

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ АВСТРИИ В ЕС ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН «О ВСТУПЛЕНИИ АВСТРИИ В ЕС»

Водяницкая Е. А.

1 января 1995 года вступил в силу Договор о вступлении Австрии в Европейский Союз. Перед ратификацией данного договора в соответствии с конституционно-правовыми предписаниями был принят соответствующий конституционный закон, который был одобрен на всенародном референдуме 12 июня 1994 года большинством голосов. Основными этапами заключения Договора о вступлении Австрии в ЕС были: принятие ФКЗ о вступлении Национальным советом с одобрения Федерального совета, проведение референдума по данному закону, подписание и обнародование ФКЗ о вступлении, подписание Договора о вступлении, одобрение Договора квалифицированным большинством Национального совета и Федерального совета.

Завершающим этапом данного процесса явилось то, что незадолго до вступления в силу Договора о вступлении Австрии в ЕС в Конституцию были внесены изменения – в первый раздел Конституции была добавлена новая глава В «Европейский Союз». Новые статьи (23а – 23f) содержат положения о выборах австрийских депутатов в Европейский парламент, о баллотировании и осуществлении полномочий депутата служащими публичных учреждений, о назначении австрийских представителей в органы ЕС, об участии земель, законодательных органов Федерации и Федерального правительства в делах ЕС, а также особое регулирование участия Австрии в совместной внешней политике и политике безопасности.

Ключевые слова: Австрийская республика; Договор о вступлении Австрии в ЕС; конституционный закон о вступлении Австрии в ЕС; конституционная реформа; конституционно-правовые принципы; участие Австрии в делах ЕС; Европейский Союз; приоритет права ЕС; представительство Австрии в Европарламенте

Keywords: Austrian Republic, Treaty on accession to the EU; constitutional bill on accession to the EU; constitutional amendment; constitutional principles; participation of Austrian organs in the EU; European Union; supremacy of Community law; election of Austrian members to the European Parliament

1 января 1995 года вступил в силу Договор о вступлении Австрии в Европейский Союз. Перед ратификацией данного договора в соответствии с конституционно-правовыми предписаниями был принят соответствующий конституционный закон, который был одобрен на всенародном референдуме 12 июня 1994 года

большинством голосов. Данный закон уполномочил компетентные органы на заключение Договора. После одобрения Договора о вступлении Национальным советом и Федеральным советом и после сдачи ратификационной грамоты в ноябре 1994 года Австрия осуществила все необходимые для заключения договора

шаги. В последнюю очередь требовалось внести изменения в Конституцию в связи с участием Австрии в ЕС.

В рамках конституционно-правовых дебатов накануне вступления встал вопрос, влечет ли за собой связанное со вступлением в ЕС принятие права сообществ в национальную правовую систему полный пересмотр Конституции. «Полным пересмотром» считается любое изменение, посредством которого существенно ограничивается или полностью отменяется один из основных принципов Конституции¹. Основными принципами австрийской Конституции принято считать демократический, федеративный, республиканский принципы, принцип правового государства, а также принцип разделения властей и принцип либерализма². Согласно ст. 44 п. 3 Федерального конституционного закона Австрии (далее – ФКЗ) пересмотр всей федеральной Конституции должен быть поставлен на голосование народа Федерации. Вопрос заключался в том, существенно ли вступление Австрии в ЕС затрагивает основные принципы Конституции, и необходима ли процедура ее пересмотра согласно ст. 44 п. 3 ФКЗ. В итоге вступление Австрии в ЕС было рассмотрено как полное изменение федеральной Конституции в смысле ст. 44 п. 3 ФКЗ, поскольку такие конституционно-правовые принципы, как парламентская демократия, федерализм и правовое государство, были в значительной степени затронуты вступлением Австрии в ЕС. Эта точка зрения полностью победила незадолго до вступления³.

Конфликт членства в ЕС с демократическим принципом усматривался в передаче органам ЕС обширных полномочий и суверенных прав. Правотворчество на уровне ЕС осуществляется органами ЕС, которые не легитимированы напрямую австрийским народом. Кроме того, прямое действие и приоритет права сообществ нарушает законодательную монополию государственных представительных органов⁴.

Умаление федеративного принципа вытекало из передачи отдельных полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти органам ЕС. При этом земли потеряли часть полномочий в сфере их собственного ведения не только из-за такой передачи, но и по причине того, что они лишены возможности через своих представителей непосредственно участвовать в законотворчестве на уровне ЕС⁵.

