Петрова Марина Александровна. Органы центральной власти современной Швейцарии: тенденции развития: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Петрова Марина Александровна;[Место защиты: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)].- Москва, 2014.- 215 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Конституционно-правовое развитие Швейцарии**

1. Путь к становлению союза кантонов 14

2. Трансформация в федерацию 24

3. Конституция 1848 г. Образование органов центральной власти...32

4. Конституция 1874 г. Развитие механизмов прямой демократии...42

5. Конституция 1999 г. Общая характеристика 47

**Глава 2. Союзное собрание**

1. Место Союзного собрания в системе политической власти 54

2. Полномочия Союзного собрания 64

3. Структура Союзного собрания и организация его палат 75

4. Порядок работы Союзного собрания 96

5. Законодательный процесс 102

6. Значение Союзного собрания сегодня и перспективы его развития 112

**Глава 3. Союзный совет**

1. Директоральная форма правления и статус Союзного совета 117

2. Состав и порядок формирования Союзного совета 120

3. Функции и полномочия Союзного совета 130

4. Принципы функционирования и порядок работы 139

5. Союзная администрация 145

6. Попытки реформирования и оценка перспектив 154

**Глава 4. Союзный суд**

1. Особенности судебной системы Швейцарии и статус Союзного суда 160

2. Состав и формирование Союзного суда 166

3. Внутренняя организация Союзного суда 170

4. Полномочия Союзного суда 176

5. Конституционное правосудие в Швейцарии 181

6. Результаты проведенных реформ и перспективы развития 191

Заключение 193

Библиография 199

## Трансформация в федерацию

Путь образования национального государства с населением, говорящим на одном языке, по которому в XIX веке пошли многие европейские народы, оказался неприемлемым для Швейцарии1. Р.Ю.Данилевский писал, что для таких европейских государств, как Франция, Германия, Англия, Испания, XVIII век явился "важнейшим этапом их национальной истории", для Швейцарии же он стал лишь "началом истории нации"2. Швейцарские историки называют XVIII век временем пробуждения национального сознания швейцарцев, веком создания экономических и политических основ единой швейцарской нации3. Как ни парадоксально, создание первого централизованного правительства Швейцарии было связано с потерей ею самостоятельности: в 1798 г. страна была завоевана войсками Наполеона. 5 марта 1798 года конфедерация 13 кантонов прекратила свое существование, взамен была провозглашена Гельветическая республика. В апреле была принята Конституция Гельветической республики, созданная по образцу французской Конституции 1795 г. Она провозглашала равенство всех перед законом, свободу совести, печати, торговли и ремесел. В стране были упразднены различия между полноправными кантонами, союзными землями и фогтствами. Швейцария стала централизованным унитарным государством. Провозглашалась принадлежность верховной власти всем гражданам. Общесоюзный Сейм был отменен, был образован двухпалатный парламент, состоявший из Сената и Большого Совета. Исполнительная власть принадлежала Директории, состоявшей из 5 членов. Директория выбирала министров и командиров войск и назначала префектов для каждого кантона. Кантоны делились на округа, с подпрефектом в каждом. Как отмечает Г. Тюрер, "реформы, проведенные новым правительством, позитивно сказались на развитии экономики, образования, права; были приняты новые либеральные законы, касающиеся уголовного права, религии, армии"1. С самого начала гельветическая революция в Швейцарии приобрела характер иностранного вмешательства. Несмотря на демократичность Конституции, швейцарские революционеры были разочарованы. Страна разделилась на два лагеря: сторонников представительной демократии в единой республике (унитаристов) и приверженцев Конфедерации (федералистов). Стоит отметить, что унитаристы были в меньшинстве, большинство населения составляли федералисты2. Проведенные революционные преобразования вызвали определенные противодействия не только внутри страны, но и за рубежом. Часть швейцарцев была недовольна потерей независимости, присутствием на их территории иностранных войск. Возвращения своих привилегий требовала швейцарская аристократия, находившаяся в эмиграции. Росту таких настроений способствовали Англия, Австрия и Россия. При этом многочисленные грабежи, совершавшиеся французской армией, во многом способствовали дискредитации республиканского порядка, который принимал характер диктатуры. Права и свободы, провозглашенные Конституцией, оставались на бумаге, что приводило к росту социальной напряженности. Вскоре после падения французской Директории 7 января 1800 г. гельветическая Директория была вынуждена сложить с себя власть и передать ее в руки Исполнительного комитета. 8 августа 1800 года Исполнительный комитет изменил Конституцию 1798 года, заменив оба Совета одним законодательным корпусом. Исполнительным органом власти стал Исполнительный комитет, состоявший из 7 членов. В последующие годы еще были приняты несколько конституций, которые не оставили значимого следа в истории страны и в большинстве научной литературы не упоминаются1. Несмотря на недолгое существование, Гельветическая республика оставила яркий след в истории страны: были заложены основы демократического государства, провозглашены права и свободы в духе Великой французской революции, начался конституционный процесс формирования государства.

