

Е.А. ВОДЯНИЦКАЯ

ПРЕПОДАВАТЕЛЬ КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА
МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АВСТРИЯ: РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРЕЗИДЕНТА ВО ВНЕШНИХ СНОШЕНИЯХ

Федеральный президент занимает особое место в политической системе Австрии. Положение и политический вес главы государства были значительно усилены конституционной реформой 1929 года, когда были введены прямые выборы Федерального президента и он получил право роспуска Национального совета. Однако политические деятели в этой должности, как правило, ведут себя сдержанно и не используют полностью свои конституционные полномочия.

Вместе с тем исполнительная ветвь власти является ведущей в осуществлении внешних сношений. Федеральный президент уполномочен заключать договоры по рекомендации Федерального правительства или федеральных министров, уполномоченных Федеральным правительством. Президент может также уполномочить Федеральное правительство или соответствующих его членов на заключение определенных договоров, которые могут заключаться без одобрения Национального Совета. Федеральный президент представляет Республику на международной арене. Это полномочие включает право осуществлять действия и делать заявления, влекущие наложение юридических обязательств на государство. Однако все официальные действия Президента должны быть основаны на рекомендациях Федерального правительства или компетентного федерального министра, которому последнее делегирует соответствующее полномочие.

Ключевые слова: Австрийская республика; Федеральный президент; внешняя власть; внешние сношения; представительство страны за рубежом; заключение государственных договоров; распоряжение вооруженными силами; право верховного командования; инициатива Федерального правительства.

E. VODYANITSKAYA

LECTURER, CONSTITUTIONAL LAW DEPARTMENT
MGIMO(UNIVERSITY) UNDER THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF RUSSIA

AUSTRIA: ROLE OF THE FEDERAL PRESIDENT IN EXTERNAL AFFAIRS

Federal President has a special place in the political system of Austria. In 1929 a constitutional amendment was adopted which provided for direct elections of the Federal President and his right of dissolution of National council. That brought a significant increasing of the role and political weight of the Federal President. However, politicians usually act reserved in this office and do not use their constitutional powers in full.

The executive branch is the leading one in the field of external affairs. The Federal President is entitled to conclude international treaties on proposal of the Federal Government or federal ministers authorized by the Federal Government. The Federal President can also empower the Federal Government or its members to conclude certain international treaties which do not request approval of the National council. The Federal President represents the Austrian Republic in international relations. This power includes right to act and to make declarations which impose legal obligations on the state. However, all official actions of the Federal President must be based on proposals of the Federal Government or a federal minister authorized by the Federal Government.

Key words: Austrian Republic; Federal President; external power; external affairs; representation of the country abroad; conclusion of international treaties; disposition of the armed forces; right for supreme command; proposal of the Federal Government.

Особое место в политической системе Австрии занимает Федеральный президент, который избирается на 6 лет (с правом повторного переизбрания не более одного раза) путем все-

общих прямых выборов. Таким образом, он наряду с Национальным советом является одним из двух конституционных органов государственной власти, легитимность которых производится непосредственно от народа.

Федеральный президент назначает Федерального канцлера и - по его представлению - остальных членов Федерального правительства. Он может также отправить их в отставку. В случае выраженного большинством в Национальном совете недоверия правительству или отдельным его членам Федеральный президент должен отправить их в отставку.

Прямые выборы Федерального президента делают замещение данного поста более значимым, чем избрание Федерального канцлера. Посредством прямых выборов президент приобретает особую форму легитимности. Однако такая легитимность существенно ограничивается тем, что Федеральный президент по общему правилу может действовать только по предложению Федерального правительства либо отдельных федеральных министров.

В австрийской правовой литературе существует мнение, что Федеральный президент играет второстепенную роль в конституционной жизни страны¹. Правда, положение и политический вес главы государства были значительно усилены конституционной реформой 1929 года, когда были введены прямые выборы Федерального президента и он получил право роспуска Национального совета, право созывать и закрывать парламентские сессии, право издавать чрезвычайные распоряжения, а также право назначать и отправлять в отставку членов Федерального правительства. Однако политические деятели в этой должности, как правило, ведут себя сдержанно и не используют полностью свои конституционные полномочия.

По общему правилу, Федеральный президент обладает собственными дискреционными полномочиями только в некоторых случаях, когда он не связан предложениями иного органа, как, например, при назначении и смещении Федерального канцлера и отправлении в отставку Федерального правительства в целом (ст. 70 п. 1 Федерального конституционного закона, далее - ФКЗ, Конституция). При определенной политической расстановке сил, когда, например, Федеральное правительство и Федеральный президент принадлежат к оппозиционным партиям и правительство опирается на слабую поддержку Национального совета или вообще ее не имеет, такие полномочия дают Федеральному президенту возможность влиять на политику страны, в том числе и на внешнеполитическую сферу. В частности, он может связать назначение Федерального канцлера либо угрозу его отставки с условием, что какой-либо вопрос внешнеполитической сферы будет решен в его пользу.

