

УДК 341.01

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: ОПЫТ АВСТРИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

А. В. Пронин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 23 января 2015 г.

Аннотация: *приводится обоснование возможности существования субъектов федеративных государств как субъектов международного права. На примере Австрийской Республики анализируется правовая составляющая региональной политики Европейского союза, включая опыт создания еврорегионов, связанных экономически, а не границами между государствами. Приводятся примеры имплементации международных договоров и актов права Европейского союза на уровне Федеральных земель Австрии, а также примеры применения санкций со стороны федерального центра в отношении федеральных земель, за случаи бездействия в вопросах имплементации.*

Ключевые слова: *право Австрии, австрийский федерализм, международное и европейское право, правосубъектность субъектов федерации, европейская региональная политика.*

Abstract: *it is objected in the text that federative entities may be determined as subjects of international law. Legal component of the European Union regional policy, when euroregions connected by economical but not political reasons were created, was also analyzed on the example of the Austrian Republic. Cases of the international treaties and European Union secondary law implementation on the level of the Austrian federal lands were also put in the article. Attention was also paid to the cases of federal lands non-feasance in questions of international and european law implementation and to the system of legal mechanisms which were created to escape this lack of action.*

Key words: *Austrian law; Austrian federalism; international and European law; legal personality of federative entities; European regional policy.*

239

Значительный отпечаток на правовую систему Австрии в целом и институт имплементации норм международного права в частности накладывает федеративный характер Австрии. Существующие в австрийской международно-правовой науке исследования о федерализме можно четко разделить на две группы: работы, посвященные имплементации норм международного права, и работы, исследующие имплементацию норм права Европейского союза. Наибольший вклад в сбор эмпирических данных и проведение научных исследований по имплементации норм права Европейской интеграции в систему австрийского права внесли Институт

федерализма¹, функционирующий в городе Инсбрук, и Институт европейских регионов², находящийся в Зальцбурге.

В последнюю четверть века институтами европейской интеграции проводилась активная политика регионализации. Существенное значение такая политика оказала и на австрийские Федеральные земли. Идея регионализации в Европе развивается в двух векторах. Первый из них – регионализация в рамках Совета Европы, второй – в рамках Европейского союза. Ключевым здесь является концепт «еврорегиона», под которым понимается форма международной интеграции территориальных образований, расположенных в приграничных районах соседствующих государств Европы. При этом территориальные образования могут располагаться на территории двух и большего числа государств. Рассмотрим регионализацию в рамках Совета Европы. Отметим, что активное влияние на развитие региональной интеграции в Европе, в Австрии в частности, оказывает Ассоциация европейских приграничных регионов³. По своим признакам это международная организация, однако ее членами выступают приграничные европейские регионы. Основной целью организации в соответствии с ее уставом является представление интересов приграничных регионов в международных и национальных органах власти. Ассоциация европейских приграничных регионов тесно взаимодействует с Европейским союзом и Советом Европы.

Большое значение на развитие Еврорегионов оказал факт принятия в рамках Совета Европы Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей⁴. Основная цель Конвенции – поощрять приграничное сотрудничество между территориальными сообществами и властями стран-участниц. При этом сотрудничество должно осуществляться посредством заключения договоров с учетом конституционных положений сторон (т.е. речь идет о международных договорах); вместе с конвенцией были приняты и два протокола, которые содержали проекты типовых межгосударственных соглашений и рамочных соглашений, уставов и контрактов между местными властями. Конвенция подлежала обязательной ратификации, принятию или одобрению. 21 мая 1980 г. Конвенция была подписана представителем от Австрии, 18 октября 1982 г. был принят федеральный закон о ратификации⁵, дословно излагавший текст Конвенции и первый протокол на

¹ Institut für Föderalismus. URL: www.foederalismus.at (дата обращения: 13.11.2013).

² Institut der Regionen Europas. URL: www.institut-ire.eu (дата обращения: 13.11.2013).

³ The Association of European Border Regions. URL: www.aebr.eu (дата обращения: 09.01.2014).