Принцип правового государства представлялся ущемленным из-за обширного наложения на национальный правопорядок европейского права, которое значительно отличается от австрийского по своим источникам и правовой технике.

Вследствие своего прямого действия право сообществ подлежит применению австрийскими органами в том случае, если оно соответствует критериям необходимости и достаточной точности. Эти критерии, однако, являются менее жесткими, чем требования Конституционного суда к достаточной определенности законов в смысле принципа законности согласно ст. 18 ФКЗ. Кроме того, данный принцип был затронут также изменением положения судов, в особенности высших судов. По причине приоритета европейского права над национальным только Суд ЕС компетентен толковать его и решать вопрос о законности нормативно-правовых актов. Вторичное право ЕС не подлежит контролю ни одного австрийского суда или административного учреждения. Таким образом, Конституционный суд потерял монополию контроля за законностью правовых норм⁶.

Кроме того, вступление в ЕС изменило и правовой статус Конституции: в силу приоритета права сообществ перед национальным правом австрийская Конституция потеряла верховенство во внутригосударственном праве. Примечательно, что в отличие от большинства государств-участников ЕС в Австрии приоритет европейского права перед конституционным правом является неоспоримым и вытекает из текста ФКЗ о вступлении Австрии в ЕС, но при этом существуют оговорки в отношении основных принципов Конституции⁷.

Другим важным вопросом накануне вступления Австрии в ЕС стал вопрос о том, может ли в принципе государственный договор (в австрийском праве «государственными договорами» именуются международные договоры), которым являлся Договор о вступлении Австрии в ЕС, содержать изменяющие основные принципы Конституции положения и тем самым повлечь за собой процедуру пересмотра Конституции согласно ст. 44 п. 3 ФКЗ, то есть, необходим ли и возможен ли в этом случае всенародный референдум. В австрийской доктрине существовало три точки зрения на данную проблему. Согласно первой точке зрения, ст. 44 п. 3 ФКЗ вообще не может применяться к государственным договорам, и поэтому нет необходимости проводить всенародный референдум⁸. Вторая точка зрения склонялась к тому, что пересмотр Конституции посредством заключения государственного договора исключен и возможен только путем принятия соответствующего конституционного закона. Поэтому государственный договор, который содержит изменяющие основные принципы Конституции положения, может быть заключен только после принятия конституционного закона, уполномочивающего

на заключение такого договора и, соответственно, на пересмотр Конституции⁹. Третья точка зрения исходит из того, что пересмотр Конституции посредством заключения государственного договора является возможным и влечет за собой процедуру согласно ст. 44 п. 3 ФКЗ, то есть проведение всенародного референдума¹⁰.

В результате был принят Федеральный конституционный закон «О вступлении Австрии в Европейский Союз», уполномочивающий компетентные органы Федерации на заключение Договора о вступлении¹¹. Данный ФКЗ в статье I уполномочил Федерального президента на заключение Договора о вступлении Австрии в ЕС по предложению Федерального правительства и при последующем одобрении договора Национальным советом и Федеральным советом — однако при условии, что население Федерации должно одобрить данный ФКЗ путем референдума. Статья II предусматривает необходимость одобрения Договора о вступлении Национальным советом и Федеральным советом большинством в две трети голосов в присутствии, по меньшей мере, половины членов палат. Закон полностью основывался на тексте Договора. Данный закон был вынесен на всенародный референдум и одобрен большинством в 64,5 % голосов избирателей. На основании данного ФКЗ был заключен Договор о вступлении Австрии в ЕС, который впоследствии был одобрен Национальным советом.

Таким образом, конституционную основу вступления Австрии в ЕС образует, прежде всего, ФКЗ о вступлении Австрии в ЕС, который был принят с целью привести акт присоединения к Евросоюзу в соответствие с конституционным правом. Несмотря на то, что это прямо не вытекает из текста данного ФКЗ, австрийская правовая доктрина едина во мнении, что осуществленные в связи со вступлением Австрии в ЕС изменения основных принципов Конституции были произведены правомерно. В силу состоявшегося референдума по вопросу принятия конституционного закона, уполномочивающего компетентные органы Федерации на заключение Договора о вступлении Австрии в ЕС, данное вступление рассматривается как правомерно осуществленная процедура полного пересмотра Конституции¹².