Несвойственное для швейцарцев унитарное государственное устройство не прижилось, и уже к концу февраля 1803 г. французские власти были вынуждены вернуть Швейцарии децентрализованную систему управления. В том же году была принята новая Конституция, носившая название "Акт о медиации" (или "Акт посредничества")2. Швейцария образовывала союзное государство из 19 кантонов. Все кантоны сохраняли свой статус самостоятельных республик и демократический политический режим. Кантоны должны были оказывать содействие друг другу в случае внешней или внутренней угрозы, при этом они не имели права воевать друг с другом, а также заключать договоры между собой или с другими государствами. Во внутренних делах кантоны пользовались самоуправлением. Каждый кантон с населением свыше 100 000 человек имел на Сейме два голоса, остальные по одному. Центральная власть осуществлялась одним из кантонов, который в течение года выполнял обязанности "первенствующего"3, а судья или бургомистр этого кантона принимал титул старшины Швейцарии. Правительственные учреждения не имели определенной резиденции и из года в год перемещались из кантона в кантон в порядке очередности. Летом в течение одного месяца заседал Сейм, деятельность которого была незначительной1. Власть, принадлежавшая ему, сводилась в основном к координации отношений с иностранными государствами и обеспечению внутреннего порядка и спокойствия. В состав Сейма входили 19 депутатов, по одному от каждой из отдельных швейцарских земель2. И подобное положение дел существовало вплоть до 1848 г.

