

Научная статья
УДК 342.41
doi: 10.17223/22253513/52/2

Австрийская конституционная модель разграничения компетенции между Федерацией и землями

Валерия Владимировна Кровельщикова¹

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

Аннотация. Исследуется австрийская модель разграничения компетенции между Федерацией и землями, установленная в Федеральном конституционном законе 1920 г. Анализируется конституционное законодательство австрийской империи, послужившее фундаментом институтам Первой Австрийской Республики.

Ключевые слова: Федеральный конституционный закон 1920 г., австрийский федерализм, земли, разграничение компетенции, Г. Кельзен

Для цитирования: Кровельщикова В.В. Австрийская конституционная модель разграничения компетенции между Федерацией и землями // Вестник Томского государственного университета. Право. 2024. № 52. С. 26–33. doi: 10.17223/22253513/52/2

Original article
doi: 10.17223/22253513/52/2

The Austrian constitutional model of the division of competence between the Federation and the Lands

Valeria V. Krovvelshchikova¹

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

Abstract. The constitutional development of the Austrian state at the turn of the XIX – early XX centuries was characterized by a combination of centralist and federalist tendencies. One of the controversial issues during the monarchy, and later in the First Austrian Republic, was the issue of the division of competence between the central government and its constituent parts.

The Austrian half of the monarchy (Cisleithania), despite the long tradition of separate crown lands, was a unitary state, although decentralized. The division of competence between the center and the lands was based on the February Patent of 1861 and the December Constitution of 1867. At the same time, the issue of the correlation of different types of laws has not received certain regulation. In constitutional practice,

there is an indisputable doctrine about the equal force of the imperial laws and the laws of the lands.

After the collapse of the Austro-Hungarian Empire, the state of German Austria was created, which, according to Austrian legal historians, arose as a decentralized unitary state.

The constitutional processes took place with the active participation of political parties. In the coalition agreement concluded on October 17, 1919 between the Social Democrats and the Christian Socialists, it was stated that the constitution should be adopted as soon as possible.

By the beginning of the work of the Subcommittee of the Constitutional Committee in July 1920, agreement had been reached on a significant part of the constitutional text. At the same time, the issues of the division of competence between the Federation and the lands, as well as the relationship between federal law and land law, remained controversial.

The Federal Constitutional Law, adopted on October 1, 1920 by the Constituent National Assembly, establishes a complex model for dividing competence between the federation and the lands.

The theoretical justification for this approach to the regulation of the division of competence was presented in the first commentary to the Federal Constitutional Law, co-authored by Hans Kelsen (Professor at the University of Vienna, member of the Constitutional Court), Georg Froelich (Adviser to the Minister of the Federal Chancellery) and Adolf Merkle (Professor at the University of Vienna) (1922).

The Austrian model of the division of competence between the federation and the lands remains unique, theoretically grounded, and characterized by political and institutional continuity.

Keywords: Federal Constitutional Law of 1920, Austrian federalism, lands, division of competence, Kelsen

For citation: Krovvelshchikova, V.V. (2024) The Austrian constitutional model of the division of competence between the Federation and the Lands. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 52. pp. 26–33. (In Russian). doi: 10.17223/22253513/52/2

Конституционное развитие австрийского государства на рубеже XIX – начала XX в. характеризовалось сочетанием централистских и федералистских тенденций. Одним из спорных вопросов в период монархии, а позднее в Первой Австрийской Республике оставался вопрос о разграничении компетенции между центральной властью и составными частями.

Австрийская половина монархии (Цислейтания), несмотря на давние традиции отдельных коронных земель, являлась унитарным государством, хотя и децентрализованным. Разграничение компетенции между центром и землями основывалось на Февральском патенте 1861 г. и Декабрьской конституций 1867 г. Вместе с тем определенной регламентации не получил вопрос о соотношении различных видов законов. В конституционной практике сложилась неоспоримая доктрина об одинаковой силе имперских законов и законов земель.

Данный подход вызывал определенную критику в научных кругах. Так, в 1885 г. выходит в свет работа Георга Еллинека «Конституционный суд для Австрии». Свои размышления о распределении компетенции между импер-

ским и земельным законодательством государствед начинает с утверждения о том, что оно является «наиболее своеобразной и запутанной частью государственного права» [1]. Еллинек пишет: «Эта одинаковая сила парадоксальным образом приводит к тому, что законы земель в децентрализованном унитарном государстве Австрия были “сильнее”, чем в обычном федеративном государстве». Лучшим решением проблемы, по его мнению, было бы новое распределение компетенции с общей оговоркой в пользу имперского законодательства и приоритета имперских законов.