1. Понятие «внешней власти» в австрийской доктрине

Конституция Австрии в ст. 10 п. 1 пп. 2 закрепляет за Федерацией следующую компетенцию: «внешние сношения, включая политическое и хозяйственное представительство за границей, в частности, заключение всех государственных договоров...»². Содержание данной компетенции может быть установлено только путем толкования, так как конституционный законодатель не раскрывает понятие «внешние сношения». Для установления смысла неясных из смысла Конституции юридических терминов Конституционный суд в качестве основного правила толкования разработал так называемую «теорию окаменелостей» (*Versteinerungstheorie*)³. Согласно этой теории, понятию, которое четко не определено в Конституции, придается то значение, которое сложилось в австрийском правовом порядке и доктрине в отношении данного выражения ко времени возникновения этого конституционного положения.

Понятие «внешние сношения» можно найти уже в законодательстве монархического периода, а именно в § 1 Закона об общих делах всех земель Австрийской монархии и о порядке управления ими от 21.12.1867 г., RGBl Nr. 146, который гласил: «Общими делами королевств и земель, представленных в рейхсрате, и земель венгерской короны объявляются: а) иностранные дела, включая дипломатическое и торговое представительство за границей, а также распоряжения, необходимые для заключения международных договоров...»⁴. Согласно «теории окаменелостей», термин «внешние сношения» необходимо понимать таким образом, как он трактовался в момент вступления в силу ст. 10 Конституции Австрии. В то время под «внешними сношениями» понималось «представительство прав и общих интересов монархии и регулирование отношений Империи и ее подданных с другими государствами»⁵. Аналогичное значение имеет и состав внешнеполитических полномочий в ст. 10 п. 1 пп. 2 Конституции.

Однако эта компетенция, принадлежащая государству как единому целому, должна осуществляться каким-либо государственным органом, который бы персонализировал необходимые для осуществления данной компетенции действия. Из текста Конституции, основанной на принципе разделения властей, прямо не вытекает указание на такой орган, так как изначально данный принцип предусматривал ограничение абсолютной власти монарха лишь во внутригосударственной сфере и не охватывал сферу внешних сношений. Только с переходом от конституционной монархии к республиканской форме правления была осуществлена по-

пытка включить внешние сношения в систему разделения властей, вследствие чего эта сфера заняла особое положение среди отдельных направлений деятельности государства.

Действующая Конституция передала внешнеполитические полномочия исполнительной власти, которая связана одобрением законодательного органа только в том случае, если она своими внешнеполитическими действиями вмешивается в ту сферу, которая обычно закреплена за законодательной властью. Так, например, согласно ст. 50 п. 1 ФКЗ политические государственные договоры и государственные договоры, которые изменяют или дополняют законы, могут заключаться лишь с одобрения Национального совета⁶.

Статья 10 Конституции закрепляет, что внешние сношения относятся к исключительному ведению Федерации. Соответственно, осуществление внешнеполитических полномочий должен взять на себя высший государственный орган исполнительной власти. Однако согласно ФКЗ и Федеральный президент, и Федеральный канцлер либо отдельные федеральные министры выступают как высший орган управления Федерации в пределах переданных им Конституцией полномочий.

Часто в австрийской литературе можно встретить деление внешней власти на формальную и материальную. Формальная внешняя власть охватывает те действия, посредством которых государство правомерно изъясляет свою волю вовне, в которых оно обращается как субъект международного права к остальным субъектам международного права, заявляет о принятии на себя прав или обязанностей. К сфере материальной внешней власти относится предшествующий формальным действиям процесс принятия решений на внутрисударственном уровне, когда решается вопрос о необходимости осуществления и содержания соответствующих внешнеполитических действий (актов).

Подобное разделение закреплено в качестве общепринятого в Словаре международного права Майера - Линденберга⁷. Однако его целесообразность представляется сомнительной, поскольку во многих внешнеполитических актах материальная и формальная стороны сливаются воедино и невозможно отделить одну от другой. Например, при переговорах о заключении государственного договора представители государств не только выражают внешнеполитическую волю от лица государства, но и зачастую должны самостоятельно формулировать государственную позицию по конкретному вопросу.

Если же придерживаться укоренившегося в австрийской правовой доктрине делению внеш-

ней власти, то следует отметить, что формальная внешняя власть в основном попадает в компетенцию Федерального президента, в то время как материальная внешняя власть практически полностью монополизирована Федеральным правительством или отдельными компетентными министрами.

2. Участие Федерального президента в формальной внешней власти

1) Представительство страны во внешних сношениях

Статья 69 ФКЗ разделяет «высшее управление делами Федерации»⁸ между Федеральным президентом и Федеральным правительством или отдельными федеральными министрами таким образом, что Федеральному президенту переданы те полномочия, которые напрямую закреплены за ним Конституцией путем перечисления, в то время как вся остальная деятельность по управлению делами Федерации закрепляется за Федеральным правительством или отдельными федеральными министрами посредством генеральной оговорки.