Конституционно-правовые основы участия Австрии в ЕС не ограничиваются ФКЗ о вступлении Австрии в ЕС. В связи со вступлением были внесены изменения в Конституцию: незадолго до вступления в силу Договора о вступлении Австрии в ЕС в первый раздел Конституции была добавлена новая глава В «Европейский Союз»¹³. Новые статьи (23a—23f) содержат положения о выборах

австрийских депутатов в Европейский парламент, о баллотировании и осуществлении полномочий депутата служащими публичных учреждений, о назначении австрийских представителей в органы ЕС, об участии земель, законодательных органов Федерации и Федерального правительства в делах ЕС, а также особое регулирование участия Австрии в совместной внешней политике и политике безопасности¹⁴.

Кроме того, многие существующие конституционные положения были адаптированы к членству Австрии в ЕС (например, ст. 117 п. 2 ФКЗ об избирательных правах граждан ЕС на выборах в органы общин; ст. 73 п. 2 ФКЗ, согласно которой компетентный федеральный министр может без вмешательства Федерального президента передавать другому федеральному министру или государственному секретарю полномочие принимать участие в заседаниях Совета ЕС). Некоторые изменения были внесены позже: так, ст. 73 п. 1 и 3 ФКЗ, согласно которой пребывание федерального министра в одном из государств-членов ЕС не рассматривается в качестве препятствия для осуществления его деятельности, и такой министр может осуществлять свою деятельность в Национальном совете или Федеральном совете посредством подчиненного ему государственного секретаря или одного из федеральных министров¹⁵. Данные положения являются следствием увеличения числа государств-членов ЕС. Территория ЕС с конституционно-правовой точки зрения более не является границей в полном смысле данного понятия, а европейскую политику нельзя назвать собственно внешней политикой¹⁶.

Применительно к вышеперечисленным нормам австрийская правовая доктрина выработала понятие «союзное конституционное право» (*Union-verfassungsrecht*)¹⁷. Нормы, образующие «союзное конституционное право», по свидетельству самих австрийских конституционалистов, особенно подробно детализированы. Данная совокупность норм находится на стыке между национальной Конституцией и конституцией ЕС в широком смысле, которая образует первичное право, и вместе они составляют совокупность конституционных норм, характеризующих конституционно-правовое положение Австрии в ЕС. В каждом государстве-участнике ЕС действуют в настоящее время две конституции, нормы которых тесно переплетены между собой¹⁸.

В связи с конституционными новеллами, которые повлекло и вступление Австрии в ЕС, необходимо также упомянуть запланированную еще до вступления, но так и не состоявшуюся федеративную реформу. Участие Австрии в ЕС поставило

под вопрос само федеративное устройство государства, поскольку ЕС создал новый уровень принятия решений, что сделало излишним наличие двух уровней внутри государства – федерального и земельного. Встает вопрос, насколько еще актуально разграничение компетенции между Федерацией и землями ввиду участия Австрии в ЕС. Существующие нормы о разграничении полномочий часто вызывают проблемы при реализации права сообществ внутри государства, в особенности при проведении в жизнь директив, так как многие директивы требуют трансформации во внутригосударственное право путем принятия 10 законов – одного федерального и 9 земельных, а многие вообще не могут быть трансформированы без принятия конституционного закона¹⁹. Данная проблема в настоящее время пока не решена.

Представительство Австрии в Европейском парламенте

Депутаты Европейского парламента с 1996 года избираются на основе всеобщих прямых выборов сроком на пять лет в соответствии с действующим избирательным правом Австрии. При этом австрийские граждане, как и все граждане государств-членов ЕС, вправе избирать и быть избранными в Европейский парламент как в своем родном государстве, так и в любом другом государстве-члене, в котором они имеют место жительства (ст. 19 Договора о ЕС). Общее число депутатов Европейского парламента после последнего расширения Союза достигло 732 (ранее – 626). Количество депутатов, избираемых на территории разных государств, определяется квотами, закрепленными непосредственно в Договоре о ЕС (ст. 190)²⁰. Согласно этой статье Австрия избирала 21 депутата. В связи с последним расширением ЕС в данную статью Договором о присоединении 2003 г. были внесены изменения, в результате которых количество депутатов, избираемых от Австрии, снизилось с 21 до 18 (на период 2004–2009 гг.)²¹.

Статья 23а регулирует активное и пассивное избирательное право в Европейский парламент и порядок проведения выборов, причем не только для австрийских граждан, но и для граждан других государств-участников ЕС.

Каждый гражданин Союза, проживающий в государстве-члене, гражданином которого он не является, имеет право участвовать в голосовании и баллотироваться в качестве кандидата на выборах в Европейский парламент в государстве-члене, в котором он проживает, на тех же условиях, что и граждане этого государства (ст. 19 Договора о ЕС в редакции Ниццкого договора²²).

