

## Новейшая история

УДК 94(436)"1938"

**Жиряков И.Г.**

*Московский государственный гуманитарный  
университет и.м. М.А.Шолохова*

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС, СТРУКТУРА И КОМПЕТЕНЦИЯ ПАРЛАМЕНТА В ПЕРВОЙ АВСТРИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

**I. Zhiryakov**

*Moscow State Humanitarian University, named after M.A. Sholokhov*

#### THE FIRST REPUBLIC OF AUSTRIA PARLIAMENT'S CONSTITUTIONAL- LEGAL STATUS, ITS STRUCTURE AND COMPETENCE

*Аннотация.* Статья посвящена анализу конституционно-правового статуса парламента Первой Австрийской Республики в 20-е гг. XX в., его структуры и компетенции. Этот анализ базируется на изучении конституционного закона 1920 г., в который в 1929 г. были внесены изменения. В статье отмечается, что Национальный совет в Австрии выступал «нижней» палатой парламента, будучи органом общенационального представительства, а Союзный (Федеральный) совет играл роль «верхней» палаты парламента, являясь органом представительства земель. При этом подчеркивается, что Национальный совет и Союзный совет не являлись равноправными органами: ведущим из них был Национальный совет, тогда как Союзный совет лишь участвовал в законодательной деятельности.

Австрийский парламента в лице Национального совета и Союзного (Федерального) совета, осуществляя законодательную власть и контроль за деятельностью правительства, не обладал верховенством во всех сферах государственной жизни. Парламент функционировал, по мнению автора, в рамках системы «сдержек и противовесов». Важным конституционным институтом нынешней Второй Австрийской Республики был и остается парламента, который в своей деятельности вбирал и вбирает лучший опыт 20-х гг. XX в.

*Ключевые слова:* Первая Австрийская Республика, парламента, конституционно-правовой статус, структура и компетенция парламента, принцип разделения властей,

*Abstract.* The article is devoted to the analysis of the constitutional-legal status of the First Republic of Austria in the 20s of the XXth century, as well as to its structure and competence. The analysis is based on the research of the Constitutional Law of 1920 and the amendments of 1929. The article notes that the National Council was the lower house of Austrian Parliament as it was the organ of nationwide representation; the Federal Council was an upper house of Austrian Parliament as it represented the Lands. It's stressed that both the National Council and the Federal Council didn't enjoy equal rights: the National Council was the leading one, whereas the Federal Council could only take part in the legislation activities.

Austrian Parliament represented by the National Council and the Federal Council, realizing the legislative branch of power and controlling the Government, didn't possess leadership in all spheres of the state life. The author considers the parliament to function within the policy of checks and balances. One of the most important constitutional institutions of the present Second Republic of Austria was and still is the parliament, which absorbed and is still absorbing the best experience of the 20s of the XXth century.

*Key words:* The First Republic of Austria, parliament, constitutional-legal status, parliament structure and competence, the principle of separation of powers, territorial state structure of Austria, the National Council, The Federal Council, Federal President, Chamber of Accounts, federal budget, The Federal

государственно-территориальное устройство Австрии, Национальный совет, Союзный (Федеральный) совет, Президент Союза (Федеральный президент), Счетная палата, федеральный бюджет, Союзное (Федеральное) правительство, Союзный (Федеральный) канцлер, Союзное (Федеральное) Собрание, Союзный (Федеральный) конституционный суд.

Government, Federal Chancellor, The Federal Assembly, The Federal constitutional court.

Важнейшей правовой основой государственного строя Первой Австрийской Республики являлся конституционный закон 1920 г., провозгласивший Австрию демократической парламентской и федеративной республикой. В 1929 г. в него были внесены изменения, направленные на усиление исполнительной власти.

Надо заметить, что австрийская конституция не содержала общего понятия парламента. Общий статус парламента Первой Австрийской Республики, писал известный отечественный исследователь конституционного права Австрии И. Ильинский, отражает, с одной стороны, принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, а с другой – принцип федеративного устройства государства, в соответствии с которым наряду с федеральными законодательными органами функционируют законодательные органы в землях – членах австрийской федерации [2, с.7].

В отечественной историко-правовой литературе 20-30-х гг. ушедшего века применительно к государственно-территориальному устройству Австрии было принято использовать термин «Союз», а не «Федерация»; отсюда термины – «Союзный Совет», «Союзное правительство», «Президент Союза», «Союзная республика», а не «Федеративная республика» и т. д. Автор данной статьи придерживается этой терминологии.

