
УДК 342

DOI: 10.31249/iajptavo/ 2024.03.12

АЛФЕРОВА Е.В.¹ Рецензия на книгу: ВАТТЕР А. ШВЕЙЦАРСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ТРАНСФОРМАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ МОДЕЛИ

ALFEROVA E.V. Book review: Vatter A. Swiss Federalism: The Transformation of a Federal Mode. – London: Routledge, 2018. – 286 p.

Ключевые слова: федеративное государство; швейцарский федерализм; Конституция Швейцарии; основные принципы федерализма; правовой статус кантонов.

Keywords: federal state; Swiss federalism; Swiss Constitution; basic principles of federalism; legal status of cantons.

Для цитирования: Алферова Е.В. [Рецензия] // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 146–157. – Рец. на кн.: Ваттер А. Швейцарский федерализм: Трансформация федеральной модели. – 2018. – 286 с. = Vatter A. Swiss Federalism: The Transformation of a Federal Mode. – London: Routledge, 2018. – 286 p. DOI: 10.31249/iajptavo/ 2024.03.12

Интерес к швейцарскому федерализму в последнее время усилился в связи с заметным расширением использования федеративных форм государственного устройства в различных странах мира. Федерациями стали Бельгия (1993), Эфиопия (1995), Босния и Герцеговина (1995), Нигерия (1999), Ирак (2006) и Непал (2007).

Настоящее издание А. Ваттера содержит исчерпывающее описание структуры, функционирования и реформ швейцарского

¹ Алферова Елена Васильевна, ведущий научный сотрудник, зав. отделом правоведения ИНИОН РАН, кандидат юридических наук.

федерализма, истории развития отношений между Федерацией и кантонами, распределения задач и полномочий между ними, функционального взаимодействия их государственных органов, законодательства и практики строительства федеративного государства. Ключевая мысль А. Ваттера – «федеративное государственное устройство и его институты в Швейцарии функционируют не вопреки, а благодаря своей культурной традиции». Этот подход позволяет ему проследить, например, динамику децентрализации и централизации в стране (р. 2–3).

В этой книге подробно рассмотрены не только особенности швейцарского федерализма, но и обсуждаются существенные реформы, в частности реформа национального финансового выравнивания и распределения задач между Федерацией¹ и кантонами (Новый федеральный закон о финансах и управлении 2004 г. (далее – NFA). По мнению А. Ваттера, другие страны могли бы извлечь уроки из решения трех вопросов в этой стране: как швейцарский федерализм за последние более 170 лет смог сохранить баланс между единством и разнообразием (1); как защищены религиозные и языковые меньшинства (2); как швейцарская политика справлялась с этими проблемами (3) (Introduction 1: р. 20–21). Автор дает развернутые ответы на эти вопросы и пытается объяснить факторы успеха: во всех случаях федеральные институты были неразрывно связаны с такими основными политическими институтами, как прямая демократия, консоционализм и право вето кантонов.

Основная тема книги – базовые принципы швейцарского федерализма: широкая автономия кантонов и равенство между ними, их права на участие в процессах принятия решений в Швейцарской конфедерации, а также их обязанность сотрудничать. Кроме того, эта книга знакомит с истоками швейцарского федера-

¹ В тексте книги А. Ваттер использует термин «the Federation» («Федерация»). Его и будем придерживаться в данном обзоре книги. Однако, заметим, что в английском переводе Конституции Швейцарии (Швейцарской конфедерации) 1999 г. звучит термин «the Confederation» («Конфедерация»), в немецком – «der Bund» (Союз), французском – «La Confédération» («Конфедерация»). В вводной статье к сборнику «Конституции стран Европы» (Москва: Норма, 2001) его отв. редактор, проф. Б.А. Страшун, объяснял особенность перевода этих взаимосвязанных слов на русский, как «Союз», «Союзная конституция», «Союзное собрание», «Союзный совет», «Союзный суд», «союзные законы».