Позднее публикуется сочинение молодого ученого Ганса Кельзена «Имперский закон и закон земли в Конституции Австрия» (1914), в котором автор исследует вопросы соотношения имперских законов и законов земель, анализирует принцип *lex posterior*, а также роль императора как единственного законодателя [2]. Необходимо отметить, что данная работа имела определяющее значение при разработке конституционно-правовых основ Первой Австрийской Республики.

После распада Австро-Венгерской империи создается государство «Немецкая Австрия», которое, по мнению австрийских историков права, возникло как децентрализованное унитарное государство. В проекте временной конституции, подготовленной Карлом Реннером, не содержалось норм о разграничении компетенции. Основной целью являлась организация эффективной государственной власти. В решении Временного Национального собрания от 30 октября 1918 г. «Об учреждении основных институтов государственной власти» не было объявлено о ликвидации монархического строя. Согласно переходным положениям данного акта, законы и учреждения, действующие в королевствах и землях, представленных в рейхсрате, если они не были отменены или не изменены, оставались во временной силе до дальнейшего уведомления (§ 16) [3]. Как отмечает австрийский историк права Кристиан Нешвара, «хотя Немецкая Австрия формально находилась в разрыве с австрийской монархией, из-за частичной идентичности государственной территории и населения государства, по практическим причинам имело смысл перенять как можно большую часть правовой системы и институтов старого государства для нового. Решение о создании государства привело также к переходу существующих в землях австрийской монархии государственных институтов... помимо основных прав – и прежде всего конституционно-правовой основы земель» [4. S. 258].

В мае 1919 г. Ганс Кельзен¹, сотрудник Государственной канцелярии, получает поручение Государственного секретаря Карла Реннера разработать проект федеральной конституции, при этом «сохранить все полезные элементы предыдущей конституции», но «основываться на швейцарской, но

¹ В 1919 г. Кельзен, профессор государственного и административного права Венского университета, основал и редактировал журнал *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, который принес ему академическое признание. Политически он продолжал сохранять нейтралитет, но был близок к Карлу Реннеру и разделял его взгляды на конституционную теорию.

еще больше на новой германской имперской конституции», особенно в том, что касается нового принципа федерализма...» [5. S. 272].

Конституционные процессы проходили с активным участием политических партий. В коалиционном соглашении, заключенном 17 октября 1919 г. между социал-демократами и христиан-социалистами, заявлялось о необходимости скорейшего принятия конституции. С учетом партийных договоренностей предусматривалось регулирование вопросов, которые должны были относиться к исключительной компетенции Федерации (внешняя политика, гражданское и уголовное право, военное дело, экономическое законодательство и управление в той мере, в какой это необходимо для единства экономической территории, законодательство об охране труда, защита работников и высшее образование). Предусматривалась возможность принятия рамочных законов, исполнение которых передается на усмотрение земель. Вопросы, не отнесенные к компетенции Федерации, должны относиться к ведению земель [6].

К началу работы Подкомитета Конституционного комитета в июле 1920 г. было достигнуто согласие по значительной части конституционного текста. Вместе с тем спорными оставались вопросы о разграничении компетенции между Федерацией и землями, а также соотношение федерального права и права земель.

18 августа 1920 г. газета *Neue Freie Presse* писала: «Из всех глав новой федеральной конституции вопрос о разграничении компетенции между Федерацией и землями вызвал наиболее сильные противоречия и потребовал наибольшего количества предварительных консультаций. Именно в этих положениях наиболее ярко проявились федералистские устремления земель в ходе переговоров на земельных конференциях в Зальцбурге и Линце» [7].

Определенные дискуссии вызвали две предлагаемые формулировки: «В случае сомнения федеральное право превосходит право земель» (*Bundesrecht geht vor Landesrecht*) и «федеральное право имеет приоритет перед правом земель» (*Bundesrecht bricht Landesrecht*). Профессор Кельзен, эксперт Конституционного комитета, считал, что «слова “в случае сомнения”... неверными» и «...исключение всего положения, которое имеет чисто декларативный характер, не повредит, поскольку оно в любом случае будет вытекать из духа Федеральной конституции и, в частности, положений о Конституционном суде и судебной власти» [8]. Отто Бауэр указывал на возможные трудности, если будет применяться только принцип *lex posterior derogat priori*: «...может случиться так, что Федерация и земли будут постоянно принимать новые законы, чтобы всегда иметь *lex posterior*; этот вопрос уже вызывал споры в старой Австрии». По мнению Кельзена, «согласно преобладающему мнению, здесь должен был применяться принцип *lex posterior*... в монархии земли имели больше прав, чем в федеративном государстве» [9].