Условия обладания активным и пассивным избирательным правом во многом соответствуют аналогичным условиям для выборов в Национальный совет. Направляемые в Европейский парламент от Австрии депутаты избираются на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем лично осуществляемого тайного голосования мужчин и женщин, которым ко дню выборов исполнилось полных 16 лет (с 2007 года) и которые обладают на день выборов или австрийским гражданством и в соответствии с правом ЕС не лишены избирательного права, или гражданством другого государства-члена ЕС и в соответствии с правом ЕС имеют право избирать (ст. 23а п. 1 ФКЗ). В отношении лиц, обладающих гражданством другого государства-члена ЕС, существует также запрет двойного голосования.

Конституционно-правовые требования к пассивному избирательному праву соответствуют требованиям к активному избирательному праву, с тем отличием, что возрастной ценз составляет 18 лет (с 2007 года). Лишение права избирать и быть избранным возможно только на основании судебного приговора (ст. 26 п. 5 ФКЗ). Территория Австрии образует на выборах в Европейский парламент единую избирательную единицу (ст. 23а п. 2 ФКЗ).

По примеру соответствующего регулирования для выборов в Национальный совет (ст. 59а ФКЗ) баллотирование и осуществление мандата служащими публичных учреждений закреплено особенно в ст. 23b ФКЗ. Служащим публичных учреждений, если они баллотируются на выборах в Европейский парламент, гарантируется предоставление свободного времени, необходимого для участия в баллотировке. Служащие публичных учреждений, которые избираются членами Европейского парламента, должны оставить на время осуществления мандата место службы с потерей жалования. Преподаватели высших учебных заведений могут продолжать исследовательскую работу, преподавание и прием экзаменов и во время вхождения в состав Европейского парламента.

Относительно несовместимости функций депутата в Европарламенте с какой-либо иной деятельностью, ст. 23b ФКЗ указывает на соответствующее положение касательно Национального совета. Согласно ст. 59 ФКЗ ни один член Национального совета, Федерального совета или Европейского парламента не может одновременно входить в состав одного из двух других представительных органов.

Юрисдикция Конституционного суда Австрии была распространена на контроль за выборами в Европарламент. Конституционный суд рассматривает дела об опротестовании выборов

в Европейский парламент и о лишении мандата депутата Европарламента от Австрии (по ходатайству не менее 11 депутатов Европейского парламента от Австрии) (ст. 141 п. 1 ФКЗ). При этом юрисдикция Конституционного суда распространяется только на депутатов Европарламента, избранных от Республики Австрия.

Участие в формировании органов ЕС

Право на участие Австрии в формировании перечисленных в ст. 23с п. 1 ФКЗ органов ЕС принадлежит Федеральному правительству. При осуществлении данного полномочия, однако, оно тесно взаимодействует с другими органами.

При назначении членов Комиссии, Суда ЕС, Суда первой инстанции, Счетной палаты, Административного совета Европейского инвестиционного банка Федеральное правительство обязано провести согласование с Главным комитетом Национального совета. Федеральное правительство обязано сообщить одновременно Главному комитету Национального совета и Федеральному президенту о своем предполагаемом решении. В отношении 12 австрийских членов Комитета регионов девяти австрийским землям принадлежит право предлагать по одному представителю от каждой земли. На основании таких предложений в Комитет были назначены девять губернаторов земель. Оставшиеся три представителя назначаются по совместному предложению Австрийского союза городов и Австрийского союза общин (ст. 23с п. 3 ФКЗ). Двенадцать представителей Экономического и социального комитета назначаются на основании предложений «действующих на основании закона и прочих профессиональных представительств различных экономических и социальных групп»²³ (ст. 23с п. 2 ФКЗ). Федеральное правительство обязано информировать Национальный совет и Федеральный совет о членах, назначенных согласно вышеуказанным положениям.

Участие земель в делах ЕС

Уже с начала переговоров о вступлении Австрии в ЕС было понятно, что членство в ЕС отразится на федерализме в целом и на правовом положении земель в частности. Поэтому земли заранее выдвинули требование о возможности участия в интеграционной политике. В 1992 году в ходе конституционной реформы им были предоставлены особые права участия, которые были конкретизированы в двух соглашениях согласно ст. 15а ФКЗ – вертикальном (Интеграционном соглашении между Федерацией и землями)²⁴ и горизонтальном (между землями)²⁵.