лизма, структурой, функционированием, трансформацией и значением швейцарского федерализма, конституциями Швейцарской конфедерации, в том числе с новой Конституцией 1999 г.

Краткая история возникновения швейцарского федерализма. Важно то, что автор не ограничивается характеристикой современного швейцарского федерализма, а погружается и описывает историю швейцарского государства и его развитие как конфедерации, а на данном этапе – успешной федерации. В течение порядка 500 лет Швейцарская конфедерация (Клятвоный Союз) представляла собой объединение различных городов и местностей. Его целью являлось прежде всего обеспечение внутреннего мира, а также отражение внешней опасности. Преобразование этого Союза в единое национальное государство на демократических началах датируется 1848 г., когда была образована Швейцарская конфедерация и принята первая ее Конституция, заложившая основы современного федеративного устройства страны в том виде, в каком оно известно сегодня¹. Поскольку все 25 кантонов (в настоящее время – 26) Конфедерации отличались по религии, языку и культуре, с федерализмом связывалась надежда защитить меньшинства и урегулировать конфликты в многокультурном государстве. Сложившаяся система субнациональных единиц – кантоны и муниципалитеты (коммуны) – имеют важный голос при принятии союзных решений и могут пользоваться своей автономией благодаря собственным и независимым финансовым ресурсам. Более того, конституционные гарантии федерализма поддерживают равновесие между единством и многообразием. Отношения между Федерацией и кантонами характеризуются политической культурой консociации, позволяющей разрешать возникающие конфликты.

Вместе с тем под воздействием происходящих в стране и мире перемен швейцарский федерализм находится в процессе трансформации: законодательные полномочия во все большей степени смещаются на союзный уровень. В XX в. путем внесения

¹ Подробнее также см.: Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм: дис. ... канд. юрид. наук. – URL: <https://www.dissercat.com/content/shveitsarskii-federalizm>; Хофер Э. Федерализм и нейтралитет Швейцарии – вчера и сегодня. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/federalizm-i-neytralitet-shveytsarii-vchera-i-segodnya> и др. (дата обращения: 12.04.2024).

поправок в Конституцию Швейцарии Федерации был передан целый ряд компетенций, ранее осуществлявшихся кантонами (социальное обеспечение, законодательство о труде, охрана окружающей среды, дорожное строительство, судоходство и др.), так и вновь возникших (атомная энергетика, гражданская оборона, конъюнктурная политика и др.). Все это было закреплено в новой Конституции Швейцарии, принятой на референдуме в 1999 г. и вступившей в силу 1 января 2000 г.

Как отмечают российские исследователи, новая Конституция страны стала уникальным событием в мировой конституционно-правовой практике, соединив в себе традиции швейцарского федерализма и мирового опыта¹.

Швейцарский федерализм как объект исследования. Интересно то, что в многочисленных научных источниках исследователи пытаются представить Швейцарию в качестве «модели» самых разных явлений: «политической интеграции», «европейской интеграции», «федеративного устройства Европы», реализации «принципа демократии» или «разрешения национальных конфликтов»; «реального федерализма в мире»; «уникальным случаем сильных кантонов при сильном федерализме»². Как замечает сам автор, в последние два десятилетия было опубликовано значительное количество англоязычных книг о швейцарской демократии, некоторые из которых написаны политологами или учеными в смежных областях. Эти книги не концентрируются конкретно на федерализме, он представлен в них лишь как один из аспектов швейцарской политической системы.

Структуру монографии отличает разнообразие тематики, позволяющее погрузиться не только в историю и современную практику швейцарского федерализма, но и понять, почему она оценивается специалистами так высоко. Глава 1 – введение, ос-

¹ См.: Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм. Указ соч.

² Список источников см.: Reference // Introduction 1. – URL: https://cloud.mail.ru/attaches/17137267950871295263%3B0%3B1?folder-id=0&x-email=ealf%40list.ru&cvq=f&dialog=EBOOK_READER&from=viewer (дата обращения: 12.04.2024).