⁴ Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Мадрид, 21 мая 1980 г. URL: www.conventions.coe.int/treaty/rus/Treaties/Html/106.htm (дата обращения: 08.01.2014).

⁵ Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften // BGBl. 1983. № 52.

английском, немецком и французском языках, а 22 сентября 2006 г. был отдельно подписан второй протокол к Конвенции, ратифицированный 23 декабря 2006 г.⁶ В исполнение Конвенции Австрией был заключен ряд двухсторонних международных договоров. Например, 8 мая 1995 г. между Австрией и Италией был заключен договор о приграничном сотрудничестве административно-территориальных единиц⁷, содержащий в преамбуле ссылку на Конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Статья 2 Договора приводит перечень административно-территориальных единиц обоих государств, между которыми может осуществляться сотрудничество. От Австрии к ним относятся земли, муниципалитеты и ассоциации муниципалитетов. Договор называет также и сферы взаимодействия, к которым отнесены транспорт и связь, энергоснабжение, природа и охрана окружающей среды, в том числе трансграничных природных парков, ремесла и профессиональное обучение, здравоохранение, культура, спорт, отдых, гражданская оборона, туризм, проблемы, связанные с трансграничными работниками (в частности, с их перемещением, жильем, социальным обеспечением, занятостью и проблемами безработицы), экономические проекты, содействие развитию торговли, вопросы ярмарок и рынков, улучшение сельскохозяйственных структур, социальные институты, прикладные научные и технологические исследования. Схожий по содержанию договор заключен в 2004 г. между Австрией и Словакией⁸.

16 ноября 2009 г. был принят также Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей относительно Еврорегионов, который вступил в силу с 1 марта 2013 г., после ратификации его четырьмя государствами. Австрией третий протокол на январь 2014 г. не был подписан и, соответственно, не ратифицирован.

Помимо традиционных международно-правовых инструментов, связанных с заключением двух- или многосторонних договоров о взаимодействии административно-территориальных единиц в Европейском союзе, в 2006 г. была введена возможность создания Европейских групп территориальных интересов⁹ – юридических лиц публичного права, функционирующих в соответствии с Регламентом № 1082 2006 г.¹⁰ Кроссгра-

⁶ Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften – Protokoll № 2 // BGBl. 2006. III. № 178.

⁷ Rahmenabkommen zwischen der Republik Österreich und der Italienischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften // BGBl. 1995. №. 421.

⁸ Rahmenabkommen zwischen der Republik Österreich und der Slowakischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften // BGBl. 2004. III. №. 115.

⁹ European Grouping of Territorial Cooperation – англ.

¹⁰ Regulation (EC) № 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) // OJ L 210, 31.07.2006. P. 19–24.

ничное взаимодействие регионов в Европейском союзе осуществляется в соответствии с Регламентом № 1301 2013 г.¹¹ и финансируется из средств фонда Европейского регионального развития¹².

Австрийские Федеральные земли или отдельные муниципалитеты в настоящее время входят в следующие Еврорегионы: 1) Баварский лес – Богемский лес/Сумава¹³; 2) Инн-Зальцах¹⁴; 3) Инталь¹⁵; 4) Международная конференция Боденского озера¹⁶; 5) Поморавье – Загорье – Вайнвиртель¹⁷; 6) Новая Реция¹⁸; Зальцбург – Берхтесгаден – Траунштайн¹⁹; 7) Сильва Нортика²⁰; 8) Тироль – Южный Тироль – Тренто²¹; 9) Виа Салина²²; 10) Западная Паннония²³; 11) Зугшпитце – Веттерштайн – Карвендель²⁴. То есть трансграничное взаимодействие австрийских территориальных сообществ осуществляется с аналогичными структурами всех окружающих Австрию государств.

В целом модель Австрийского федерализма описывается как «состязательный федерализм», когда Земли состязаются друг с другом посредством ведения различной социальной и экономической политики²⁵, что и проявляется в активных внешних сношениях Земель, для которых созданы соответствующие правовые рамки.