Следовательно, все полномочия Федерального президента, включая внешнеполитические, должны быть прямо закреплены в Конституции. Такое перечисление полномочий Федерального президента в сфере внешних сношений содержится в ст. 65 п. 1 ФКЗ: «Федеральный президент представляет Республику во внешних сношениях, принимает и назначает послов, дает согласие на назначение иностранных консулов, назначает консульских представителей Республики за границей и заключает государственные договоры»⁹.

До сих пор в доктрине не выработано единого мнения, какое содержание имеет первое из перечисленных полномочий - «представительство во внешних сношениях»¹⁰. В конституционной практике, например, признания иностранных государств осуществляют то Федеральный президент, то Федеральное правительство¹¹.

Существует несколько толкований данного полномочия. Первое сводится к тому, что Федеральному президенту Конституцией предоставлена монополия в осуществлении формальных внешнеполитических актов, если они напрямую не закреплены за другими органами, и последующее перечисление отдельных полномочий только раскрывает первое основное и всеобъемлющее право¹². Другое толкование склоняется к тому, что право Федерального президента представлять Республику во внешних сношениях раскрывается в перечисленных далее полномочиях и ограничено ими¹³. Оба этих толкования спорны.

Против первого толкования говорят следующие аргументы. Ст. 65 п. 1 ФКЗ не подвергалась изменениям с редакции 1920 г. В те годы в Австрии шла острая конституционная дискуссия о том, необходимо ли вообще включать в Конституцию Республики институт главы государства как отдельный орган, которая закончилась компромиссом, и данный институт был включен в ФКЗ, но с существенно ограниченной компетенцией.¹⁴ Поэтому едва ли представляется возможным, что законодатель вручил главе государства такие обширные полномочия. Также такое толкование не соответствует месту и роли Федерального президента в государственном механизме, так как он в основном, за исключением определенных дискреционных полномочий (прежде всего, назначение и отправление в отставку Федерального правительства), не принимает активного участия (не имеет большого влияния) в ежедневном политическом управлении государством.

Против такого толкования говорит также и то, что в этом случае конституционно-правовое разделение компетенции между высшими органами государственного управления было бы прямо противоположным: исчерпывающий перечень полномочий Федерального правительства и генеральная оговорка в отношении полномочий Федерального президента о том, что за ним закрепляются все полномочия, прямо не отнесенные Конституцией к компетенции Федерального правительства.

Однако и второе толкование имеет свои контраргументы. Прежде всего, против него говорит сама формулировка нормы: если бы законодатель подразумевал, что представление страны во внешних сношениях раскрывается в перечисленных ниже полномочиях и ограничено ими, то это было бы отражено в тексте статьи. Например: «Федеральный президент представляет Республику во внешних сношениях, а именно принимает и назначает послов, дает согласие на назначение иностранных консулов, назначает консульских представителей Республики за границей и заключает государственные договоры», то есть имелось бы указание на конкретизацию первого общего полномочия.

Но в этом случае первая часть положения - «Федеральный президент представляет Республику во внешних сношениях» - не несла бы нормативной нагрузки, так как все составляющие данного полномочия перечислялись бы далее. Однако такой выбор формулировки законодателем представляется едва ли возможным ввиду того, что в разработке Конституции 1920 г. активное участие принимал Г. Кельзен, представитель нормативистской школы права, которая выступает против включения не несу-

щих нормативный смысл формулировок в текст закона.

Существует еще одно толкование, которое находится между двумя вышеизложенными и склоняется к тому, что право Федерального президента представлять страну во внешних сношениях представляет собой самостоятельное полномочие, которое ни включает в себя перечисленные ниже, ни ограничивается ими¹⁵. В этом случае ст. 65 п. 1 содержит четкий исчерпывающий перечень полномочий Федерального президента во внешнеполитической сфере, что более всего соответствует общему разделению компетенции в области высшего управления делами Федерации согласно ст. 69 п. 1 ФКЗ.

Кроме того, возвращаясь к истории создания статьи 65 в редакции Конституции 1920 г., содержащей перечень внешнеполитических полномочий Федерального президента, необходимо отметить, что право представлять страну во внешних сношениях было передано ему как отголосок монархической прерогативы свергнутого императора. Такая прерогатива не обеспечивает ее носителю политического влияния, а олицетворяет собой государство в конкретной личности; следовательно, ее носитель осуществляет внешнеполитические акты не от своего имени, а от лица государства.