## Полномочия Союзного собрания

В соответствии с ч. 1 ст. 148 Конституции, Союзное собрание "при соблюдении прав народа и кантонов осуществляет верховную власть в Союзе". Компетенция Союзного собрания Законом о Союзном собрании (ст. 163 - 173) четко разграничена на сферы. 1. Принятие законов и внесение поправок в Конституцию. Акты Союзного собрания имеют следующие виды: союзные законы (Bundesgesetz), постановления (Verordnung), союзные решения (Bundesbeschluss), простые союзные решения (einfacher Bundesbeschluss) (ст. 163 Союзной конституции - СК). Согласно ст. 164 СК все важные правотворческие положения подлежат изданию в форме союзного закона. К ним относятся в особенности положения об: осуществлении политических прав, ограничениях конституционных прав, правах и обязанностях лиц, задачах и целях Союза, обязательствах кантонов при введении в действие и исполнении союзного права, организации и функционировании союзных властей. Основания для издания постановлений содержатся в союзных законах, для конкретизации положений которых они (постановления) и издаются. В случае если закон отменяется, то отменяется и постановление. При помощи союзных решений конкретизируются отдельные конституционные положения (Verfassungsbestimmungen) и положения союзных законов. Некоторые союзные решения подлежат вынесению на референдум (referendumspflichtige). Примером такого рода решений является Союзное решение об утверждении генеральной лицензии на ядерный объект1, кроме того, ч. 4 ст. 48 Закона о ядерной энергии предусматривает проведение факультативного референдума2. Иные законодательные акты, для которых форма не предусмотрена, должны иметь форму простого союзного решения. Особенностью простого союзного решения является то, что оно не может быть предметом отлагательного референдума и является по своей сути распоряжением Союзного собрания (die eigentliche Verfgung der Bundesversammlung.). На обсуждение Союзного собрания согласно ст. 71 Закона о Союзном собрании могут быть вынесены: проекты актов, разработанные комиссиями или Союзным советом; инициативы и парламентские резолюции, внесенные депутатами, фракциями или комиссиями, включая инициативы кантонов; доклады, подготовленные комиссиями или Союзным советом; списки кандидатов на замещение вакантных должностей; заявления палат парламента и Союзного совета; петиции и запросы; жалобы, обращения и возражения. Законодательная функция Союзного собрания достаточно слаба в сравнении с другими парламентами демократических стран мира, и это связано не только с ограничениями, предусмотренными прямой демократией. Обе палаты парламента могут выступить с законодательной инициативой, однако роль самих палат в определении повестки дня была сильно уменьшена с 1990-х гг.1. Кроме того, как отмечает в своей работе Х. Кризи2, политическая элита рассматривает парламентскую стадию законодательного процесса как менее важную в сравнении с предыдущими (ранними) стадиями. Научный труд А. Йегхер и В. Линдера3, однако, показывает, что число вносимых Союзным собранием поправок в законопроекты Союзного совета возрастает. Сложившаяся практика демонстрирует, что в среднем в один из двух правительственных законопроектов Союзное собрание вносит существенные изменения, причем эти поправки являются более "грамотными" в сравнении с позицией Союзного совета. Как справедливо отмечают названные выше авторы, традиционная точка зрения в швейцарской юридической литературе, согласно которой Союзное собрание является слабым органом власти, представляется некорректной. Особого внимания заслуживает позиция профессора А. Лийпхарта, по словам которого современный парламент Швейцарии можно охарактеризовать как "вторую по силе законодательную власть в стране после народа Швейцарии"1.

Значимость Союзного собрания и его влияния проявляется в том, что палаты посредством таких инструментов, как предложения, могут способствовать введению нового или изменению старого законодательства. Кроме того, участие парламента в формировании внешнеполитического курса и сфера его компетенции были расширены Конституцией 1999 г. Однако, как отмечают Д. Риклин и А. Окснер, более 40 % законопроектов возвращаются на доработку назад в парламент2. Значение парламента обусловлено также тем, что простое обращение граждан с инициативой может привести к внесению существенных изменений в действующее законодательство. Однако палаты не всегда пользуются предоставленной им свободой действий: некоторые предложения Союзного совета долго остаются без рассмотрения. Число внесенных изменений в предложения правительства в соотношении с общим числом предложений является важным индикатором, показывающим парламентское влияние в законодательном процессе. Так, в периоды легислатуры Союзного собрания 1996-2005 гг. Союзным советом было внесено 442 предложения, из них без изменения остались 249 (56,3 %), и соответственно скорректированы были 193 (43,7%) предложения1. В 1970 г. была введена законодательная инициатива парламентариев в классическом понимании этого института, т.е. позволявшая депутатам осуществлять свои полномочия без сотрудничества с Союзным советом. С 70-х гг. XX в. установилась тенденция, согласно которой парламент все большую часть своего времени отводит именно законопроектам. Это в свою очередь расставляет его приоритеты в законодательстве в соответствии с критерием политической важности. Этот критерий, конечно, не применяется к вопросам внешней политики. Так, при заключении важных международных договоров, парламент должен утвердить (или отклонить) международный договор, иначе переговоры с другими государствами начинаются сначала. Поэтому парламент пытается проводить свои собственные интересы через внешнеполитические комиссии в разных фазах международных переговоров до передачи договора на окончательное утверждение (отклонение).