Статья 10 Конституции (о предметах ведения Федерации) относит к ним, в частности, внешние сношения, включая политическое и хозяйственное представительство за границей, в том числе заключение всех государственных договоров; установление границ (п. 2 ч. 1). В соответствии с ч. 3 ст. 10 Конституции перед заключением государственных договоров (напомним, что для австрийской правовой доктрины государственный договор является синонимом договора международного), которые требуют осуществления мер по их исполнению, предусмотренных ст. 16, или иным образом затрагивают сферу самостоятельной компетенции зе-

¹¹ Regulation (EU) № 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) № 1080/2006 // OJ L 347, 20.12.2013. P. 289–302.

¹² European Regional Development Fund – англ.

¹³ Euroregion Bayerischer Wald – Böhmerwald/Sumava – нем.

¹⁴ Inn-Salzach Euregio – нем.

¹⁵ Inntal Euroregion – нем.

¹⁶ International Lake Constance conference – англ.

¹⁷ Pomoraví – Záhorie – Weinviertel euroregion – англ.

¹⁸ Raetia Nova euroregion – англ.

¹⁹ Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein euroregion – англ.

²⁰ Silva Nortica euroregion – англ.

²¹ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino – англ.

²² Via Salina euroregion – англ.

²³ West Pannonia euroregion – англ.

²⁴ Zugspitze – Wetterstein – Karwendel euroregion – англ.

²⁵ См.: *Kunze R.* Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik : Zur Staatspraxis der Koordinierung von Bund und Ländern. Stuttgart : Gustav Fischer Verlag, 1968.

мель, Федерация должна предоставить Землям возможность выразить по этому поводу свою позицию. На наш взгляд, подобные договоры можно относить к так называемым «зонтичным» соглашениям²⁶.

Согласно ст. 16 Конституции Австрии в вопросах собственного ведения Земли могут заключать государственные договоры с пограничными с Австрией государствами или их составными частями. Названная норма появилась в ходе конституционной реформы 1988 г.²⁷ и была результатом продолжительной борьбы между Федерацией и ее субъектами, в которой Федерация стремилась к увеличению централизации, а субъекты ратовали за расширение своих полномочий²⁸. До этого Земли могли лишь имплементировать нормы международных договоров, заключенных Федерацией. Нормы, аналогичные ст. 16 Австрийской Конституции, закреплены и в Конституциях Земель. Так, согласно ч. 1 ст. 49 Конституции Земли Зальцбург²⁹, Земля может заключать международные договоры с пограничными с Австрией государствами или их составными частями по вопросам предмета ведения Земли. Таковую же правовую норму содержит ч. 1 ст. 9 Конституции Штирии³⁰, ч. 1 ст. 57 Конституции Нижней Австрии³¹.

Наделение Земель возможностью заключения международных договоров вызвало всплеск нормотворческой активности в их отношениях с другими регионами Европы. Как пишут П. Буссягер и Ц. Клейсер, за период с 1993 по 2000 г. в земле Форальберг было принято 211 новых законов; 291 существующий закон получил поправки³². При этом 43 закона из принятых были обусловлены имплементацией директив ЕС, а принятие еще 15 было «мотивировано» директивами ЕС. С. Вошман, исследуя процедуру имплементации директив ЕС, принятых 31 декабря 2001 г. австрийскими землями, отметил нарушение «дедлайнов» по срокам, отведенным для имплементации (оно составило в среднем от 7 до 13 месяцев³³).

Если имплементируемая норма затрагивает предметы ведения Земель, то решение об имплементации должно приниматься не только на уровне Федерации, но и всеми Землями. Такой вывод следует из решения Суда ЕС от 11 октября 2001 г. по делу C-110/00³⁴. Европейская ко-

²⁶ См.: *Stefanos Mouzas, Michael Furmston. From Contract to Umbrella Agreement // The Cambridge Law Journal. 2008. Vol. 67, № 1. P. 37–50.*

²⁷ *Bundesverfassungsgesetz vom 29. November 1988, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird (Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988) // BGBl. 1988. № 685.*

²⁸ *Gamper Anna. The Austrian constitutional convention : continuing the path to reform the federal state? // REAF. 2006. № 2. P. 13.*