Итак, из исторической и нормативной логики конституционных положений вытекает, что под правом Федерального президента представлять страну во внешних сношениях следует понимать чисто представительские функции, совершение определенных «декоративных актов»¹⁶, как, например, официальные визиты, дипломатические приемы, отправление приветственных посланий, поздравительных и соболезнующих телеграмм и иные подобные акты; другими словами, те акты, которые по причине своей торжественности и в соответствии с международной практикой должны быть переданы отдельному органу, но которые, по всей видимости, не придают этому органу существенного влияния на международной арене. Это наиболее соответствует тому значению, которое придается выражению «представительство за рубежом», «представительство на международной арене» в его повседневном употреблении, так как обычно этим выражением обозначаются действия, которые можно также описать словосочетанием «репрезентативные функции»¹⁷.

Несомненно, подобные функции выполняют также и иные высшие должностные лица государства, в частности, Федеральный канцлер или федеральные министры, но они не действуют в качестве «персонифицированного государства», как Федеральный президент, который должен олицетворять собой государство, делать госу-

дарство посредством своей персоны осязаемым, осязаемым. Они действуют как представители государства, а Федеральному президенту во всех международных отношениях принадлежит почетный приоритет.

Существующая конституционная практика стремится выйти за рамки перечисленной в ст. 65 п. 1 ФКЗ компетенции Федерального президента и охватить больший объем представительских полномочий. Так, видны попытки распространить конституционный состав его полномочий также и на компетенцию по назначению австрийских представителей в смешанных комитетах¹⁸.

Два последующих перечисленных в ст. 65 п. 1 ФКЗ внешнеполитических полномочия Федерального президента - принятие и назначение послов, а также выражение согласия на назначение иностранных консулов и назначение консульских представителей Республики за границей - с конституционно-правовой точки зрения не содержат значительных неясностей. В конституционной практике они рассматриваются как однозначно принадлежащие Федеральному президенту.

2) Заключение государственных договоров

Не настолько ясным является последнее из перечисленных в ст. 65 п. 1 ФКЗ внешнеполитических полномочий Федерального президента - заключение государственных договоров. Неясен здесь, прежде всего, объем данного полномочия. Подразумевается ли под формулировкой «Федеральный президент... заключает государственные договоры¹⁹» вся процедура, посредством которой заключается государственный договор, или только последняя ее часть, являющаяся правовым основанием существования государственного договора, - его ратификация?

Большинство австрийских конституционалистов²⁰ придерживаются мнения, что согласно данному положению Федеральному президенту вверено только право ратификации государственных договоров, в то время как остальные необходимые для заключения таких договоров действия входят в компетенцию Федерального правительства или отдельных федеральных министров. Сторонники данной точки зрения приводят следующую аргументацию.

Ст. 50 п. 1 ФКЗ содержит требование о том, что определенные государственные договоры могут заключаться лишь с одобрения Национального совета²¹. Однако государственный договор только тогда может быть передан на одобрение Национального совета, когда четко установлено его содержание. Отсюда следует, что сначала должны быть проведены переговоры, потом совершена процедура одобрения в

парламенте, и только потом происходит «заключение» договора. Следовательно, по мнению австрийских конституционалистов (в частности, Берхтольда), под «заключением» необходимо понимать только те действия (акты), которые имеют место после установления содержания договора и после процедуры одобрения договора в Национальном совете. Они считают, что ст. 50 п. 1 ФКЗ предписывает четкую процедуру заключения государственных договоров, которая ограничивает компетенцию Федерального президента («Федеральный президент... заключает государственные договоры») последним актом, являющимся правовым основанием возникновения государственного договора, - его ратификацией²².

Однако ст. 50 п. 1 ФКЗ не устанавливает четкой процедуры заключения государственных договоров, а только лишь закрепляет, что для конституционности определенных государственных договоров необходимо одобрение Национального совета.

Также сторонники вышеизложенной точки зрения приводят в качестве аргумента ст. 66 п. 2 ФКЗ, согласно которой Федеральный президент может уполномочить Федеральное правительство или компетентных министров на заключение определенных видов государственных договоров²³. Из формулировки данной статьи они делают вывод, что посредством такой передачи полномочий Федеральное правительство или компетентные министры обладают определенной компетенцией в отношении заключения государственных договоров, которая может распространяться только на «соответствующие подготовительные действия (акты) по заключению таких договоров»²⁴.

Другая точка зрения склоняется к тому, что Конституция Австрии предусматривает единую процедуру заключения государственных договоров, и компетенция Федерального президента в этой сфере охватывает также и все предшествующие ратификации действия.

Существенный аргумент в пользу этого мнения вносит историческое толкование Конституции. Предшественница действующей австрийской Конституции, Временная Конституция в редакции от 14. 03. 1919 г.²⁵, содержала в ст. 8 положение, согласно которому Президент Национального собрания, который в то время выполнял функции настоящего Федерального президента, осуществлял ратификацию государственных договоров. Данная норма ясно ограничивала объем компетенции Президента Национального собрания только последней стадией процедуры заключения договора.

Возникает вопрос, осознанно ли законодатель при подготовке австрийской Конституции

в 1920 году избрал другую терминологию и тем самым хотел изменить объем данной компетенции, или просто заменил слово «ратификация» на слово «заключение», при этом не намереваясь менять что-либо в объеме полномочий Федерального президента?