Согласно австрийской конституции законодательная власть Союза (Федерации) осуществлялась Национальным советом совместно с Союзным (Федеральным) советом. В статье 24 заявлялось: «Законодательную власть Союза осуществляет избираемый всем народом Союза Национальный совет совместно с избираемым ландтагами Союзным советом» [1, с. 78]. Статья 27 (1) гласила: «Легислатура Национального совета продолжается четыре года, считая со дня его первого собрания, но, во всяком случае, вплоть до дня собрания нового Национального совета» [1, с. 78]. Национальный совет «избирал из своей среды Председателя, второго и третьего председателей». Дела Национального совета велись «на основе особого закона и установленного Национальным советом в пределах этого закона делового наказа» – регламента. Закон о регламенте мог быть принят только «при наличии половины членов и большинством двух третей поданных голосов» (ст. 30.(1) и 30.(2) [1, с. 79]. Для принятия решения Национальным советом, поскольку в этом законе не установлено иное, требовалось «присутствие не менее одной трети членов и абсолютное большинство поданных голосов» (ст. 31) [1, с. 79].

В Союзном (Федеральном) совете были представлены земли пропорционально «гражданскому числу» земли (ст. 34.(1)). «Число членов, которые должны быть посылаемы каждой землей», устанавливались «Президентом Союза после каждой общенародной переписи» [1, с. 79]. Члены Союзного совета избирались ландтагами на срок своих легислатур на началах пропорциональной системы (ст. 35.(1)). Для принятия решений Союзного совета, поскольку в этом законе не установлено иное, требовалось присутствие не менее одной трети членов и абсолютное большинство поданных голосов (ст. 37.1) [1, с. 80].

Можно утверждать, что Национальный совет выступал «нижней» палатой парламента, будучи органом общенационального представительства, а Союзный (Федеральный) совет играл роль «верхней» палаты парламента, являясь органом представительства земель.

Сразу же необходимо заметить, что Национальный совет и Союзный совет не являлись равноправными органами: ведущий из них – Национальный совет, тогда как Союзный совет лишь участвовал в законодательной деятельности.

Исполнительная власть федерации осуществлялась Союзным (Федеральным) президентом и правительством Союза. В статье 19.(1) подчеркивалось, что высшими органами исполнительной власти являются «Президент Союза, министры Союза, государственные секретари и члены местных правительств» [1, с. 77].

Президент Союза избирался (после поправок 1929 г.) не парламентом, а всеобщим и прямым голосованием избирателей; он назначал Союзное правительство. Это обстоятельство давало возможность утверждать некоторым исследователям, что главным центром принятия решений являлось правительство, а роль парламента ограничивалась содействием и контролем [3, S. 102]. С этим утверждением вряд ли безоговорочно можно согласиться, поскольку правительство нуждалось в доверии Национального совета.

Президент Союза мог созывать Национальный совет на внеочередные сессии. По требованию Правительства Союза или, по меньшей мере, одной трети Национального совета или Союзного совета Президент Союза обязан был созвать в течение двух недель Национальный совет на внеочередную сессию.

Президент Союза мог распустить Национальный совет, но только один раз по одной и той же причине. В этом случае новые выборы должны быть организованы правительством Союза с таким расчетом, чтобы вновь избранный Национальный совет мог собраться не позднее, чем на сотый день после роспуска.

Национальный совет и Союзный совет участвовали в определенных рамках в осуществлении исполнительной власти. Конституцией был предусмотрен парламентский контроль за деятельностью правительства, а также жесткий финансовый контроль за деятельностью органов управления, который

осуществлялся Счетной палатой, подчиненной Национальному совету.

Судебная власть в федерации осуществлялась независимыми судами. Федеральный конституционный закон подчеркивал, в частности, что юстиция отделена от управления на всех уровнях. Самостоятельность судебной власти выражалась не только в независимости судей при осуществлении своих обязанностей, но и в том, что конституционный надзор поручался Союзному (Федеральному) конституционному суду, правомочному, в частности, объявлять противоконституционными законы, принятые Национальным советом. Обеспечение законности в сфере управления было возложено на Административный суд, который, в частности, правомочен был объявлять противоправными решения органов управления.

Как видно, австрийский парламент в лице Национального совета и Союзного совета, осуществляя законодательную власть и контроль за деятельностью правительства, не обладал верховенством во всех сферах государственной жизни. Парламент функционировал, по нашему мнению, в рамках системы «сдержек и противовесов». Хотя эта система, как утверждают некоторые наши отечественные исследователи, была выражена в Австрии слабее, чем в США и других президентских республиках [2, с. 8]. Как отмечается в австрийской литературе, «парламентская система правления обуславливает, что ни один носитель государственной власти не может действовать в одиночку, напротив, он в какой-то форме должен вступать в кооперацию с другим носителем власти» [3, S. 154].