После вступления Австрии в ЕС данная процедура участия земель в мероприятиях европейской

интеграции была включена в ст. 23d ФКЗ как часть конституционной реформы 1994 года и дополнена нормами о правовом статусе земель в рамках участия Австрии в ЕС. При этом согласно ст. 23d п. 4 ФКЗ более подробное регулирование данной процедуры устанавливается и далее соглашениями 1992 года.

Согласно ст. 23d п. 1 ФКЗ Федерация обязана информировать земли обо всех планируемых мероприятиях в рамках ЕС, которые могут касаться сферы их собственной компетенции или могут быть интересны для них помимо этого, и дать им возможность выразить собственное мнение. Равным образом это действует в отношении общин, если касается сферы собственной компетенции или прочих важных интересов общин. Если Федерации представлено единое мнение земель по поводу планируемого мероприятия ЕС, касающегося вопросов, законодательство в которых является делом земель, то Федерация становится связанной этим мнением при обсуждении и голосовании по данному делу в ЕС. Федерация может не принять во внимание это мнение только в силу вынужденных обстоятельств внешнеполитического и интеграционного характера, при этом она должна немедленно сообщить об этих обстоятельствах землям (ст. 23d п. 2 ФКЗ). При этом под единым мнением земель понимается мнение специально для этого созываемой так называемой интеграционной конференции земель²⁶. Этот орган состоит из губернаторов земель и президентов ландтагов²⁷. Согласно ст. 3 Соглашения земель 1992 года, для выражения единого мнения земель достаточно 5 голосов «за» при отсутствии голосов «против», то есть единое мнение не предполагает единогласия земель по конкретному вопросу. Отступление от единого мнения земель по причине вынужденных обстоятельств внешнеполитического и интеграционного характера допустимо только в случае, если это неизбежно для соблюдения важных австрийских интересов в ЕС. Для данного случая не предусмотрена процедура консультаций.

В мероприятиях, которые не затрагивают законодательную компетенцию земель, земли – в том числе отдельные земли – могут высказывать так называемое «общее мнение»²⁸. Данное мнение должно быть принято во внимание при изложении позиции Австрии в компетентных органах европейской интеграции. Уведомление земель Федерацией происходит, прежде всего, путем передачи относящихся к обсуждаемому вопросу документов, отчетов и сведений²⁹. Города и общины информируются через Австрийский союз городов

и Австрийский союз общин, которые должны незамедлительно передать полученную информацию заинтересованным территориальным корпорациям³⁰.

Наряду с данной процедурой косвенного участия земель в интеграционных процессах их положение было укреплено возможностью непосредственного участия в принятии решений на уровне ЕС согласно ст. 23d п. 3 ФКЗ. Если планируемое мероприятие в рамках ЕС касается вопросов, законодательство в которых является делом земель, то Федеральное правительство может передать назначенному представителю земли право на участие в принятии решения в Совете ЕС. Это может привести к тому, что такой представитель земли при участии в рассмотрении конкретного вопроса представляет также и интересы всей Федерации. Однако согласно ст. 23d п. 3 ФКЗ, осуществление данного права происходит при участии уполномоченного члена Федерального правительства и при согласовании с ним. Форма такого участия не конкретизируется. В комментариях к ФКЗ указано только, что земли должны находиться в тесном контакте с Федеральным правительством³¹. При наличии единого мнения земель такие представители земель также связаны этим мнением при обсуждении и голосовании в ЕС и могут отклониться от этого мнения только в силу вынужденных обстоятельств внешнеполитического и интеграционного характера, причем они должны немедленно сообщить об этих обстоятельствах землям (ст. 23d п. 3 ФКЗ). Поскольку представители в Совете ЕС должны обладать рангом министра, то таким представителем земли может быть только губернатор земли и члены земельного правительства. Однако на практике данная возможность участия земель в принятии решений в Совете ЕС до сих пор не была использована³².

Согласно ст. 23d п. 5 ФКЗ земли обязаны принимать меры, которые в сфере их собственной компетенции необходимы для реализации правовых актов в рамках европейской интеграции. Компетенция по исполнению правовых актов ЕС при этом распределяется соответственно конституционно-правовому разграничению компетенции между Федерацией и землями. Если какая-либо земля своевременно не выполняет эту обязанность и если это будет установлено в отношении Австрии Судом ЕС, то полномочие по принятию таких мер, в частности, по изданию необходимых законов, переходит к Федерации. Принятая в соответствии с этим положением мера, в частности, изданные закон или постановление такого рода, теряет силу, как только земля примет необходимые меры³³.

