Республики. Спб., 2002

² <http://www.treffpunkteuropa.de/Der-Osterreichische-Federalismus>

том любой федеральной конституции. Австрийская федеральная конституция в этом вопросе опиралась на основной закон конституционной монархии, уже содержащий принципы автономных законодательных полномочий и (в меньшей степени) административных полномочий земель.

Центр тяжести законодательных полномочий находится у федерации. Согласно статье 15 Федерального конституционного закона, в области законодательной или исполнительной деятельности у земель «остаются» все компетенции, не отнесенные к компетенции федерации. Однако перечень переданных федерации полномочий охватывает более 200 сфер. К исключительной сфере компетенций федерации относятся: австрийская армия, полиция, дипломатическая служба, правосудие и финансовое управление. Таким образом, землям достаются весьма узкие полномочия. Также следует отметить, что в результате принятых после 1920 г. около 200 поправок к Конституции распределение полномочий было изменено преимущественно в ущерб землям.

В совокупности все это порождает исключительно сложную систему распределения полномочий, в которой полномочия земель тесно переплетены с полномочиями федерации, что в свою очередь содержит большой конфликтный потенциал.

Как правило, конфликты в рамках федеративной системы Австрии разрешаются путем трансформирования политических конфликтов в правовые и решения их в правовом порядке. Австрийский федерализм отработал эту тенденцию до совершенства: «очень детализированное и жесткое конституционно-правовое регулирование распределения полномочий в принципе превращает любой властный конфликт между федерацией и землями в правовой конфликт. Для решения подобных конфликтов федеральная конституция 1920 г. предусмотрела создание специального института – Конституционного суда. Примечательно, что Австрия стала первой страной в мире, где был создан специальный суд, полномочный разбирать вопросы о конституционности законов и, в случае необходимости, лишать их юридической силы.

Конституция 1920 г. ввела определенный нормативный контроль: либо федеральное правительство могло направить запрос о проверке конституционности земельного закона, либо земельное правительство могло направить запрос о проверке конституционности федерального закона.

Федеральное право в Австрии по определению не имеет никаких преимуществ перед земельным

правом. Федеральная конституция исходит из принципиального равенства федерального и земельного права. Это означает, что новый закон, нарушающий прежнее распределение полномочий, обязателен для исполнения всеми государственными органами власти независимо от того, принят ли он на федеральном или земельном уровне. Лишь Конституционный суд может приостановить действие такого противоречащего Конституции закона».³

Что касается административного управления, центр его тяжести в основном перемещен на уровень земель. Если определенный закон, определенная сфера деятельности входит в компетенцию федерации, то и соответствующие исполнительные компетенции также находятся на уровне федерации. Если определенным вопросом входит в компетенцию федеральной земли в области законодательства, то и соответствующая исполнительная компетенция тоже находится на уровне федеральной земли. При смешанном законодательстве (общий закон на уровне федерации и его конкретизация на уровне федеральной земли) исполнительная компетенция также находится на уровне федеральной земли. Это называется естественной сферой действия и исполнения отдельных законов.

Управленческая сторона австрийского федерализма представляет собой высокоразвитую, хотя в правовом отношении и неотрегулированную систему кооперации и координации между федерацией и землями. Одним из результатов постоянных реформ явилась поправка к Конституции (1974 г.), которая ввела институт государственно-правовых договоров между федерацией и землями. Таким образом, соглашения между федерацией и землями и иные формы частноправовой кооперации были и остаются используемым инструментом сотрудничества и превентивного решения конфликтов и противоречий между федерацией и землями.

Поправка к Конституции 1988 года предоставила землям право заключать международно-правовые договоры с граничащими с Австрией государствами или их частями. Таким образом, австрийские земли частично стали субъектами международного права. В то же время значительные наблюдательные полномочия остаются за федеральным правительством. В частности, оно должно получить соответствующую информацию еще до начала переговоров; необходимо заручить-

³ <http://www.ieras.ru/journal/journal1.2001/9.htm>

ся его согласием до заключения окончательного договора; полномочия на ведение переговоров и формальное заключение соглашения предоставляет только федеральный президент; заключенный договор подлежит расторжению по требованию федерального правительства.⁴

Сегодня в Австрии широко распространено мнение, что федерализм не снижает расходы на государственное управление, а, наоборот, повышает их. Говорят о «дорогом» федерализме.⁵ Одни

эксперты полагают, что такая маленькая страна как Австрия не может позволить себе федерализм, и предлагают упразднение федеральных земель. Другие считают, что унитарное устройство несколько не выгоднее федеративного, скорее наоборот. Но все сходятся в одном – Австрии нужна федеративная реформа, которая позволит снизить затраты на управление.⁶ В пример Австрии часто ставят Канаду или Швейцарию с так называемым «конкуренным федерализмом».