Круг прав и обязанностей парламента Австрийской Республики был достаточно широк. Он охватывал важнейшие вопросы государственной жизни, традиционно относящиеся к полномочиям парламента любого демократического государства. Это, прежде всего, законодательство, утверждение государственного бюджета и контроль за его исполнением, контроль за деятельностью правительства, одобрение важнейших международных договоров.

Характеризуя компетенцию парламента Австрии, необходимо отметить, что, во-первых, Национальный совет и Союзный совет, имея неодинаковый конституционно-правовой статус, обладали различным объемом полномочий при решении тех или иных вопросов государственной жизни, и, во-вторых, в условиях федеративного государственного устройства проводилось размежевание компетенции между федерацией и землями.

Полномочия парламента Австрии в сфере законодательства были весьма обширны. Наиболее важным среди них являлось конституционное законодательство: внесение изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон 1920 г. в редакции 1929 г., принятие конституционных законов, установление конституционных положений в обыкновенных законах.

Австрийская конституция различала следующие основные группы вопросов: а) по которым к исключительной компетенции Союза (федерации) относились как законодательство, так и исполнительная деятельность, б) по которым Союз (федерация) обладал исключительным правом законодательства, а исполнительная деятельность поручалась землям, в) по которым к ведению Союза (федерации) относилось установление общих принципов (или основ) законодательства, а к ведению земель – принятие конкретизирующих законов и исполнительная деятельность. Это предписания, которые были установлены в первой главе Конституционного закона 1920/1929 гг. (с последующими изменениями). Они и определяли компетенцию парламента Австрии.

К первой группе вопросов, по которым «законодательствовал» Союз, были отнесены: внешние сношения, военное дело, въезд на территорию федерации и выезд из нее, иммиграция и эмиграция, паспортное дело, федеральные финансы, включая федеральные налоги, денежное обращение, таможенное дело, кредитное, биржевое и банковское дело, гражданское право, включая брачно-семейное право, право хозяйственных объединений, авторское право, печать, уголовно-

правовое регулирование, государственная безопасность и общественный порядок (кроме местной полиции), акты гражданского состояния, промышленность и ремесла, патентное дело и товарные знаки, инженерное дело, железнодорожный, водный и автомобильный транспорт, почта, телеграф и телефон, геодезия и горное дело, энергетика, лесное и водное право, трудовое право и социальное страхование, здравоохранение, продовольственное дело, специально указанные в конституции вопросы культуры и образования, организация федеральных органов, определение статуса федеральной службы управления и федеральных служащих, организация федеральных органов.

Во вторую группу вопросов, по которым «законодательствовал» Союз, а исполнительная деятельность была отнесена к компетенции земель, входило следующее: гражданство, профессиональные представительства, жилищное дело, дорожная полиция, санитарно-гигиеническое дело, судоходство по внутренним водам и др.

К третьей группе вопросов, по которым Союз устанавливал общие принципы (основы) законодательства, относились: вопросы аграрной реформы и аграрных преобразований, защита растений, трудовое право в сфере сельского и лесного хозяйства, некоторые вопросы социального обеспечения, курортного дела, демографической политики и др.

Не вдаваясь в детали законодательной компетенции Союза (федерации), отметим, что она была весьма широка, во всяком случае, значительно шире, чем в других федеративных странах в рассматриваемое историческое время.

Конечно, земли также обладали законодательными полномочиями в рамках общих основ, устанавливаемых федерацией, а по некоторым второстепенным вопросам – и вне этих рамок (охота, рыбная ловля и т. п.). Однако в целом степень единства законодательного регулирования в Австрии была действительно высока. Отсюда значительная роль парламента в государственной жизни.

Основные полномочия в сфере законодательства принадлежали Национальному совету. Именно он выступал решающей инстанцией в законодательном процессе, хотя инициатива принятия тех или иных законов чаще всего исходила от правительства. Что касается Союзного совета, то он выступал участником законодательной деятельности.

В одобрении Национального совета нуждались политические государственные договоры, а также иные договоры, если они изменяли или дополняли законы. Такие договоры могли заключаться лишь с согласия Национального совета. Союзный совет мог выдвигать возражения, но они могли отвергаться Национальным советом.

Следующее важное полномочие парламента Австрии – утверждение федерального бюджета. Здесь инициатива всецело принадлежала Федеральному правительству. Проект государственного бюджета направлялся в Национальный совет, который мог вносить в него поправки и дополнения. Окончательное решение по бюджету принимал Национальный совет. Союзный совет не вправе был оспорить решение по бюджету, принятое Национальным советом.

