

Научная статья
УДК 342.41
doi: 10.17223/22253513/55/5

Опосредованное федеральное управление в Австрийской Республике

Валерия Владимировна Кровельщикова¹

¹ *Национальный исследовательский Томский государственный университет,
Томск, Россия, valera2009@yandex.ru*

Аннотация. Рассматриваются особенности института опосредованного федерального управления в Австрийской Республике, его конституционно-правовой механизм реализации. Исследуется роль Конституционного суда Австрии в интерпретации конституционных положений об осуществлении исполнительной власти в федеративном государстве.

Ключевые слова: федеральная конституция, опосредованное федеральное управление, губернатор земли, Конституционный суд Австрийской Республики

Для цитирования: Кровельщикова В.В. Опосредованное федеральное управление в Австрийской Республике // Вестник Томского государственного университета. Право. 2025. № 55. С. 60–65. doi: 10.17223/22253513/55/5

Original article
doi: 10.17223/22253513/55/5

Indirect federal government in the Republic of Austria

Valeria V. Krovvelshchikova¹

¹ *National Research Tomsk State University, Tomsk, Russian Federation,
valera2009@yandex.ru*

Abstract. The fundamental element of the Austrian model of the federal state is the institution of indirect federal government. A certain influence of the lands in this area is an expression of the constitutional and political concept implemented in the Constitution of Austria.

The Federal Constitutional Law of 1920 provides for two forms of exercising the executive power of the Federation in the lands – direct federal government (through its own federal bodies) and indirect federal government (through the governor of the land and subordinate land authorities).

The central place in the system of indirect federal government is occupied by the Governor of the land, who is bound by the instructions of the Federal Government and the Federal Minister and is responsible to them. It is not allowed to transfer powers from the governor of the land to other members of the land government.

The Federal Government has the right to appeal to the Constitutional Court of Austria on charges of the governor of the land, his deputies or a member of the land government in violation of the law, as well as failure to comply with resolutions or other

orders (instructions) Federation. In case of conviction, the person is removed from office, and in particularly aggravating circumstances, he is also temporarily deprived of political rights. However, the court may limit itself only to stating the offense.

In the modern period, disputes on issues of direct and indirect federal government are usually considered in the framework of administrative proceedings. According to the position of the Austrian Administrative Court, the exercise of executive power if it is carried out in accordance with article 102 para. 2 of the Federal Constitutional Law, refers to the direct federal administration. However, this provision does not apply if, in exceptional cases, the Federal Minister acts as the first and last authority on the issue of indirect federal administration.

Recently, proposals have been made to prioritize the application of article 11 of the Federal Constitutional Law, under which the federal Minister does not have the authority to issue instructions and exercises federal supervision. At the same time, there is a certain danger that after such a change of powers, the influence of the Federal Government may be even more pronounced than with indirect federal government.

The exercise of executive power in Austria is a form of "mixed federal government" based on the close interdependence between federalism and decentralization.

Keywords: federal Constitution, indirect federal government, governor of the land, Constitutional Court of the Republic of Austria

For citation: Krovvelshchikova, V.V. (2025) Опосредованное федеральное управление в Австрийской Республике. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 55. pp. 60–65. (In Russian). doi: 10.17223/22253513/55/5

Основополагающим элементом австрийской модели федеративного государства является институт опосредованного федерального управления. Определенное влияние земель в этой сфере является выражением конституционно-политической концепции, реализованной в Конституции 1920 г.

Авторы первого комментария к Федеральному конституционному закону (исполнительная власть Федерации в низших инстанциях) Ганс Кельзен, Георг Фройлих, Адольф Юлиус Меркль, пишут, что сознательно организована по министерской системе, в отличие от коллегиальной системы, установленной Законом от 14 ноября 1918 года «О передаче государственной власти в землях». Только губернатор земли, как единоличный орган, может эффективно отвечать за осуществление исполнительной власти Федерации в низшей инстанции. Именно в этом заключался один из главных недостатков временной конституции. Закон «О передаче государственной власти в землях» действительно декларировал подчинение земельного правительства Государственному правительству, но был неэффективен по той самой причине, что земельное правительство как коллегия не могла быть подотчетна Государственному правительству и, более того, временная конституция вообще не делала никаких попыток сделать его подотчетным [1].

В Федеральном конституционном законе 1920 г. предусматривается две формы осуществления исполнительной власти Федерации в землях – прямое федеральное управление (через собственные федеральные органы) и опосредованное федеральное управление (через губернатора земли и подчиненных ему органов земли). Исследуя природу исполнительной власти в федеративном государстве, Ганс Кельзен обращает внимание на то, что интересы

государств-членов в большей степени отвечают системе опосредованного, а интересы Федерации – системе прямого федерального управления [2].