Д. Риклин и Е. Цендер весьма критично оценили результаты работы Союзного собрания 1971-75 гг. Несмотря на высокое число внесенных изменений в предложения Союзного совета, эти изменения не имели большого значения, поскольку большинство из них представляют собой лишь корректировку деталей2. Более позднее исследование А.Йегер демонстрирует, что парламент сегодня отнюдь не ограничивается детальной коррекцией законопроектов, но зачастую настаивает на существенных принципиальных поправках по наиболее важным вопросам3. Эти действия указывают на успех проведенной в 1992 году комиссионной реформы и возможное намерение парламента, занять более прочные позиции в законотворческом процессе. Однако возросшая за последнее время активность парламента может быть истолкована и как снижение политического консенсуса в правительстве и в самом парламенте; парламент также стал занимать более активную позицию в законодательном процессе, поскольку внутри самого парламента возросло недовольство приоритетами Союзного совета и администрации1.

## Состав и порядок формирования Союзного совета

Союзный совет состоит из семи членов. Это число остается неизменным с 1848 г. Увеличение неоднократно обсуждалось. Народные инициативы, требующие такого увеличения наряду с всеобщими выборами Союзного совета, потерпели неудачу в 1900 и 1942 гг. Всеобщие выборы членов Совета дали бы Союзному совету такую же демократическую легитимность, какой располагает Союзное собрание, и следовательно ослабили бы позиции парламента. Кроме того, необходимость представления в федеральном правительстве различных языковых групп и областей, вероятно, потребовала бы своего рода системы квот или учреждения избирательных округов. Пожалуй, это можно считать основными причинами, почему члены Союзного совета, в отличие от своих коллег на кантональном уровне, не имеют прямого мандата от населения, а избираются парламентом. Все члены Союзного совета равны. Президент же является "первым среди равных". Согласно ч. 1 ст. 25 Закона об организации правительства и администрации от 21 марта 1997 г.1, Президент руководит Союзным советом. Он переизбирается каждый год, и многие швейцарцы зачастую не знают, кто именно был Президентом в отдельный исторический момент. Выборы Президента происходят во время зимней сессии на заседании Объединенного Союзного собрания (ст. 134, 157 Закона о Союзном собрании). С целью предотвратить доминирование одного или нескольких лиц и защитить равновесие коллегии, исключается немедленное переизбрание на должность Президента одного и того же лица (ч. 3 ст. 176 СК). При выборе кандидата на пост Президента Союзное собрание руководствуется принципом старшинства: наиболее вероятный претендент тот, кто уже служил под президентством всех старших по возрасту коллег, одновременно с ним входящих в состав Совета . Обычно назначению на должность Президента предшествует год работы в статусе вице-президента. При обсуждении укрепления института президентства регулярно поднимается вопрос продления срока его полномочий2.