²⁹ *Salzburger Landes-Verfassungsgesetz 1999 (L-VG) // LGBl. 2008. № 63.*

³⁰ *Landes-Verfassungsgesetz 2010 (L-VG) // LGBl. 2010. № 77.*

³¹ *Oö. Landes-Verfassungsgesetz // LGBl. 1991. № 122.*

³² См.: *Bussjager P., Kleiser C. Umsetzungswang und Anpassungsdruck – die Umsetzung von EG Recht aus federalichtisher Sicht // Legistik und Gemeinschaftsrecht. – Braumuller, Wien, 2001. S. 1–18.*

³³ *Vienna Journal on International Constitutional Law. 2010. Vol. 4, № 2. P. 213.*

³⁴ *Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 11 October 2001. – Commission of the European Communities v Republic of Austria. – Failure by a Member State to*

миссия обратилась в Суд ЕС с иском к Австрии о ее неисполнении обязательств по имплементации директивы Европейской комиссии 97/59/ЕС от 7 октября 1997 г., приспособленной под Директиву Европейского совета 90/679/ЕЕС «О защите работников от рисков, связанных с использованием в работе биологических агентов»³⁵. Австрией был принят ряд мер по имплементации директивы на федеральном уровне; в частности, внесены изменения в ряд федеральных законов и подзаконных актов, однако на уровне Земель никаких действий произведено не было. Учитывая, что аспекты условий труда относятся к совместному предмету ведения Федерации и Земель, Суд решил, что бездействие Австрийской Федерации нарушает права работников. Суд постановил, что без изменений в законодательстве Земель имплементация данной директивы не может считаться оконченной. Решение по данному делу сыграло большую роль для других европейских федераций.

Как следствие, после вынесения решения по делу C-110/00 Федерация ужесточила контроль за Землями в вопросах имплементации норм права ЕС. В настоящее время выработалась следующая практика контроля Федерального правительства за имплементацией норм права Европейского союза австрийскими Землями. Назначается профильный министр Федерального правительства, ответственный за имплементацию и координацию деятельности по имплементации. Например, Федеральное министерство финансов³⁶ было ответственно за имплементацию директивы Европейского парламента 2005/60/ЕС «О предотвращении возможности использования финансовой системы для целей отмывания денег и финансирования терроризма»³⁷.

Суд ЕС выносил важные для нашего исследования решения и по другим вопросам имплементации норм права ЕС Федеральными землями Австрии. В решении по делу C-302/97 Конгле против Австрии³⁸ суд ЕС, отве-

fulfil its obligations – Directive 97/59/EC. – Case C-110/00 // European Court reports 2001 Page I-07545.

³⁵ Commission Directive 97/59/EC of 7 October 1997 adapting to technical progress Council Directive 90/679/EEC on the protection of workers from risks related to exposure to biological agents at work (seventh individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC) // OJ L 282. 15.10.1997. P. 33–35.

³⁶ Das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend. URL: www.bmwfj.gv.at (дата обращения: 29.08.2013).

³⁷ Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing // OJ L 309. 25.11.2005. P. 15–36.

³⁸ Judgment of the Court of 1 June 1999. – Klaus Konle v Republik Österreich. – Reference for a preliminary ruling: Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien – Austria. – Freedom of establishment – Free movement of capital – Articles 52 of the EC Treaty (now, after amendment, Article 43 EC) and 56 EC (ex Article 73b) – Authorisation procedure for the acquisition of immovable property – Article 70 of the Act concerning the conditions of accession of the Republic of Austria – Secondary residences – Liability for breach of Community law. – Case C-302/97 // European Court reports 1999 Page I-03099.

чая на поставленные Судом по гражданским делам Земли Вена вопросы, решил следующее. Государство не может ссылаться на разделение предметов ведения между собой и субъектами государственно-территориального устройства, существующее в национальном правопорядке, для того чтобы освободить себя от ответственности за неисполнение обязательств коммунитарного права. Как следствие, федеративные государства – члены ЕС несут ответственность за вред, причиненный физическим лицам в результате нарушения права ЕС субъектом Федерации. Позиции, озвученные в обоих приведенных выше решениях судов ЕС, коррелируют со старой моделью в проекте Конвенции «Об ответственности государств за вред, причиненный на их территории иностранцу или его собственности»³⁹, разработанной германской ассоциацией международного права в 1930 г. Так, в соответствии со ст. 4 проекта федеративное государство ответственно за свои федеративные образования, независимо от того, затрагиваются ли собственные международно-правовые обязательства государства или же международно-правовые обязательства федеративного образования.