Федеральный конституционный закон, принятый 1 октября 1920 г. Учредительным Национальным собранием, устанавливает следующую модель

разграничения компетенции между Федерацией и землями: 1) вопросы исключительного ведения Федерации в сфере законодательства и исполнительной деятельности (ст. 10); 2) Федерации в сфере законодательства и земель в сфере исполнительной деятельности (ст. 11); 3) вопросы, по которым Федерация устанавливает принципы законодательства, а земли издают конкретизирующие законы и осуществляют их исполнение (ст. 12); 4) остаточная компетенция в области законодательной и исполнительной деятельности отнесена к сфере компетенции земель (ст. 15).

Кроме того, в конституционных положениях косвенно закрепляются еще две сферы: 5) если закон земли предусматривает, что для его исполнения необходимо содействие со стороны федеральных органов, то должно быть запрошено согласие Федерального правительства на это содействие (ст. 97); 6) в определенных случаях в виде исключения Федерации может передаваться компетенция земель в сфере законодательства (ст. 16, абз. 1, и т. 15, абз. 2) либо в сфере исполнительной деятельности (ст. 15, абз. 3 и ст. 16) [10].

Теоретическое обоснование такого подхода к регулированию разграничения компетенции было представлено в первом комментарии к Федеральному конституционному закону, соавторами которого выступили Ганс Кельзен (профессор Венского университета, член Конституционного суда), Георг Фрелих (советник министра Федеральной канцелярии) и Адольф Меркль (профессор Венского университета) (1922).

Правоведы отмечают, что «в статьях 10–13 и 15 имеет место разделение в компетенции в сфере законодательства и исполнительной деятельности между Федерацией и землями, характерное для организационно-технического типа федеративного государства. В прежней конституции, как и в старой австрийской конституции, законодательство и исполнительная деятельность были разделены между центральной властью и местными властями земель в соответствии с положениями §§ 11 и 12 Основного закона об Имперском представительстве и положениями земельных уложений, регулирующих сферу деятельности земель».

Комментируя ст. 15, авторы пишут: «Принципу федеративного государства соответствует, что полномочия верховного государства перечисляются условно, а все полномочия, не закрепленные за верховным государством, сохраняются за государствами-членами. Такой способ распределения компетенции объясняется тем, что федеративное государство, как правило, возникает из самостоятельных государств, которые в договоре о создании федеративного государства отказываются лишь от очень определенных полномочий в пользу верховного государства. Хотя австрийское федеративное государство возникло из унитарного государства, был воспроизведен, тем не менее, типичный способ разграничения компетенции, характерный для федеративного государства» [11].

Интересной представляется оценка принятия федеральной конституции 1920 г., которую дал Отто Бауэр в своей работе «Австрийская революция» (1923). По мнению политика, «конституция должна была ликвидировать

анархические тенденции к дальнейшему усилению земельного партикуляризма за счет центральной федеральной власти и так сузить компетенцию земельных органов, чтобы гарантировать единство всей федерации в целом, как в смысле экономическом, так и в смысле правовом, чтобы таким образом воспрепятствовать в землях насилию над меньшинством. Эта конституция и осуществила. Она установила по всей территории единство народной обороны, народного хозяйства, таможенного законодательства и тем самым вынудила земли к постепенному уничтожению тех преград, которые они воздвигали в отношении друг друга и Вены... Конституция хотя таким образом и признала юридически земли, но вместе с тем очень ограничила те полномочия, которых они добивались во время революции» [12].

В первые годы своей деятельности Конституционный суд Австрии, учрежденный Федеральным конституционным законом 1920 г., интерпретировал принцип федерализма. Как отмечал орган конституционного контроля, «именно идея федеративного государства определяет дух нашей Конституции. Из нее исходил законодатель, она составляет общую предпосылку принятых им законодательных норм... Идея федеративного государства заключается в том, что законодательство и исполнительная деятельность распределяются между Федерацией и землями» [13].

В целом австрийская модель разграничения компетенции между Федерацией и землями остается уникальной, теоретически обоснованной, характеризуется политической и институциональной преемственностью. Однако, как справедливо отмечает В.В. Невинский, в разграничении предметов ведения и полномочий между федерацией и землями наиболее отчетливо проявляется ограничение автономии земель [14].