Президент не является главой государства и главой правительства, а является, несмотря на громкое звание, только президентом Союзного совета (Bundesratsprsident). Представительство Союза как внутри страны, так и вне ее пределов вменяется в обязанность Союзного совета в целом, как коллегии (ст. 174, 184, 186 СК). Вице-президент на период отсутствия замещает Президента, ему также могут передаваться президентские полномочия (ст. 27 Закона об организации правительства и администрации). По отношению к коллегам в Союзном совете, Президент не имеет права давать указания. Законодательно за ним закреплены следующие функции: 1. Функции в коллегии Союзного совета, предусмотренные ст. 25 Закона об организации правительства и администрации, охватывающие в том числе: решение процедурных вопросов (подготовка заседаний Союзного совета и улаживание спорных вопросов); обеспечение своевременности и целесообразности принимаемых Союзным советом мер и координацию его работы в целом. 2. Принятие решений (Prsidialentscheide). Согласно ч. 1 ст. 26 Закона об организации правительства и администрации, Президент принимает предупредительные меры в неотложных случаях. Если проведение очередной или чрезвычайной сессии невозможно, то Президентом могут быть приняты соответствующие решения. Но эти решения должны быть в последующем одобрены Союзным советом. Также Союзный совет может уполномочить Президента принимать решения по некоторым формальным вопросам самостоятельно. 3. Представительство Союзного совета внутри страны и за ее пределами. Т.е. Президент представляет не Швейцарскую Конфедерацию, а только Совет. Тем самым его самостоятельные внешнеполитические действия без одобрения всей коллегии не допускаются. Президент не уполномочен подписывать без санкции от имени Союзного совета международные соглашения1. Обращения Президент произносит только на национальные праздники и в Новый год2. 4. Поддержание отношений между Союзом и кантонами при решении общих вопросов. На практике президентские полномочия сегодня используются весьма сдержанно. Таким образом, существует определенная свобода для реформ в этой области без формальных юридических изменений статуса или полномочий Президента. 2.2.Порядок формирования Члены Союзного совета избираются на четырехлетний срок из числа швейцарских граждан, имеющих право быть избранными в Национальный Совет (ч. 3 ст. 175 Конституции). В течение всего срока полномочий они не могут быть отстранены от должности в результате парламентского вотума недоверия или импичмента. Срок полномочий возобновим. Членов Совета, выразивших соответствующее желание, обычно переизбирают; с 1848 г. известно лишь четыре исключения (Ульрих Оксенбайн в 1854 году, Жан-Жак Шалле-Венель в 1872 году, Рут Метцлер-Арнольд в 2003 году и Кристоф Блохер в 2007 году.). На практике члены Союзного совета в среднем находятся в его составе по 10 — 12 лет. Известны и, своего рода, рекорды: К. Сшенк находился в составе Совета 32 года (1864 — 1895 гг.), Г. Мотта — 28 лет (1912 — 1940 гг.), Ф. Эттер — 26 лет (1934 — 1959 гг.)1. Члены Союзного совета избираются Объединенным Союзным собранием после общего обновления Национального совета (ст. 168, ч. 2 ст. 175 Конституции). Процедура выборов установлена Законом о Союзном собрании (ст. 130-134 Закона о Союзном собрании). Выборы происходят при тайном голосовании. Они проводятся раздельно по каждой вакансии, начиная с должностных лиц, выдвинутых на переизбрание в порядке их старшинства при исполнении служебных обязанностей. Таким образом, проводится семь отдельных выборов, в результате чего депутаты от каждой из партий вынуждены действовать осторожно, опасаясь отрицательных ответов от других фракций. Попытки изменить эту устоявшуюся и довольно специфическую систему формирования высшего органа исполнительной власти до настоящего времени терпели неудачу.

## Состав и формирование Союзного суда

В организации судебной власти также находит свое отражение федеративное устройство Швейцарии. Союз и кантоны имеют свои собственные суды, юрисдикция которых основана на правовых и организационных требованиях Конституции, предоставляющей кантонам широкие полномочия в организации судов. Положения Конституции о судебной системе (ст. 188-191 СК) в основном посвящены Союзному суду. До недавнего времени Союзный суд был единственным судом с общей компетенцией в широкой области права на федеральном уровне. Однако наряду с Союзным судом существовало большое количество апелляционных комиссий по различным областям1. В 2000-х годах была проведена масштабная судебная реформа. Что в результате снижения "давления" на Союзный суд, привело, среди прочего, к созданию новых судебных инстанций. В ст. 192а СК предусматриваются следующие судебные органы Союза: Союзный уголовный суд (ч. 1 ст. 192а СК). Как понятно уже из названия он является уголовным судом Союза (ч. 2 ст. 2 Закона об организации уголовной юстиции Союза2). В качестве суда первой инстанции он рассматривает уголовные дела, предусмотренные для него законодательством и отнесенные к компетенции Союзного суда до 2004 года (это, например, терроризм, разглашение государственной тайны, государственная измена, отмывание денег и др.) (ч. 1 ст. 35 Закона об организации уголовной юстиции Союза и ст. 23 - 24 Уголовно-процессуального кодекса Швейцарии1). Эти решения Союзного уголовного суда могут быть обжалованы в дальнейшем в Союзном суде по второй инстанции. В качестве апелляционной инстанции уголовный суд рассматривает дела об оказании международной правовой помощи по уголовным делам (ч. 2а ст. 37 Закона об организации уголовной юстиции Союза). Союзный уголовный суд состоит из уголовного отделения (Strafkammer) и апелляционного отделения (Beschwerdekammer). Местонахождение Союзного уголовного суда город Беллинцона (кантон Тичино).