Конституция Австрии довольно подробно регламентирует взаимодействие между федеральными органами власти и органами власти Земель в вопросах заключения международных договоров. В соответствии с ч. 2 ст. 16 Конституции Глава Правительства Земли должен проинформировать Федеральное правительство о намерении провести переговоры относительно заключения международного договора. Федеральное правительство рассматривает (обязано рассмотреть) вопрос об одобрении действий Правительства Земли до момента окончания переговоров по вопросу о заключении договора; при этом в случае, если в течение восьми недель с момента получения Федеральной канцелярией сведений о намерении провести с Землей такие переговоры не будет дано ответа со стороны Федерального правительства, то считается, что Земле было отказано в одобрении. Дача разрешения на ведение переговоров возлагается на Федерального Президента после дачи рекомендации со стороны Правительства Земли и с контрасигнатурой Главы Правительства Земли. Договоры, заключенные таким образом, могут быть отменены по запросу Федерального правительства (ч. 3 ст. 16 Конституции). Если Земля в полной мере не исполняет это обязательство, то правомочие переходит к Федеральному правительству.

Обратим внимание на вопрос о международной правосубъектности Федеральных земель. По вопросу возможности участия субъектов федеративных государств в международных правоотношениях и их международной правосубъектности сложились две научные парадигмы – ортодоксальная и критическая.

Ортодоксальная парадигма предполагает невозможность обладания субъекта федерации международной правосубъектностью. Классическим

³⁹ First report on State responsibility by Mr. Roberto Ago, Special Rapporteur – Review of previous work on codification of the topic of the international responsibility of States A/CN.4/217 and Corr.1 and Add.1 // Yearbook of the International Law Commission. 1969. Vol. 2. P. 150.

обоснованием этой парадигмы стала догма из книги Ганса Кельзена «Общие принципы международного права»: «Учитывая то, что субъекты федерации имеют свою компетенцию в соответствии с федеральной конституцией, органы субъекта федерации, заключая договоры с компетенцией, полученной от федеральной конституции, могут быть рассмотрены как не прямые органы федеративного государства. Таким образом, субъектом международного права, заключающим договор, выступает федерация, действующая в лице своего субъекта»⁴⁰. В качестве нормативного обоснования своей позиции сторонники данной теории ссылаются на ст. 1 и 6 Венской конвенции о праве международных договоров, не называющие федеративные образования в качестве субъектов, обладающих правом на заключение международного договора. Окончательный проект Венской конвенции о праве международных договоров, предложенный комиссией международного права ООН, содержал в себе следующую норму: «Субъекты федеративных государств могут обладать возможностью заключать международные договоры, если такая возможность предусмотрена федеральной конституцией, и только в рамках, ей установленных».

Представители критической парадигмы признают за субъектом федеративного государства наличие международной правосубъектности. В обоснование своей позиции сторонники данной парадигмы кладут те же нормы национального конституционного права о наделении субъекта федерации возможностью заключения договоров, что и сторонники ортодоксальной парадигмы. Разница заключается лишь в истолковании природы этих норм. Если сторонники ортодоксального направления руководствуются концепцией Кельзеновской «Основной нормы»⁴¹, описывая логическую цепочку поиска в публичном праве нормы, имеющей высшую юридическую силу и легализующей последующие, принятые в соответствии с ней, нормы, то сторонники критического направления ссылаются на сложившуюся норму международного обычного права – общепризнанную норму международного права⁴². Среди сторонников критического направления есть и более радикальные авторы (например, бывший долгое время членом комиссии по международному праву ООН Ян Браунли), указывающие на гипотетическую возможность существования такого федеративного союза, где в общении между субъектами федерации сохраняются элементы международного права⁴³. В качестве нормативной обоснованности своих требований сторонники данной теории ссылаются на ту же Венскую конвенцию о праве международных договоров, а имен-

⁴⁰ *Kelsen H. General Principles of International Law. 2nd edition. New York: Holt Rinehart & Winston, 1966. P. 260.*

⁴¹ Grundnorm – нем.