Конструкция опосредованного федерального управления неоднократно исследовалась Конституционным судом Австрии. В решении от 19 июня 1928 г. суд констатирует: «Идея федеративного государства определяет дух нашей Конституции. Законодатель опирается на нее, она составляет общую предпосылку для устанавливаемых им норм, которые невозможно правильно понимать без этой предпосылки. Идее федеративного государства соответствует то, что законодательство и исполнительная деятельность распределяются между Федерацией и землями, Федерация, так же как и земли, исполняет возложенные на нее функции через свои собственные органы... В ст. 102 Федерального конституционного закона этот принцип изменен в пользу земель, устанавливая, что управление Федерацией в сфере земель осуществляется органами земель, если только речь не идет о некоторых вопросах, перечисленных в ст. 102, в отношении которых прямо разрешено управление отдельными федеральными органами. Создавая таким образом так называемое опосредованное федеральное управление, земли имеют право через свои собственные органы осуществлять большую часть федерального управления...» [3]. Уже в период Второй республики Конституционный суд отмечает: «Принцип федерализма и, соответственно, разделение сфер исполнительной власти Федерации и земель с соответствующим разделением исполнительных органов является частью природы Конституции» [4].

Центральное место в системе опосредованного федерального управления занимает губернатор земли. Австрийский профессор П. Пернталер, характеризуя эту сложную и противоречивую форму организации, пишет: «...глава правительства земли является, с одной стороны, федеральным органом, выполняющим указания центра, с другой – он возглавляет земельную администрацию, всех государственных служащих и административный аппарат земли, а также общин в государственной сфере и несет ответственность за положение дел в этих частях федерации» [5]. Он связан указаниями Федерального правительства и федерального министра и ответствен перед ними. Не допускается передача полномочий от губернатора земли другим членам земельного правительства.

Федеральное правительство вправе обратиться в Конституционный суд Австрии по обвинению губернатора земли, его заместителей или члена земельного правительства (ст. 103, абз. 2 и 3) в нарушении закона, а также неисполнения постановлений или иных распоряжений (указаний) Федерации (ст. 142, абз. 2 п. «е» ФКЗ). В случае осуждения лицо отстраняется от должности, а при особо отягчающих обстоятельствах также временно лишается политических прав. Однако суд может ограничиться только констатацией правонарушения¹.

¹ По данной категории дел Конституционный Суд Австрии является Государственным судом.

В 1923 г. Конституционным судом рассматривалось дело по обвинению губернатора Вены, социал-демократа Якоба Роймана, связанное с неисполнением указания федерального министра социального управления, христиан-социалиста Рихарда Шмитца о вводе в эксплуатацию крематория в Вене. Необходимо отметить, что спор рассматривался в условиях противостояния двух ведущих политических партий.

Суд установил, что данный случай относится к вопросам опосредованного федерального управления. Однако в неисполнении указания Федерального правительства суд не усмотрел виновного нарушения закона, поскольку у губернатора Вены сложилось юридически ошибочное представление о применении норм имперского законодательства в переходный период¹. Имперская конституция 1867 г. не давала четкого решения вопроса о разграничении исполнительной власти между империей и землями. В Законе 21 декабря 1867 года об Имперском представительстве регулировалось только разграничение законодательных полномочий; сфера автономного управления земель не была четко определена. Кроме того, в Императорском санитарном законе 30 апреля 1870 г. вопрос о кладбищах и похоронном деле относился сфере законодательства и исполнительной деятельности земель. По этим основаниям губернатор земли был оправдан [5].

В 1985 г. Конституционным судом рассматривалось дело по обвинению губернатора Зальцбурга Вильфрида Хаслауэра (АНП) в нарушении § 13 Закона об отдыхе трудящихся в связи неисполнением указания федерального министра социального управления Альфреда Даллингера (СПА) об изменении или отмене постановления, которым разрешалась торговля в день государственного праздника Девы Марии 8 декабря 1984 года.

Губернатор Вильфрид Хаслаэр, являясь доктором права, обосновывал свою позицию в Конституционном суде следующим образом: «Мой десятилетний опыт работы по конституционно-правовым вопросам, глубокое знание положений Федеральной конституции и мой давний личный профессиональный интерес к вопросам конституционного права, федеративного государства и конституционной политики позволили мне сделать это во время поездки, даже не имея под рукой никакой литературы. В ходе своих размышлений я пришел к однозначному выводу, что федеральный министр социального управления единолично не имел права давать мне такое указание и что в таком случае было бы совершено преступление – некомпетентность власти – по смыслу статьи 20 Федерального конституционного закона. После моего возвращения из Южной Африки... на основании обширной частной литературы по конституционному и административному праву, я вновь подробно изучил этот вопрос и обнаружил, что эта литература... полностью подтвердила мое предположение...» [6. S. 277].