Примечание: ввиду отсутствия нумерации страниц в данной электронной версии книги, в рецензии указываются части книги, которые содержат те или иные цитируемые позиции А. Ваттера)

новные положения которого изложены выше. Глава 2 начинается с краткого представления швейцарской федеративной системы и описания ее истоков, которые привели к современным основным принципам швейцарского федерализма. В частности, показано историческое развитие Швейцарской конфедерации и основные принципы ее построения, к которым относятся прежде всего широкая автономия кантонов и равенство между ними, их права на участие в процессе принятия решений в Федерации, право вето кантонов, а также их обязанность сотрудничать на союзном уровне.

В этой главе рассматриваются также принципы участия кантонов во внешней политике Конфедерации, порядок информирования ею кантональных властей о зарубежных проектах, затрагивающих их интересы. Реализация названных принципов зависит от определенных институциональных механизмов, описанных в данной монографии А. Ваттера.

В главе 3 дается обзор действующих институтов федерализма Швейцарии. Исходя из принципа «единства» субъектов Швейцарской конфедерации, основанного на «двойном процессе объединения», в книге проводится различие между вертикальными институтами (т.е. учреждениями, которые предоставляют кантонам доступ и/или право вето на федеральном уровне) и горизонтальными институтами (т.е. учреждениями, которые позволяют, поощряют и гарантируют межкантональное сотрудничество). Другими словами, в то время как права кантонов участвовать в принятии союзных решений и / или накладывать на них вето гарантируются вертикальными институтами федерализма, горизонтальные институты способствуют межправительственному сотрудничеству между кантонами. В главе рассматриваются недавние преобразования вертикальных и горизонтальных институтов швейцарского федерализма.

В главе 4 описываются и анализируются различные субнациональные субъекты Швейцарского государства: на региональном – кантоны, на местном – муниципалитеты (коммуны), раскрывается статус кантонов, обсуждаются различия между национальными и кантональными политическими структурами. Вместе с тем основное внимание уделяется прежде всего различным ветвям власти в рамках кантональных политических систем (правительству, администрации, парламенту, партийной системе, прямой демократии). Поскольку муниципалитеты играют важную роль в швейцарской

политике, А Ваттер показывает особенности системы органов местного самоуправления, их правовой статус и роль в швейцарском федерализме.

В главе 5 большое внимания уделяется реальной политике и процессам швейцарского федерализма. По сути, в ней показано, как с течением времени развивалось финансовое выравнивание и распределялись задачи между Федерацией, кантонами и муниципалитетами. В частности, рассмотрена реформа национального федерализма, ее последствия и влияние на баланс сил между различными уровнями швейцарской системы.

В гл. 6 А. Ваттер анализирует различные точки зрения на швейцарский федерализм, сопровождая их краткими выводами в целях извлечения уроков из опыта страны в области федерализма. Здесь автор пытается ответить на три вопроса: 1) как федеративной системе Швейцарии с ее сложными политическими институтами и разнообразным составом субъектов Федерации удавалось сохранять баланс между единством и разнообразием на протяжении более 170 лет? 2) как Швейцария обеспечивает защиту и интеграцию различных культурных и региональных меньшинств, таких как католическая и франкоязычная часть региона Юра, который в настоящее время является двадцать шестым кантоном Швейцарии? 3) чем объясняется успех фундаментальных федеральных реформ, таких как введение новой системы бюджетного выравнивания (т.е. NFA)? (Introduction, гл. 1).

Особенности федеративного устройства Швейцарии. Как утверждает А. Ваттер, практически нет другой страны с федеративным устройством территории и власти, где субъекты Федерации наделены такими развитыми компетенциями и правами на самоуправление, как в 26 кантонах Швейцарии. Кантоны обладают рядом характеристик, которые в определенной степени позволяют отнести их к государствам: собственные территории, конституции, правовые системы, автономный суверенитет, особые структуры исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти, а также обширные законодательные и финансовые полномочия. Кантональный суверенитет выражается не только в отличительной символике субъектной государственности, но и в идентификации швейцарских граждан как граждан кантона. От 45 до 55% граждан Швейцарии считают «федерализм» предпочтительной формой

правления. Доля людей, которые чувствовали привязанность к своему родному кантону, даже превысила число тех, кто называл национальное государство основным источником своей идентичности (гл. 2.2).