⁴² См.: *Jan Wouters, Maarten Vidal. International (human rights) law as applied between the entities of Belgian Federation. Leuven Centre for Global Governance Studies. Working Paper. No. 106. June. 2013. P. 6.*

⁴³ См.: *Jan Brownlie. Principles of Public International Law 6th edition. Oxford, University Press, 2003. P. 58–59.*

но на ст. 3, которая признает международные договоры, заключенные между «другими субъектами международного права».

Бельгийские ученые Ян Войтерс и Леен де Смет отмечают, что децентрализованные образования со временем становятся все более вовлеченными в поле международных отношений⁴⁴. В качестве основных критериев, отражающих участие субъектов федераций в международных отношениях, ими выделено три элемента: 1) возможность заключения международных договоров; 2) участие в дипломатических отношениях; 3) представительство в международных организациях. Рассмотрим их более детально.

Как справедливо отметил П. Н. Бирюков, вопрос о возможности заключения субъектами федераций международных договоров имеет первостепенное значение для того, чтобы говорить об их международной правоспособности⁴⁵. Как было указано выше, Австрийская Конституция дает Землям возможность заключать государственные договоры (в Австрийской правовой доктрине синоним международного договора) с пограничными с Австрией государствами и их составными частями. Стоит особо отметить, что Конституция не пытается завуалировать природу такого договора, прямо указывая на то, что он является международным. Принципиально противоположную позицию можно найти в договорной практике Российской Федерации. Так, соглашение между Правительством Канады и Правительством Российской Федерации о принципах и основах сотрудничества между провинциями и территориями Канады и субъектами Российской Федерации⁴⁶ в ст. 3 содержит оговорку о том, что такие соглашения о взаимодействии не являются международными договорами. Описывая возможность заключения субъектом федерации международного договора, Ян Войтерс и Маартен Видал отмечают, что такая возможность является характерной чертой современных федераций⁴⁷.

Говоря о возможности вести самостоятельные дипломатические отношения, иметь свои посольства, консульства и миссии, в отличие от ряда других федеративных государств Австрийская Республика не предоставляла своим Землям таких механизмов даже в упрощенных квазиформах.

Таким образом, имея широкие конституционные возможности по самостоятельному заключению международных договоров, а также выбору средств имплементации международных договоров, заключенных госу-

⁴⁴ См.: *Jan Wouters, Leen De Smet. The Legal Position of Federal States and their Federated Entities in International Relations – The Case of Belgium.* URL: www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/wp/WP07e.pdf (дата обращения: 23.07.2013).

⁴⁵ См.: *Бирюков П. Н. О международной договорной правоспособности субъектов Российской Федерации // Правоведение. 1998. № 2. С. 35.*

⁴⁶ *Agreement between the Government of Canada and the Government of the Russian Federation on the Principles and Basis for Cooperation between the Provinces and Territories of Canada and the Subjects of the Russian Federation // CTS. 2000. № 25.*

⁴⁷ См.: *Jan Wouters, Maarten Vidal. Op. cit.*

дарством, австрийские Федеральные земли не обладают международной правосубъектностью.

За временной промежуток с момента вступления Австрии в Европейские сообщества можно проследить постепенное усиление централизации. Так, в 2002 г. в Конституцию Австрии была внесена ст. 14b⁴⁸, которая существенно меняла баланс предметов ведения между Федерацией и субъектами и разграничивала полномочия в сфере заключения государственных контрактов.

Земли обязаны принять меры, необходимые для имплементации международных договоров, которые вытекают из их предмета ведения. В случае если эта обязанность не будет точно исполнена, компетенция по принятию имплементационных мер, в частности по принятию необходимых законов, переходит к Федерации. Имплементационные меры, принятые Федерацией, в том числе и принятые законы, отменяются в случае, если Землей будут выполнены необходимые действия. Федерация имеет также полномочия по надзору за имплементацией Землями международных договоров, затрагивающих предмет ведения Земель. В таком случае применяются правила ст. 102 Конституции о непрямом федеральном управлении.