С участием Национального совета устанавливались железнодорожные тарифы, почтовые, телефонные и телеграфные тарифы, цены на предметы государственной монополии, а также заработная плата лиц, постоянно занятых на предприятиях и в учреждениях федерации.

Национальный совет давал согласие на заключение займов, а также на решение вопросов, связанных с использованием государственных имуществ. Указанные акты Национального совета также не могли быть оспорены Союзным советом.

К полномочиям Национального совета относилось утверждение состава и программы деятельности Союзного (Федерального) правительства. Последнее формировалось всякий раз после очередных или внеочередных парламентских или президентских выборов. В ст. 70 (1) конституционного закона от 1 октября 1920 г. подчеркивалось, что

«правительство Союза избирается Национальным советом посредством поименного голосования по общему списку, предлагаемому главным комитетом» [1, с. 85]. Позже Союзный (Федеральный) президент будет назначать союзного (федерального) канцлера и по его предложению – остальных членов правительства. На практике формирование правительства происходило с учетом соотношения сил в Национальном совете. После формирования правительство должно получить вотум доверия Национального совета. Это обязательное условие его последующей деятельности.

Национальный совет и Союзный совет вправе были контролировать ведение дел Союзным (Федеральным) правительством, в частности, обращаться к его членам с запросами относительно всех аспектов исполнительной деятельности, требовать предоставления необходимых сведений, а также давать рекомендации по тем или иным вопросам исполнительной деятельности.

Национальный совет мог создавать специальные комитеты для расследования определенного дела. Через счетную палату, которая представляла ежегодные отчеты Национальному совету, последний следил за финансовой и хозяйственной деятельностью органов управления.

Согласно ст. 18 (1) конституционного закона 1920 г. все «государственное управление должно осуществляться лишь на основании законов» [1, с. 77]. Национальный совет был вправе возбудить обвинение против членов Союзного (Федерального) правительства в нарушении закона перед Союзным (Федеральным) конституционным судом.

Национальный совет вправе принять решение о выражении вотума недоверия Федеральному правительству или отдельным его членам. Вотум недоверия влек за собой отставку правительства в целом или его отдельных членов. В ст. 74 (1) отмечалось, что если «Национальный совет специальной резолюцией откажет в доверии правительству Союза или некоторым его членам, то правительство союза или соответственный министр Союза

обязаны оставить должность» [1, с. 86]. В практике политической жизни Австрии имели место отдельные случаи вынесения вотума недоверия отдельным министрам.

Федеральный совет правом вынесения вотума недоверия правительству и его членам не обладал. По некоторым вопросам государственной жизни решения принимал только Союзный совет. Например, лишь с согласия Союзного совета президент Союза мог распустить ландтаг какой-либо земли по представлению Союзного правительства (ст. 100 Федерального конституционного закона 1920/1929 гг.).

Из внешнеполитических полномочий парламента Австрии наиболее существенными были – решение вопросов войны и мира и одобрение международных договоров. Решение об объявлении войны могло приниматься только на совместном заседании Национального совета и Союзного совета – на Союзном собрании.

Союзное собрание созывалось также для принятия присяги вновь избранного Федерального президента. В ст. 38 заявлялось, что «Национальный совет и Союзный совет собираются совместно в качестве Союзного Собрания в месте пребывания Национального совета на общее публичное заседание» для принятия присяги Президента и «для принятия решения об объявлении войны» [1, с. 80].

Таковы были конституционно-правовой статус, структура и компетенция парламента в Первой Австрийской Республике в 20-е гг. прошлого столетия.

С приходом австрофашистов к власти в 1934 г. была принята новая конституция, оформившая фактическую отмену в стране парламентского строя. Эта конституция просуществовала до 1938 г., вплоть до насильственного присоединения (аншлюса) Австрии к фашистской Германии.

С восстановлением государственной самостоятельности Австрии в мае 1945 г. было восстановлено и действие Федерального конституционного закона 1920 г. в редакции 1929 года. Тем самым было положено начало истории Второй Австрийской Республики.

Важным конституционным институтом Второй Австрийской Республики был и остается парламент страны, который в своей деятельности вбирал и вбирает лучший опыт 20-х гг. XX в.

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Послевоенные конституции Запада: Германия. – Чехия. – Австрия. – Сербо-Хорватословения. – Румыния. Вып. 2 / ред. Дурденевский В.Н. – Л.: Госиздат, 1924.
2. Ильинский И. Парламент Австрии. – М.: Интерпракс, 1990.
3. Das politische System der Republik Österreich. – Wien, 1978.