Список источников

1. Jellinek G. Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich. Wien : A. Hölder, 1885. S. 27–29.
2. Kelsen H. Reichsgesetz und Landesgesetz nach österreichischer Verfassung // 32 Archiv des Öffentlichen Rechts. 1914.
3. Beschluss der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 118 über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt // StGBI 1/1918.
4. Neschwara Ch. Die Kompetenzverteilung im Übergang von der österreichischen Monarchie zur Republik Österreich // Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in Geschichte und Gegenwart. Österreichische Akademie der Wissenschaften. Wien, 2021.
5. Olechowski T. Die Diskussion um die Kompetenzverteilung bei Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes Österreich // Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in Geschichte und Gegenwart. Österreichische Akademie der Wissenschaften. Wien, 2021.
6. Arbeiter-Zeitung, 18.10.1919 – Morgenblatt, 3 f; Reichspost 18.10.1919 – Morgenblatt, 1.
7. Neue Freie Presse, 18.08.1920. № 20106.
8. Protokoll der 5. Sitzung des Unterausschusses des Verfassungsausschusses vom 17. VIII. 1920. URL: https://www.parlament.gv.at/dokument/unterlagen/Scan_05_Sitzung_UA-Verfassung-A.pdf (дата обращения: 11.01.2024).
9. Protokoll der 14. Sitzung des Unterausschusses des Verfassungsausschusses vom 13. IX. 1920. URL: https://www.parlament.gv.at/dokument/unterlagen/Scan_14_Sitzung_UA-Verfassung-A.pdf (дата обращения: 11.01.2024).

10. Gesetzblatt vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundestaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz) // StGBI. Nr. 1/1920.
11. Froelich G. Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 / hg. H. Kelsen. Wien, 1922. S. 67–69.
12. Bauer O. Die österreichische Revolution. Wiener : Volksbuchhandlung, 1923. S. 221–222.
13. VfSlg 1030/1928.
14. Невинский В.В. Основы современного конституционализма Австрии и Германии : учеб. пособие. Барнаул, 1997. С. 16.

References

1. Jellinek, G. (1885) *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*. Wien: A. Hölder. pp. 27–29.
2. Kelsen, H. (1914) *Reichsgesetz und Landesgesetz nach österreichischer Verfassung*. 32 Archiv des Öffentlichen Rechts.
3. Germany. (n.d.) *Beschluss der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 118 über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt*. StGBI 1/1918.
4. Neschwara, Ch. (2021) Die Kompetenzverteilung im Übergang von der österreichischen Monarchie zur Republik Österreich. In: *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in Geschichte und Gegenwart*. Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften. p. 258.
5. Olechowski, T. (2021) Die Diskussion um die Kompetenzverteilung bei Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes Österreich. In: *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in Geschichte und Gegenwart*. Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften. p. 272.
6. *Arbeiter-Zeitung*. (1919) 18.10.1919 – Morgenblatt, 3 f; Reichspost 18.10.1919 – Morgenblatt, 1.
7. *Neue Freie Presse*. (1920) 18th August.
8. Austria. (1920a) *Protokoll der 5. Sitzung des Unterausschusschesses Verfassungsausschusses vom 17. VIII. 1920*. [Online] Available from: https://www.parlament.gv.at/dokument/unterlagen/Scan_05_Sitzung_UA-Verfassung-A.pdf (Accessed: 11th January 2024).
9. Austria. (1920b) *Protokoll der 14. Sitzung des Unterausschusschusses Verfassungsausschusses vom 13. IX. 1920*. [Online] Available from: https://www.parlament.gv.at/dokument/unterlagen/Scan_14_Sitzung_UA-Verfassung-A.pdf (Accessed: 11th January 2024).
10. Austria. (1920c) *Gesetzblatt vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundestaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz)*. StGBI. Nr. 1/1920.
11. Froelich, G. (1922) *Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*. Wien: [s.n.]. pp. 67–69.
12. Bauer, O. (1923) *Die österreichische Revolution*. Wiener: Volksbuchhandlung. pp. 221–222.
13. VfSlg 1030/1928.
14. Nevinskiy, V.V. (1997) *Osnovy sovremennogo konstitutsionalizma Avstrii i Germanii* [Foundations of Modern Constitutionalism in Austria and Germany]. Barnaul: [s.n.]. p. 16.

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

The author declares no conflicts of interests.

*Статья поступила в редакцию 11.02.2024;
одобрена после рецензирования 20.03.2024; принята к публикации 21.06.2024.*

*The article was submitted 11.02.2024;
approved after reviewing 20.03.2024; accepted for publication 21.06.2024.*