Участие Национального совета и Федерального совета в делах ЕС

В рамках конституционной новеллы 1994 года были предусмотрены также права участия Национального совета и Федерального совета в правотворчестве на уровне ЕС. Согласно ст. 23e п. 1 ФКЗ полномочный член Федерального правительства (в Совете ЕС) обязан немедленно сообщать Национальному совету и Федеральному совету обо всех планируемых мероприятиях в рамках ЕС и давать им возможность высказать свое мнение. Термин «планируемые мероприятия» австрийская доктрина склонна понимать расширительно³⁴. Кроме мнения относительно всех законодательных актов ЕС, Национальный совет и Федеральный совет могут выражать свое мнение также и в отношении решений в рамках совместной внешней политики и политики безопасности и в рамках сотрудничества в области полиции и юстиции по уголовным делам согласно ст. 23f п. 2 ФКЗ.

Если полномочному члену Федерального правительства высказано мнение Национального совета по поводу планируемого мероприятия в рамках ЕС, которое должно быть реализовано посредством федерального закона или направлено на издание подлежащего непосредственному применению правового акта, который касается вопросов, требующих урегулирования федеральным законом, то этот член Федерального правительства связан данным мнением при обсуждении и голосовании в ЕС. Он может не принять во внимание это мнение только в силу вынужденных обстоятельств внешнеполитического и интеграционного характера. Если полномочный член Федерального правительства хочет отклониться от мнения Национального совета, то он обязан в короткое время поставить в известность об этом Национальный совет. Если находящийся в процессе разработки правовой акт ЕС предполагает изменение в действующем конституционном праве, то такое отклонение возможно лишь тогда, когда Национальный совет не возражает против этого в течение определенного времени. Если Национальный совет высказал свое мнение, то полномочный член Федерального правительства обязан представить Национальному совету доклад о результатах голосования в ЕС. В частности, в случае отклонения от мнения Национального совета полномочный член Федерального правительства обязан немедленно сообщить ему причины этого (ст. 23e п. 2—4 ФКЗ)³⁵.

Связанность мнением Федерального совета при обсуждении и голосовании в Европейском Союзе возникает согласно ст. 23e п. 6 ФКЗ в случае, если полномочному члену Федерального

правительства высказано мнение Федерального совета по поводу планируемого мероприятия в рамках ЕС, которое должно быть реализовано посредством принятия федерального конституционного закона, требующего согласно ст. 44 п. 2 ФКЗ одобрения Федерального совета. Этим положением охватываются только те мероприятия, которые влекут за собой ограничение компетенции земель в пользу Федерации. Отклонение от этого мнения возможно опять же лишь в силу вынужденных обстоятельств внешнеполитического и интеграционного характера. При этом не существует специальной процедуры консультаций или отчетов полномочного члена Федерального правительства в Федеральном совете.

Участие в совместной внешней политике и политике безопасности

Поскольку Австрия вступила в ЕС без специальной оговорки о ее нейтральном статусе, а, напротив, в совместном заявлении к Договору о вступлении выразила готовность к принятию на себя и осуществлению вытекающих из присоединения обязательств, то возникла необходимость в конституционно-правовом регулировании, чтобы согласовать обязательства Австрии как нейтрального государства с требованиями участия страны в ЕС. Соответствующие нормы были включены статьей 23f ФКЗ³⁶.

Содержание данной нормы было адаптировано к дальнейшему развитию совместной внешней политики и политики безопасности в контексте изменений Договора о ЕС в редакции Амстердамского и Ниццкого договоров. В ст. 23f п. 1 ФКЗ закреплено принципиальное участие Австрии в совместной внешней политике и политике по обеспечению безопасности ЕС в соответствии с главой V Договора о ЕС в редакции Амстердамского договора. Кроме того, Австрия в полном объеме участвует также и в так называемых Петербургских задачах, которые были включены в Договор о ЕС Амстердамским договором 10 ноября 1997 года (ст. 17 Договора о ЕС), а также в мероприятиях, посредством которых экономические отношения с одной или многими третьими странами поддерживаются, ограничиваются или полностью прекращаются³⁷. Ввиду этого некоторые австрийские конституционалисты склоняются к тому, что ст. 23f ФКЗ в объеме сферы своего применения с материальной точки зрения отменила положения ФКЗ о постоянном нейтралитете³⁸.

Таким образом, со вступлением в ЕС конституционно-правовое обязательство постоянного нейтралитета было ограничено военной сферой. С распространением ст. 23f ФКЗ на возможность участия в Петербургских задачах, в особенности

в «задачах боевых подразделений в целях урегулирования кризисов, в том числе, задачах по восстановлению мира»³⁹, оказывается затронутой также и военная сфера. В связи с этим некоторые австрийские конституционалисты склонны считать Австрию утратившей свой статус постоянно нейтрального государства⁴⁰.