Союзный административный суд. Он начал свою работу с января 2007 года. Его главной задачей является рассмотрение дел вытекающих из федерального административного права (ч, 2 ст. 191 СК). Как административный суд (ч. 1 ст. 1 Закона о Союзном административном суде2) он рассматривает жалобы на действия федеральных органов власти. Постановление кантональных властей может быть обжаловано в Союзный административный суд, только если оно основано на федеральном праве и такая возможность прямо предусмотрена в законе (ст. 31, 33 Закона о Союзном административном суде). В определенных случаях решения Союзного административного суда могут быть обжалованы в Союзный суд. Союзный административный суд состоит из пяти отделений и насчитывает примерно 75 судей и 300 сотрудников. С 2012 года Союзный административный суд заседает в Санкт-Галлене. Ч. 3 ст. 191 СК предусматривает создание других судебных органов. Такими органами, в частности, являются оценочные комиссии (Schtzungskommissionen)(ст. 59-65 Закона об экспроприации3) и Союзный патентный суд (ст. 1-20 и 26 Закона о Союзном патентном суде1), который выступает в качестве суда первой инстанции в патентных делах (ч. 2 ст. 122 СК). В качестве суда второй инстанции по патентным делам выступает Союзный суд. Полностью отделены от общих судов военные суды. В своей деятельности они опираются на Военный уголовно-процессуальный кодекс2 и состоят из военнослужащих. Решения военных судов не могут быть обжалованы в Союзном суде или любом другом гражданском суде. Кантоны обладают широкой автономией в вопросах учреждения судов. Федеральный закон предъявляет к кантонам несколько требований: так, в соответствии со ст. 191b СК формирование судебных органов является преимуществом кантонов, когда дело касается кантональных споров. Это регулирование имеет целью, в первую очередь, создание судейских пред-инстанций Союзного суда и обеспечивает, с другой стороны, исполнение юридической процедуры (ст. 29а СК). Исключительные полномочия передаются кантонам только в пределах, очерченных союзным законом (ч. 2 ст. 29а СК, ч. 3 ст. 86 Закона о Союзном суде3), и при соблюдении международно-правовых норм (ч. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.4; ч. 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.5). Учитывая потребности малых кантонов, ч. 2 ст. 190 СК предусматривает возможность использовать Союзный суд для разрешения споров по кантональному административному праву. Суды кантонов включают в себя: суды первой инстанции и высшие суды, которые в зависимости от кантона могут называться Кантональным судом или Высшим судом. В обычных судах первой инстанции дела заслушиваются либо мировым судьёй, либо единоличным судьёй, либо коллегией судей. Высшие (кантональные) суды обычно рассматривают жалобы на решения нижестоящих судов, как обычных, так и специализированных, но в некоторых кантонах такой суд принимает к производству в качестве суда первой инстанции все имущественные иски, решения по которым могут быть обжалованы в Союзный суд. В некоторых кантонах Швейцарии (например, Цюрих) имеются, кассационные суды, компетентные рассматривать жалобы на решения, вынесенные высшими (кантональными) судами