В сравнении с другими федеративными государствами Швейцария отличается чрезвычайно децентрализованной структурой доходов и расходов, и некоторые показатели свидетельствуют о том, что значение кантонов в последнее время возросло. Аналогичным образом, разделение полномочий в рамках реорганизации системы распределения доходов и бремени расходов, значительные возможности кантонов в таких основных областях, как культура, образование, здравоохранение, полиция, правосудие, и их заметная роль в реализации союзных законов указывают на дальнейший рост значимости кантонов. Об этом свидетельствует укрепляющееся сотрудничество между кантонами, символически представленное не только «Домом кантонов» в Берне, но и флагами кантонов, окружающими фразу *«unus pro omnibus, omnes pro uno»* («один за всех, все за одного»), выгравированную на куполе Федерального дворца (здание парламента и правительства).

Новая Конституция и государственное устройство Швейцарии. Новая Конституция Швейцарской конфедерации 1999 г. определяет взаимоотношения между различными политическими институтами страны. Согласно Конституции, Швейцария придерживается таких основополагающих принципов, как верховенство закона, демократия, федерализм и социальная справедливость. Федеральное собрание (парламент) состоит из двух палат – Национального совета и Совета кантонов, обладающих равными правами, хотя и различаются по своему составу, поскольку применяются различные избирательные системы. Каждое решение принимается в соответствии как с демократическим, так и с федеральным принципом (равенство кантонов).

Федералистский компромисс, воплощенный в Конституции, с его нецентрализацией политической власти и предоставлением широкой автономии кантонам и муниципалитетам, как утверждает А. Ваттер, ослабил напряженность в отношениях между протестантами и католиками, а также между федералистами и центристами в течение первых десятилетий существования нового феде-

ративного государства. Это также способствовало различному социальному и культурному развитию в разных кантонах.

Рассматривая особенности швейцарского федерализма, автор не обходит стороной вопрос влияния законодательства Европейского союза на федеративное устройство страны. И здесь автор подчеркивает, что ему, как исследователю, мало что известно о последствиях европеизации для основных политических институтов Швейцарии, несмотря на то что со дня заключения Соглашения Евросоюза о свободной торговле 1972 г. (ФТА) – формальной интеграции Швейцарии в европейскую архитектуру, прошло много времени. В Швейцарии не существует организованной процедуры установления юридической силы правил ЕС, т.е., сам исследователь должен выяснить, были ли швейцарские законы приняты или изменены в соответствии с законодательством ЕС. Однако, замечает он, существуют осторожные, хотя и разрозненные свидетельства того, что интернационализация серьезно повлияла на процесс швейцарского федерализма – в основном, на функциональное разделение задач между Федерацией и кантонами. В связи с этим А. Ваттер приводит конкретные примеры влияния наднациональных решений на ключевые области политики кантонов – на культуру и высшее образование.

Основные принципы швейцарского федерализма. Широкая автономия и равенство между кантонами, их права на участие в процессах принятия решений в Федерации, а также их обязанность сотрудничать лежат в основе швейцарского федеративного государства. Руководящий принцип кантональной автономии закреплен в ст. 3 Конституции: «Кантоны суверенны в той мере, в какой их суверенитет не ограничен Конституцией Швейцарии, и как таковые, они осуществляют все права, предоставленные союзной властью». В соответствии с этим принципом, согласно ст. 5а Конституции, все полномочия, которые не были явно переданы Федерации, автоматически передаются кантонам (остаточные полномочия кантонов). Создание новых союзных органов власти требует внесения поправок в Конституцию, которые должны быть одобрены двойным большинством голосов, следовательно, «большинством тех, кто голосует» и «большинством кантонов» (ст. 142 Конституции).