Приоритет права ЕС

С вступлением Австрии в ЕС право сообществ было включено в национальную правовую систему как ее составная часть, обладающая приоритетом и действующая непосредственно на всей территории государства. Если какой-либо административный орган в конкретном случае не применяет подлежащее применению в приоритетном порядке право сообществ и не обосновывает в достаточной мере свои действия, то его решение необходимо рассматривать как противоправное на основании нарушения процедурных предписаний⁴¹. Согласно ст. 234 Договора об учреждении ЕС 1957 г. (в редакции Ниццкого договора), в случае, если суд имеет сомнения относительно толкования или законности права сообществ и сочтет необходимым иметь соответствующее разъясняющее решение Суда ЕС, чтобы принять собственное решение по данному вопросу, он может обратиться в Суд ЕС с просьбой вынести требующееся ему на этот счет решение. Если один из этих вопросов возникает в деле, находящемся на рассмотрении в судебной инстанции Австрии, решения которой в соответствии с национальным правом не подлежат обжалованию, то в этом случае обращение данной судебной инстанции в Суд ЕС является обязательным⁴².

Таким образом, приоритет права сообществ в отношении конституционного права был признан Конституционным судом. Это проявляется как в запросах Конституционного суда в Суд ЕС, так и в решении, где Конституционный суд признал конституционную норму о подсудности Административного суда «вытесненной» директивой ЕС⁴³.

В связи с этим также необходимо упомянуть явление в австрийском конституционном праве несвойственного ему института ответственности государства за ущерб, возникший вследствие действия законодательных органов или высших судов. Действующие процедурные правила судов общей юрисдикции и Конституционного суда рассматриваются как правовая основа для предъявления соответствующей претензии⁴⁴.

Изменения Договора о ЕС амстердамской и ниццкой редакциями, а также договорами о присоединении к ЕС центрально- и восточноевропейских государств не потребовали проведения нового референдума, так как не затронули основные

принципы Конституции Австрии. Вопрос о проведении всенародного голосования встал только в 2005 году в связи с ратификацией Договора, устанавливающего Конституцию для Европы. Однако в правительственном законопроекте к закону о ратификации данного договора говорилось, что «одобрение данного Договора не означает существенного качественного изменения в соотношении конституционного права Австрии и права сообществ»⁴⁵. Соответственно, ратификация данного договора не выходила за пределы изменений, не влекущих за собой полный пересмотр Конституции согласно ст. 44 п. 3 ФКЗ. Таким образом, Договор, устанавливающий Конституцию для Европы, был ратифицирован путем аналогичной процедуры, что и предыдущие изменения Договора о ЕС⁴⁶.

Новым этапом реформ в рамках ЕС стал Лиссабонский договор, который вступил в силу с 1 декабря 2009 года после его ратификации в парламентах всех государств-участников ЕС. Этот документ, одобренный в декабре 2007 года на саммите ЕС в Лиссабоне, заменил непринятую Конституцию ЕС, унаследовав от нее всю содержательную часть реформы руководящих институтов сообщества. Данный договор так же, как и Конституция ЕС в 2005 году, не потребовал проведения всенародного референдума согласно ст. 44 п. 3 ФКЗ, и Австрийский парламент ратифициро-

вал его 9 апреля 2008 года. Таким образом, Австрия стала восьмой страной ЕС, которая одобрила Лиссабонский договор.

Elena A. Vodyanitskaya. Constitutional basis of Austria's accession to the European Union.

On 1 January 1995 Austria became a member of the European Union. Austria's accession to the EU constituted the most important transfer of jurisdiction in the history of the Federal Constitution. On this occasion the Austrian legislature passed an amendment to the Federal Constitution which provides for the participation of Austrian organs in the decision-making process of the European Union. The legal basis of Austria's membership in the EU is the treaty on accession to the European Union and the special constitutional bill authorizing the competent authorities to ratify the treaty on accession.

First of all, provisions on the election of Austrian members to the European Parliament were introduced by the amendment into the Constitution. Secondly, the amendment contains a procedure for participation of the Austrian lands and local governments in the decisions of the European Union. Thirdly, the legislative bodies on the central government level (National Council and Federal Council) are also accorded the right to participate in decision-making of the EU. Finally, a special provision confirming Austria's participation in the Common Foreign and Security Policy of the Union was introduced.