Австрийские конституционалисты²⁶ придерживаются позиции, что законодатель в данном случае не имел намерения осуществить материальное изменение данной нормы, а изменение формулировки могло иметь причиной тот факт, что в качестве примера была взята формулировка из Веймарской Конституции Германии, которая вступила в силу незадолго до Конституции Австрии (14.08.1919 г.). Веймарская Конституция содержит в ст. 45 аналогичное австрийской конституционной норме положение о том, что «Рейхспрезидент... заключает... договоры с иностранными государствами»²⁷.

Таким образом, наиболее близкой к конституционному толкованию представляется позиция, согласно которой за Федеральным президентом закреплены все связанные с заключением государственных договоров акты (действия), по меньшей мере, их формальное осуществление. Этому соответствует также и австрийская конституционная практика, поскольку представители страны на переговорах получают от Федерального президента уполномочие на ведение переговоров или подписание государственного договора²⁸.

Однако Конституция ничего не говорит о расторжении государственных договоров: попадает ли это также в компетенцию Федерального президента как процедура, обратная заключению договора, либо существует различие в процедурах заключения и расторжения договора, так как первая представляет собой двустороннюю правовую сделку, в то время как вторая является односторонним актом?

Для сферы международного права, безусловно, такая разница есть. Что касается внутригосударственного права, то в Конституции Австрии прямо не закреплен принцип *contrarius actus*, согласно которому исполнение, которое однажды произведено, может быть отменено соответствующим ему контрисполнением. Однако данный принцип считается положенным в основу Конституции, так как случаи, когда законодатель отходит от него, прямо закреплены как исключения (например, ст. 18 п. 4, ст. 119 п. 6, ст. 139 п. 2, ст. 140 п. 3 ФКЗ). Поэтому логично предположить, что государственные органы, уполномоченные Конституцией на заключение государственных договоров, также уполномочены и осуществлять их расторжение. Это, в свою очередь, является требованием обеспечения международного правопорядка и правовых га-

рантий государств, вступающих в международные договоры.

3. Участие Федерального президента в материальной внешней власти

Практически все внешнеполитические акты Федерального президента нуждаются в участии Федерального правительства, что делает возможным косвенное влияние Федерального президента и на материальную внешнюю власть. В связи с этим возникает вопрос, обязан ли Федеральный президент осуществлять предлагаемые ему Федеральным правительством или компетентными министрами действия, или он может не согласиться с ними и отказаться их выполнять? Здесь также существуют противоположные точки зрения. Одни австрийские конституционалисты придерживаются мнения, что Федеральный президент не обязан следовать предложениям Федерального правительства²⁹.

Другие считают, что Федеральный президент не имеет свободы принятия решений в подобных случаях³⁰.

Согласно господствующей австрийской конституционной доктрине и практике, которая сложилась после доклада П. Пернталера на конференции немецких ученых-конституционалистов в Граце в 1966 году «Глава государства в парламентской демократии»³¹, Федеральный президент не может самостоятельно решать, будет ли он участвовать в действии, которое по Конституции требует от него такого участия, или нет. Напротив, глава государства связан так называемой «обязанностью быть лояльным» (*Loyalitätspflicht*), которая не связывает его только в тех случаях, когда требуемое от Федерального президента действие означало бы нарушение Конституции или злоупотребление его конституционными полномочиями³², что, в свою очередь, ведет к возбуждению против него обвинения в Конституционном суде согласно ст. 142 п. 2 ФКЗ.

Для сферы внешних сношений характерно то, что Федеральное правительство определяет общие линии внешней политики, но при этом многие акты требуют участия Федерального президента. Если бы главу государства не связывала «обязанность быть лояльным», то при разногласиях с правительством он бы мог полностью парализовать проводимую кабинетом внешнюю политику, что, безусловно, не мог не предусмотреть законодатель.

В пользу того, что Конституция косвенно предусматривает «обязанность быть лояльным» Федерального президента, говорит также и то, что для некоторых актов, требующих от главы государства определенных действий, не установлен срок их совершения (например, ст. 71, ст.

74 п. 1 и 3 ФКЗ). Если же предположить, что Федеральный президент не связан «обязанностью быть лояльным», то он мог бы настолько долго затягивать выполнение требуемых от него действий, что они потеряли бы свое значение и его можно было бы обвинить в нарушающем Конституцию поведении³³.