Ряд международных договоров, заключаемых Австрией, получают имплементационные меры на уровне Федеральных земель. Например, после подписания Австрией Конвенции о правах ребенка⁴⁹ меры по имплементации были приняты Австрией не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации. Конституция Земли Зальцбург⁵⁰ содержит ст. 9, раскрывающую задачи и цели государственного управления, в частности к ним отнесены «защита детей и молодежи, предоставление гарантий о защите прав личности, защите от физического, психологического и сексуального насилия и эксплуатации, а также другие права, гарантированные конвенцией ООН о правах ребенка». Схожее положение содержится в ч. 2 ст. 13 Конституции Верхней Австрии⁵¹, в соответствии с которой Земля Верхняя Австрия привержена целям Конвенции ООН о правах ребенка, защищает молодых людей и способствует развитию мирного общества для детей и молодежи.

Так же как и в отношении международных договоров, Австрийские Земли проводят и имплементацию норм Директив и Регламентов ЕС. Например, в качестве имплементационных мер в отношении Директивы 2001/55/ЕС⁵² «О минимальных стандартах по предоставлению временной

⁴⁸ Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz sowie das Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung geändert und ein Bundesvergabegesetz 2002 erlassen wird // BGBl. 2002. I. № 99.

⁴⁹ Convention on the Rights of the Child. URL: www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx (дата обращения: 19.11.2013).

⁵⁰ Landes-Verfassungsgesetz 1999 - L-VG // LGBl. 1999. № 25.

⁵¹ Oö. Landes-Verfassungsgesetz (Oö. L-VG) // LGBl. 1991. № 122.

⁵² Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 On minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on

защиты в случаях массового наплыва перемещенных лиц и о мерах по стимулированию баланса работ между государствами-членами в вопросах приема таких лиц, а также о несении бремени последствий» было заключено соглашение между Федеральным правительством и правительствами Федеральных земель в соответствии со ст. 15а Конституции «О мерах неотложной медицинской помощи, предоставляемой нуждающимся в защите иностранцам (лицам, просящим убежище; лицам, получившим убежище, насильственно перемещенным лицам и прочим лицам, которые по юридическим или фактическим причинам не были депортированы за границы Австрии)»⁵³. Названный договор в ч. 2 ст. 1 содержит ссылку на Директиву 2001/55/ЕС как на документ, «содержащий нормы Европейского права, имеющие особенное значение для целей заключения договора». В результате всеми Федеральными землями были приняты свои законы, а также исправлены действовавшие в то время акты. Впоследствии в Земле Бургенланд был принят Закон «О социальной помощи»⁵⁴, содержащий § 12, устанавливающий список Директив ЕС, которые реализуются посредством данного закона и к которым, в частности, отнесена Директива 2001/55/ЕС. В Земле Каринтия – Закон «Об обеспечении основными продуктами»⁵⁵, определяющий в § 1 круг Директив ЕС, которые применяются для целей реализации закона. В Штирии был принят Закон «О социальном обслуживании»⁵⁶, содержащий § 15, посвященный Директивам ЕС, реализуемым посредством закона. В Земле Вена был принят закон, схожий по названию с соглашением между Федерацией и Землями⁵⁷.

measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof // OJ L. 2001. № 212. P. 12.

⁵³ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) in Österreich (Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG) // BGBl. 2004. I. № 80.

⁵⁴ Gesetz vom 18. Mai 2006 über die vorübergehende Grundversorgung von Asylwerberinnen und Asylwerbern und sonstigen hilfs- und schutzbedürftigen Fremden (Asylwerberinnen und Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) im Burgenland (Burgenländisches Landesbetreuungsgesetz - Bgld. LBetreuG) // LGBl. 2006. № 42.

⁵⁵ Gesetz vom 4. April 2006 über Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) in Kärnten (Kärntner Grundversorgungsgesetz – K- GrvG) // LGBl. 2006. № 43.