Библиография

1. Конституция Австрийской Республики. Спб., 2002
2. Marie Walter. Der Österreichische Föderalismus // <http://www.treffpunkteuropa.de/Der-Osterreichische-Federalismus>
3. Елингер Т. Австрийский опыт федерализма. Текст выступления на конференции «Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего», 30–31 октября 2000 г. в Москве. // <http://www.ieras.ru/journal/journal1.2001/9.htm>
4. Franz Schellhorn. Föderalismus? Bitte mehr davon! // <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/supermarkt/1435170/Federalismus-Bitte-mehr-davon>
5. Föderalismus in Österreich-zu viel oder zu wenig? // <http://www.eu-infothek.com/article/foederalismus-oesterreich-zu-viel-oder-zu-wenig>
6. Борисенков А.А. Политическая власть – политическая субстанция // *NB: Проблемы общества и политики.* – 2013. – 6. – С. 193–217. DOI: 10.7256/2306–0158.2013.6.806. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_806.html
7. М. Б. Бекбосынов Представления о федерализме российских и зарубежных ученых // *Право и политика.* – 2011. – 12. – С. 2097–2101.
8. М.Н. Федорец Особенности становления и развития американского федерализма // *Политика и Общество.* – 2013. – 4. – С. 401–409. DOI: 10.7256/1812–8696.2013.04.3.
9. М.Н. Федорец Конституционно-правовые принципы российского федерализма // *Право и политика.* – 2013. – 4. – С. 473–482. DOI: 10.7256/1811–9018.2013.04.4.
10. Р.К. Искужин. Методологический кризис российского федерализма. // *Политика и Общество.* – 2013. – № 1. – С. 17–23. DOI: .10.7256/1812 – 8696.2013.01.2.
11. В.Л. Бунчук. Региональная политика федеративного государства как механизм оптимизации и совершенствования федеративных отношений. // *Национальная безопасность / nota bene.* – 2012. – № 6. – С. 22–27.
12. К. И. Пахоруков, И. В. Иванников. Децентрализация во Франции: эволюция французского унитаризма. // *Право и политика.* – 2012. – № 1. – С. 31–39.
13. А. И. Волович. Государство как тормоз общественного развития.. // *Право и политика.* – 2010. – № 10.
14. И.Н.Трофимова. Децентрализация государственного управления: теоретические модели и страновая специфика. // *Политика и Общество.* – 2010. – № 3.

References

1. Konstitutsiya Avstriiskoi Respubliki. Spb., 2002
2. Marie Walter. Der Österreichische Föderalismus // <http://www.treffpunkteuropa.de/Der-Osterreichische-Federalismus>

⁴ Конституция Австрийской Республики. Спб., 2002

⁵ <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/supermarkt/1435170/Federalismus-Bitte-mehr-davon>

⁶ <http://www.eu-infothek.com/article/foederalismus-oesterreich-zu-viel-oder-zu-wenig>

3. Elinger T. Avstriiskii opyt federalizma. Tekst vystupleniya na konferentsii «Evropeiskii federalizm i Rossiya: opyt proshlogo i nastoyashchego», 30–31 oktyabrya 2000 g. v Moskve. // <http://www.ieras.ru/journal/journal1.2001/9.htm>
4. Franz Schellhorn. Föderalismus? Bitte mehr davon! // <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/supermarkt/1435170/Federalismus-Bitte-mehr-davon>
5. Föderalismus in Österreich-zu viel oder zu wenig? // <http://www.eu-infothek.com/article/foederalismus-oesterreich-zu-viel-oder-zu-wenig>
6. Borisenkov A.A. Politicheskaya vlast' – politicheskaya substantsiya // NB: Problemy obshchestva i politiki. – 2013. – 6. – S. 193–217. DOI: 10.7256/2306–0158.2013.6.806. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_806.html
7. M. B. Bekbosynov Predstavleniya o federalizme rossiiskikh i zarubezhnykh uchenykh // Pravo i politika. – 2011. – 12. – S. 2097–2101.
8. M.N. Fedorets Osobennosti stanovleniya i razvitiya amerikanskogo federalizma // Politika i Obshchestvo. – 2013. – 4. – S. 401–409. DOI: 10.7256/1812–8696.2013.04.3.
9. M.N. Fedorets Konstitutsionno-pravovye printsipy rossiiskogo federalizma // Pravo i politika. – 2013. – 4. – S. 473–482. DOI: 10.7256/1811–9018.2013.04.4.
10. R.K. Iskuzhin. Metodologicheskii krizis rossiiskogo federalizma. // Politika i Obshchestvo. – 2013. – № 1. – S. 17–23. DOI: 10.7256/1812 – 8696.2013.01.2.
11. V.L. Bunchuk. Regional'naya politika federativnogo gosudarstva kak mekhanizm optimizatsii i sovershenstvovaniya federativnykh otnoshenii. // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene. – 2012. – № 6. – S. 22–27.
12. K. I. Pakhorukov, I. V. Ivannikov. Detsentralizatsiya vo Frantsii: evolyutsiya frantsuzskogo unitarizma. // Pravo i politika. – 2012. – № 1. – S. 31–39.
13. A. I. Volovich. Gosudarstvo kak tormoz obshchestvennogo razvitiya.. // Pravo i politika. – 2010. – № 10.
14. I.N.Trofimova. Detsentralizatsiya gosudarstvennogo upravleniya: teoreticheskie modeli i stranovaya spetsifika. // Politika i Obshchestvo. – 2010. – № 3.