1) Право Федерального президента по распоряжению Вооруженными силами

Согласно § 24 п. 3 и § 28 п. 2 Закона о Вооруженных силах 2001 г.³⁴ право Федерального президента по распоряжению вооруженными силами распространяется на назначение офицеров согласно ст. 65 п. 2 ФКЗ, а также на исполнение решений Конституционного суда согласно ст. 146 п. 2 ФКЗ, где закреплено, что исполнение осуществляется уполномоченными по его указанию и в соответствии с его усмотрением органами Федерации или земель, включая федеральную армию³⁵. При осуществлении данного права Федеральный президент связан предложениями Федерального правительства, причем в случае исполнения решения Конституционного суда ходатайство об исполнении таких решений заявляется Федеральному президенту самим Конституционным судом (ст. 146 п. 2 ФКЗ). Если же данное решение Конституционного суда направлено против Федерации либо федерального государственного органа, то указания (распоряжения) Федерального президента не требуют контрассигнации согласно ст. 67 ФКЗ³⁶.

2) Право верховного командования Федерального президента

Статья 80 п. 1 ФКЗ закрепляет, что верховное командование федеральной армией осуществляет Федеральный президент. Конкретные полномочия, которые вытекают из данного положения, в австрийской доктрине до сих пор не ясны³⁷. Для начала необходимо отметить, что в отличие от права распоряжения армией, которое является политическим полномочием по принятию решений, верховное командование включает в себя только компетенцию в военной сфере³⁸.

Возникает вопрос, в каком соотношении находятся право командования федеральной армией министра обороны согласно ст. 80 п. 3 ФКЗ и право верховного командования Федерального президента согласно ст. 80 п. 1 ФКЗ. Большинство австрийских правоведов³⁹ склоняется к мнению, что Федеральный президент является верховным главнокомандующим для всех военачальников федеральной армии, включая обладающего правом командования армией федерального министра обороны. Таким образом,

на право командования министра обороны согласно ст. 80 п. 3 ФКЗ как бы наслаивается право верховного командования армией Федерального президента, то есть министр обороны уполномочен отдавать приказы вооруженным силам, но в свою очередь подчиняется Федеральному президенту. Акты, осуществляемые Федеральным президентом в качестве верховного главнокомандующего, не нуждаются в инициативе правительства и контрассигнации правительства или компетентного министра согласно ст. 67 п. 1 ФКЗ. В пользу этого говорит и сам термин «верховное командование», который исключает подчинение какой-либо вышестоящей власти. Однако Федеральному президенту как верховному главнокомандующему принадлежит в основном управление армией в военной сфере, в то время как *de facto* существенные полномочия по управлению вверены компетентному министру. В этом отношении речь идет о «репрезентативном верховном командовании»⁴⁰. Здесь стоит указать также на иную точку зрения, которая исходит из того, что Федеральный президент как верховный главнокомандующий все же связан предложениями правительства, так как не существует нормы, исключающей применение ст. 67 п. 1 ФКЗ в военной сфере⁴¹.

Если же исходить из господствующей доктрины, то можно предположить, что Федеральный президент в силу своей вышестоящей должности мог бы по личной инициативе стать фактическим командующим армией. Например, Пернталер⁴² описывает теоретическую ситуацию, когда правительство противоправно отказывается уйти в отставку по решению Федерального президента, вследствие чего армия становится не связанной присягой верности такому правительству. В то же время Федеральный президент остается верховным главнокомандующим и теоретически имеет возможность выступить против правительства в качестве командующего армией.

Итак, на уровне центральной власти исполнительная ветвь является ведущей в осуществлении внешних сношений. Федеральный президент уполномочен заключать договоры по рекомендации Федерального правительства или федеральных министров, уполномоченных Федеральным правительством. Президент может также уполномочить Федеральное правительство или соответствующих его членов на заключение определенных договоров, которые могут заключаться без одобрения Национального Совета. Кроме того, Федеральный президент представляет Республику на международной арене. Это полномочие включает право осуществлять действия и делать заявления, влекущие наложение юридических обязательств на

государство. Однако все официальные действия Президента должны быть основаны на предложениях Федерального правительства или компетентного федерального министра, которому последнее делегирует соответствующее полномочие.

Библиография

Нормативные акты

1. Федеральный конституционный закон от 10.11.1920 г. (в редакции ФКЗ от 7.12.1929г. с последующими изменениями и дополнениями), в: Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008.

2. Федеральный конституционный закон о постоянном нейтралитете Австрии от 26.10.1955 г., в: Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008.

3. Федеральный закон о Регламенте Национального совета 1975 г., в: Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008.

4. Федеральный закон о федеральных министерствах, их деятельности и структуре 1973 г., в: Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008.

5. Федеральный закон о Конституционном суде 1953 г., в: «Австрийская республика: конституция и законодательные акты», под ред. И.П.Ильинского. М.: Прогресс, 1985.

6. Государственный Договор о восстановлении независимой и демократической Австрии (Вена, 15 мая 1955 г.), <http://base.garant.ru/2540499.htm>.

Монографии

7. Adamovich L. Eine neue Republik? Gedanken zur Verfassungsreform. Holzhausen Verlag, Wien 2004.

8. Adamovich L./ Funk B.-C., Österreichisches Verfassungsrecht. Wien, 1985.

9. Adamovich L. Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts. Wien: Springer, 1971.

10. Berchtold K. Der Bundespräsident. Eine Untersuchung zur Verfassungstheorie und zum österreichischen Verfassungsrecht. (Forschungen aus Staat und Recht Bd. 9). Wien - New York, Springer, 1969.