¹ Конституционные нормы о разграничении компетенции между Федерацией и землями вступили в силу с 1925 г.

По итогам судебного разбирательства суд, принимая во внимание поведение федерального министра торговли, ремесел и промышленности Австрии Норберта Штегера, уважительные экономические и социально-политические мотивы действий губернатора Зальцбурга, признал его виновным, но не назначил никаких санкций. Суд согласился с позицией Федерального правительства, основанной на мнении авторов первого комментария к Федеральному конституционному закону 1920 г. Кельзена, Фройлиха и Меркля: «...в Конституции предусматривается возможность того, что Конституционный суд при неисполнении указания как малозначительное правонарушение может ограничиться констатацией правонарушения по “политическим соображениям”» [6. S. 277].

Мотивируя принятое решение, Конституционный суд также ссылается на мнение авторов первого комментария к Федеральному конституционному закону 1920 г. Если бы разбирательство в Конституционном суде могло закончиться только отстранением губернатора от должности, то каждое обвинение против губернатора было бы связано с серьезным политическим кризисом. В этих условиях Федеральное правительство могло решиться на предъявление обвинений только в чрезвычайных случаях, и, вероятнее всего, остались бы безнаказанными случаи очевидных правонарушений со стороны губернатора. Это, однако, сделало бы практически иллюзорной одну из важнейших гарантий законодательства федеральным управлением в землях [6].

Определенную критику в научных кругах вызвала мотивировочная часть решения Конституционного суда от 1 июля 1987 г. о признании неконституционным § 37 абз. 1 Винного закона 1985 г. Суд постановил: «Выбранная законодателем конструкция... оказывается посягательством на систему опосредованного федерального управления, которая ст. 102 Федеральной конституции предусматривает исполнение федеральных задач в сфере земель...» [7]. Необходимо отметить, что в австрийском судопроизводстве суды при аргументации своих позиций ссылаются как на ранее принятые решения, так и труды ведущих конституционалистов.

В современный период споры по вопросам прямого и опосредованного федерального управления, как правило, рассматриваются в рамках административного судопроизводства. Согласно позиции Административного суда Австрии, осуществление исполнительной власти, если оно осуществляется в соответствии со ст. 102 абз. 2 Федерального конституционного закона, относится к прямому федеральному управлению. Однако положение это не применяется, если по вопросу опосредованного федерального управления, федеральный министр (в исключительных случаях) выступает в качестве первой и последней инстанции [8].

В последнее время высказываются предложения о приоритете применения ст. 11 Федерального конституционного закона, в рамках которой федеральный министр не имеет полномочий издавать указания и осуществляет федеральный надзор. Однако в этом случае существует определенная «опас-

ность», что после такого изменения полномочий влияние Федерального правительства может оказаться еще более выраженным, чем при опосредованном федеральном управлении.

В целом осуществление исполнительной власти в Австрии представляет собой форму «смешанного федерального управления» на основе тесной взаимозависимости между федерализмом и децентрализацией.

Список источников

1. Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, hg. v. Kelsen, Hans/Froelich, Georg/Merkel, Adolf, Deuticke. Wien, 1922. 535 S.
2. Kelsen H. Allgemeine Staatslehre. Berlin : J. Springer, 1925. 433 S.
3. VfSlg. № 1030/1928.
4. VfSlg. № 4413/1963.
5. Пернталер П. Проблемы федеральных отношений в Австрии // Государство и право. 1994. № 3. С. 120-125.
6. VfSlg. № 10.510/1985.
7. VfSlg. № 11.403/1987.
8. VwGH. 27.2.2019.

References

1. Kelsen, H., Froelich, G. & Merkel, A. (eds) (1920) *Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*. Wien.
2. Kelsen, H. (1925) *Allgemeine Staatslehre*. Berlin: J. Springer.
3. *VfSlg.* № 1030/1928.
4. *VfSlg.* № 4413/1963.
5. Perntaler, P. (1994) Problemy federal'nykh otnosheniy v Avstrii [Problems of federal government in Austria]. *Gosudarstvo i pravo*. 3. pp. 120–125.
6. *VfSlg.* № 10.510/1985.
7. *VfSlg.* № 11.403/1987.
8. *VwGH*. 27.2.2019.

Информация об авторе:

Кровельщикова В.В. – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета (Томск, Россия). E-mail: valera2009@yandex.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Information about the author:

V.V. Krovshchikova, National Research Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: valera2009@yandex.ru

The author declares no conflicts of interests.

*Статья поступила в редакцию 14.05.2024;
одобрена после рецензирования 17.09.2024; принята к публикации 19.03.2025.*

*The article was submitted 14.05.2024;
approved after reviewing 17.09.2024; accepted for publication 19.03.2025.*