-
1. Walter R. / Mayer H. Bundesverfassungsrecht. Wien, 2000. § 146.
 2. Там же. С. 146.
 3. См.: Kunnert. Österreichs Weg in die Europäische Union (1993), S. 136 ff.
 4. Funk B.-Ch. Einführung in das österreichische Verfassungsrecht. Wien, 2003. § 117.
 5. Müller B. Verfassungsrechtliche Aspekte eines EU-Beitritts. Ecoler, 1994. С. 298.
 6. Öhlinger T. Verfassungsrecht. Wien, 2003. § 135.
 7. Öhlinger T. Verfassungsrechtliche Aspekte der Übernahme von Gemeinschaftsrecht und Unionsrechts in die österreichische Rechtsordnung, in: Hummer / Schweitzer (Hrsg.), Österreich und das Recht der Europäischen Union. Wien, 1996. С. 169.
 8. Walter R. / Mayer H. Bundesverfassungsrecht. Wien, 2000. § 230.
 9. Griller S. Gesamtänderung durch das EWR-Abkommen? Ecoler, 1992. С. 539, 544.
 10. Öhlinger T. Verfassungsrechtliche Aspekte eines Beitritts Österreichs zu den EG. Wien, 1988. С. 48.
 11. Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl 1994/744.
 12. Öhlinger T. Verfassungsrechtliche Grundlagen der EU-Mitgliedschaft, in: Hummer / Obwexer (Hrsg.). 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Springer Wien—New York. 2006. С. 23.
 13. BGBl 1994/1013.
 14. Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. С. 55—58.
 15. Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. С. 82.
 16. Там же. С. 28.
 17. Grabenwarter Ch. Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht. 2003. С. 283.
 18. Pernthaler P. Die neue Doppelverfassung Österreichs, FS Winkler. 1997. С. 773.
 19. Öhlinger T. Verfassungsrechtliche Grundlagen der EU-Mitgliedschaft, in: Hummer / Obwexer (Hrsg.). 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Springer Wien—New York. 2006. С. 30.
 20. Там же.
 21. http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs/dogovor_prisoed.htm.
 22. http://www.eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs/evr_soob_nice.htm.

23. Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. С. 56.
24. Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern vom 12.03.1992 gemäß Art. 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, BGBl. 1992/775.
25. Vereinbarung zwischen den Ländern vom 18.11.1992 gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, LGBl. Wien, 1992/29.
26. Ст. 4 Соглашения земель 1992 г. (Ländervereinbarung, LGBl. Wien, 1992/29).
27. Ст. 2 Соглашения земель 1992 г. (Ländervereinbarung, LGBl. Wien, 1992/29).
28. Ст. 5 Интеграционного соглашения между Федерацией и землями 1992 г. (Integrationsvereinbarung, BGBl. 1992/775).
29. Ст. 1 п. 2, там же.
30. Ст. 2, там же.
31. 27 Приложение к стенографическим протоколам заседаний Национального совета, 19-й законодательный период. С. 10.
32. *Grabenwarter Ch.* Offene Staatlichkeit: Österreich. Handbuch Ius Publicum Europaeum. 2008. С. 228.
33. Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. С. 57.
34. *Öhlinger T.* in: Korinek/Holoubek (Hg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar Bd. I/1, Stand: EL 5/2002. Ст. 23е ФКЗ, § 7.
35. Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. С. 57.
36. BGBl 1994/1013.
37. Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. С. 58.
38. *Öhlinger T.* Art. 23f B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar Bd. I/1, Stand: EL 5/2002.
39. http://www.eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs/evr_soizuz_nice.htm.
40. *Hummer W.* Solidarität versus Neutralität – Die immerwährende Neutralität Österreichs vor und nach Nizza. ÖMZ 2001. С. 162.
41. Решение Административного суда от 21.06.1999, F 97/17/0501, 0502, 0503.
42. http://www.eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs/evr_soob_nice.htm.
43. Решение Конституционного суда 15427/1999 о вытеснении предписания ст. 133 п. 4 ФКЗ директивой ЕС.
44. Подробнее: Dossi H. Geltendmachung der EU-Staatshaftung in Österreich: die Praxis in einem System unvollständiger Rechtsgrundlagen. Ecollex 2000. С. 337.
45. 789 Приложение к стенографическим протоколам заседаний Национального совета, 22-й законодательный период. С. 8.
46. Bundesverfassungsgesetz über den Abschluss des Vertrages über eine Verfassung für Europa, BGBl. I2005/12.