11. Das österreichische Bewusstsein in der öffentlichen Meinung und im Urteil der Experten. Studie der Paul-Lazarsfeld-Gesellschaft für Sozialforschung, Wien 1980.

12. Korinek - Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar. 7. Lfg 2005.

13. Meyer - Lindenberg. Wörterbuch des Völkerrechts II. 1961.

14. Öhlinger T., Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht. Springer-Verlag. Wien - New York 1973.

15. Öhlinger T., Verfassungsrecht. Universitätsverlag, Wien 2005.

16. Pelinka A., Rosenberger S. Österreichische Politik. Grundlagen - Strukturen - Trends. Wien, WUV, 2000.

17. Pernthaler P. Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie. Verwaltung durch Subventionen. Aussprache zu den Berichten in den Verhandlungen der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Graz vom 12. bis 15. Oktober 1966.

18. Pernthaler P. Rechtsstaat und Heer. Wien 1964.

19. Roniger R. Heer und Demokratie. Wien 1991.

20. Schäffer. H. Verfassungsinterpretation in Österreich. Springer-Verlag, Wien - New York, 1971.

21. Stadlmeier S., Dynamische Interpretation der Neutralität. Wien, 1991.

22. Schweiz - Österreich. Ähnlichkeiten und Kontraste. Hrsg. von F.Koja und G.Stourzh. Hermann Böhlau Nachf. Wien-Köln-Graz 1986.

23. Thaler M., Die Vertragsschlusskompetenz der österreichischen Bundesländer. Wien, 1990.

24. Walter R. Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Wien: Manz, 1972.

25. Walter R. / Thienel R., Parlament und Bundesverfassung. Wien, 1990.

26. Walter R. / Mayer H. Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts. Wien 2007.

27. Walter / Mayer / Kucsko-Stadlmayer. Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts. 10. Aufl. Wien 2007.

28. Welan M. / Neisser H. Der Bundeskanzler im österreichischen Verfassungsgefüge. Wien 1971.

Статьи

29. Невинский В.В. Эволюция конституционного законодательства Австрийской Республики // Российский юридический журнал. - 2001. - № 1 (29). - С. 112-116.

30. Пернталер П., Проблемы федеральных отношений в Австрии // Государство и право. - 1994. - № 3. - С. 120-125.

31. Berchtold K., Über die Durchführung von Staatsverträgen durch die Länder // Juristische Blätter (JBI), 1967, с. 244.

32. Berchtold K. Zur völkerrechtlichen Vertragsabschlußkompetenz der Länder. Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht. 40, 1989, с. 217-219.

33. Glantschnig G. Der österreichische Bundespräsident und die auswärtige Gewalt. Juristische Blätter, 1977.

34. Grabenwarter Ch., The Austrian Federal Constitution and Peace between States. Zeitschrift für öffentliches Recht, 51, 1996, с. 61-83.

35. Grabenwarter Ch., Die Verteilung völkerrechtlichbezogener Zuständigkeiten nach der österreichischen Bundesverfassung // *Austrian journal of public and international law*, 48, 1995, с. 79-120.

36. Morscher, Die Hierarchie der Verfassungsnormen und ihre Funktion im Grundrechtsschutz in Österreich. *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1990. С. 466-478.

37. Perntaler P., Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer // *Juristische Blätter*. Wien. Heft 15/16. 9. August 1986. 108. Jahrgang. С. 477-487.

38. Stourzh G. Vom Reich zur Republik. - Wien, *Wiener Journal*, 1990. С. 57-70.

¹ Pernthaler P. Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie. Verwaltung durch Subventionen. Aussprache zu den Berichten in den Verhandlungen der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Graz vom 12. bis 15. Oktober 1966. С. 136.

² Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. С. 40.

³ Schäffer. H. Verfassungsinterpretation in Österreich. Springer-Verlag, Wien – New York, 1971. С. 97.

⁴ <http://www.hrono.ru/dokum/1800dok/1867avstr.html>, выверено по изданию: Сборник документов по истории нового времени. Экономическое развитие и внутренняя политика стран Европы и Америки. 1870-1914. Сост. П.И.Остриков, П.П.Вандель. М.: Высшая школа, 1989. Пер. П.П.Ванделя.

⁵ Ulbrich. Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechts. 1904. С. 74.

⁶ Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. С. 67.

⁷ Meyer – Lindenberg. Wörterbuch des Völkerrechts II. 1961. С. 669.

⁸ Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. С. 81.

⁹ Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. С. 79.

¹⁰ Это отмечает также Öhlinger T. Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht. Eine theoretische, dogmatische und vergleichende Untersuchung am Beispiel Österreichs. Wien-New York: Springer 1973. С. 260.