⁵⁶ Gesetz vom 5. Juli 2005, mit dem die Landesbetreuung von hilfs und schutzbedürftigen Fremden geregelt wird (Steiermärkisches Betreuungsgesetz - StBetrG) // LGBl. 2005. № 101.

⁵⁷ Kundmachung des Landeshauptmannes von Wien betreffend die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder

Итак, австрийские Федеральные земли с 80-х гг. XX в. получили от Федерации значительное расширение своих полномочий в сфере международного сотрудничества, что позволяет ряду ученых говорить об их международной правосубъектности. Расширение международных полномочий Земель находилось под воздействием развития идеи «Европы регионов»⁵⁸, которая описана Т. В. Зоной как переход от Европы государств к Европе регионов⁵⁹. Интеграционные процессы, осуществляемые в рамках развития идеи Европы регионов, во многом связаны с деятельностью Комитета регионов⁶⁰ Европейского союза.

Усиление трансграничного взаимодействия между австрийскими муниципалитетами и Федеральными землями с аналогичными структурами других государств является ярким примером глобализации⁶¹, когда на фоне размытия правовых, экономических, социальных и культурных факторов (глобализации), одновременно происходит усиление локальных особенностей данных факторов. Проявлением глобализации являются и различные способы имплементации актов в разных Федеральных землях. Подобная ситуация находит отражение и в различных способах имплементации директив и регламентов разными Федеральными землями. Обращаясь к имплементации упомянутой выше Директивы 2001/55/ЕС на уровне Федеральных земель, можно увидеть две модели транспозиции норм. При первой, более распространенной модели Земли полностью или частично копировали в принимаемые ими акты положения заключенного с Федерацией договора «О минимальных стандартах по предоставлению временной защиты...». Однако не все из принимаемых Землями законов по данному предмету были достаточно детализированными из-за того, что договор между Землями и Федерацией не раскрывал всех положений Директивы 2001/55/ЕС. Соответственно ряд Земель, чтобы получить более эффективное правовое регулирование, приняли решение (например, Нижняя Австрия⁶² и Зальцбург⁶³) копировать не только положения договора с Федерацией, но и самой Директивы. При второй модели транспозиции норм Земля не просто копировала положения соглашения с Федерацией и Директивы, но и оптимизировала их под свои реалии (Форальберг⁶⁴).

faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) in Österreich (Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG) // LGBl. 2004. № 13.

⁵⁸ См.: Яровой Г. О., Белокурова Е. В. Европейский союз для регионов : что нужно и можно знать российским регионам о ЕС. СПб., 2012.

⁵⁹ См.: Зона Т. В. От Европы государств к Европе регионов // Полис. 1999. № 5. С. 155.

⁶⁰ Committee of the Regions. URL: <http://cor.europa.eu> (дата обращения: 11.12.2013).

⁶¹ См.: Roland Robertson. Globalization : Social Theory and Global Culture // SAGE. 1992.

⁶² NÖ Sozialhilfegesetz 2000 // LGBl. 2000. № 15.

⁶³ Gesetz vom 13. Dezember 1974 über die Sozialhilfe im Lande Salzburg // LGBl. 1975. № 19.

⁶⁴ Vorarlberger Sozialhilfegesetzes // LGBl. 1998. № 1.

Вместе с расширением международных полномочий Федеральных земель Австрийская Республика в последние годы провела ряд реформ, направленных на усиление централизации государства. Особо стоит отметить пакет поправок к Конституции, введивший механизмы контроля Федерации за имплементацией Федеральными землями принятых на себя международно-правовых обязательств и, в первую очередь, актов вторичного права ЕС. Огромное значение на такую политику Федерации оказало решение Суда ЕС от 11 октября 2001 г. по делу C-110/00, установившее обязанность федеративного государства отвечать по имплементационным мерам, принятым его федеративными субъектами.

Воронежский государственный университет

*Пронин А. В., преподаватель кафедры
международного и европейского права
E-mail: pronweb@gmail.com*

Voronezh State University

*Pronin A.V., Lecturer of the International
and European Law Department
E-mail: pronweb@gmail.com*