¹¹ Glantschnig G. Der österreichische Bundespräsident und die auswärtige Gewalt. JBl 1977. С. 72.

¹² По аналогии с общепринятым толкованием ст. 59 п. 1 ОЗ ФРГ. Berchtold K. Der Bundespräsident. Eine Untersuchung zur Verfassungstheorie und zum österreichischen Verfassungsrecht. (Forschungen aus Staat und Recht Bd. 9). Wien-New York: Springer 1969. С. 117; Walter R. Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Wien: Manz, 1972. С. 450.

¹³ Schäffer. H. Verfassungsinterpretation in Österreich. Springer-Verlag, Wien-New York, 1971. С. 99.

¹⁴ Pernthaler P. Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie. Verwaltung durch Subventionen. Aussprache zu den Berichten in den Verhandlungen der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Graz vom 12. bis 15. Oktober 1966. С. 115-116; Ermacora F. Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht. Mitteilungen des österreichischen Staatsarchivs. Erg Bd. 8, 1967. С. 248.

¹⁵ Adamovich L. Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts. Wien: Springer, 1971. С. 245.

¹⁶ Pernthaler P. Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie. Verwaltung durch Subventionen. Aussprache zu den Berichten in den Verhandlungen der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Graz vom 12. bis 15. Oktober 1966. С. 123.

¹⁷ Meyer – Lindenberg. Wörterbuch des Völkerrechts II. 1961. С. 673; Walter R. Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Wien: Manz, 1972. С. 449.

¹⁸ Glantschnig G. Der österreichische Bundespräsident und die auswärtige Gewalt. JBl 1977. С. 74.

¹⁹ Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. С. 79.

²⁰ Berchtold K. Der Bundespräsident. Eine Untersuchung zur Verfassungstheorie und zum österreichischen Verfassungsrecht. (Forschungen aus Staat und Recht Bd. 9). Wien-New York: Springer 1969. С. 126; Walter R. Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Wien: Manz, 1972. С. 178; Kelsen H. – Fröhlich G. – Merkl A. Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich. 5. Teil: Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920. Wien, 1922. С. 158.

²¹ Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. С. 67.

²² Berchtold K. Der Bundespräsident. Eine Untersuchung zur Verfassungstheorie und zum österreichischen Verfassungsrecht. (Forschungen aus Staat und Recht Bd. 9). Wien-New York: Springer 1969. С. 126.

²³ Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. С. 80.

²⁴ Walter R. Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Wien: Manz, 1972. С. 178.

²⁵ Gesetz vom 14.03.1919 über die Volksvertretung. StGBI 179; Gesetz vom 14.03.1919 über die Staatsregierung. StGBI 180.

²⁶ Glantschnig G. Der österreichische Bundespräsident und die auswärtige Gewalt. JBl 1977. С. 76.

²⁷ <http://law-students.net/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=261>

²⁸ Glantschnig G. Der österreichische Bundespräsident und die auswärtige Gewalt. JBl 1977. С. 76.

²⁹ Kelsen H. – Fröhlich G. – Merkl A. Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich. 5. Teil: Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920. Wien, 1922. С. 162; Adamovich L. Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts. Wien: Springer, 1971. С. 255; Walter R. Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Wien: Manz, 1972. С. 177; Berchtold K. Der Bundespräsident. Wien-New York: Springer 1969. С. 130.

³⁰ Öhlinger T. Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht. Eine theoretische, dogmatische und vergleichende Untersuchung am Beispiel Österreichs. Wien-New York: Springer 1973. С. 304; Glantschnig G. Der österreichische Bundespräsident und die auswärtige Gewalt. JBl 1977. С. 77.

³¹ Pernthaler P. Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie. Verwaltung durch Subventionen. Aussprache zu den Berichten in den Verhandlungen der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Graz vom 12. bis 15. Oktober 1966.

³² Там же. С. 160.

³³ Glantschnig G. Der österreichische Bundespräsident und die auswärtige Gewalt. JBl 1977. С. 78.

³⁴ BGBl I 2001/146 (WV). Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. С. 431.

³⁵ Там же. С. 116.

³⁶ Roniger R. Heer und Demokratie. Wien 1991. С. 132.

³⁷ Welan M./Neisser H. Der Bundeskanzler im österreichischen Verfassungsgefüge. Wien 1971. С. 29.

³⁸ Pernthaler P. Rechtsstaat und Heer. Wien 1964. С. 80.

³⁹ Berka W. Lehrbuch Verfassungsrecht. Wien-New York 2005. С. 183-194; Ringhofer K. Die österreichische Bundesverfassung. Wien 1977. С. 251-252; Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer. Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts. 10. Aufl. Wien 2007. С. 361.

⁴⁰ Roniger R. Heer und Demokratie. Wien 1991. С. 131.

⁴¹ Там же. С. 133.

⁴² Pernthaler P. Rechtsstaat und Heer. Wien 1964. С. 120.