Кантональная автономия (самостоятельность) закреплена п. 1 ст. 47 Конституции Швейцарии: «Конфедерация обязана уважать автономию кантонов». В этих целях «возложит на кантоны выполнение достаточных задач самостоятельно», и будет способствовать «обеспечению их финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения их задач» (п. 4 ст. 47).

Основные принципы кантональной автономии декларируют:

1. Существование и суверенитет кантонов гарантированы (ст. 1 Конституции). Законодательство федерального уровня не может отменить кантональный уровень. Изменения в территориальном составе кантонов должны быть одобрены большинством населения и кантонов; сами кантоны не имеют права на отделение.

2. Кантоны свободны в выборе своей внутренней организации (организационная автономия): Кантоны в первую очередь принимают решения в соответствии со своей конституцией, самостоятельно выбирают форму правления, не противоречащую союзному законодательству (ст. 51 Конституции), приобретают кантональное гражданство и организуют свои муниципалитеты. При этом на них не возлагается законодательная обязанность делить свою территорию на муниципалитеты.

3. Кантоны самостоятельно выбирают свои правительства. Союз не обладает полномочиями, например, отправлять в отставку кантональное правительство, назначать членов Совета кантонов или даже определять, каким образом они будут назначены.

4. Кантоны несут «далеко идущую ответственность» («*far-reaching responsibilities*»), понимаемую как остаточные полномочия кантонов (*residual powers of the cantons*). После реформы системы национального бюджетного выравнивания (NFA) «принцип субсидиарности» был закреплён в Конституции Швейцарии. Согласно её ст. 5а при распределении и исполнении государственных задач должен соблюдаться принцип субсидиарности. В соответствии с п. 1 ст. 43а Конфедерация берет на себя только те задачи, которые кантоны не в состоянии выполнить или которые требуют единообразного регулирования со стороны Конфедерации». Такова общая система «расширения прав и возможностей» (*Einzelermächtigung*). Как видим, в Конституции Швейцарии перечисляются реальные задачи Федерации и не называются задачи кантонов.

5. Кантоны располагают собственными финансовыми ресурсами. Они определяют свои источники доходов и способы их получения, т.е. имеют право взимать свои собственные прямые налоги (государственные налоги) с доходов физических лиц, имущества, а также с прибыли юридических лиц, капитала и излишков капитала. Согласно п. 4 ст. 128 Конституции Швейцарии на долю кантонов выделяется не менее 17% валовой налоговой выручки. Эта доля может быть уменьшена до 15% в той мере, в какой этого требуют последствия финансового выравнивания. В этой связи судебная практика, которая приводится в монографии, говорит о «сосуществовании 26 налоговых правовых рамок», предусматривающих меры по избежанию двойного налогообложения (п. 1 ст. 127).

6. Кантоны не являются субъектами политического контроля. Федеральное собрание гарантирует конституции кантонов (п. 2 ст. 172). Федеральный совет заботится о соблюдении союзного права, а также кантональных конституций и договоров (п. 4 ст. 186), а Федеральный верховный суд призван обеспечивать соблюдение конституций кантонов (ст. 189). В конституционном праве это определяется, как «партнерство» между Федерацией и кантонами, при котором они исходя из текста ст. 186 Конституции призваны проявлять взаимное внимание и поддержку друг другу. Следовательно, «федеральное вмешательство» (*Bundesinvention*) – как юридический термин – ограничивается мерами, которые Федерация предпринимает для поддержки кантональных органов власти. В широком смысле автономия кантонов предполагает вертикальное сотрудничество: «Конфедерация своевременно и полностью информирует кантоны о своих намерениях, выявляет их позиции, затрагивающие интересы кантона» (п. 2 ст. 45 Конституции). Что касается прав кантонов на участие в принятии федеральных решений, то все 26 кантонов являются равноправными партнерами: принцип абсолютного равенства кантонов, т.е. правило, согласно которому ни один кантон не должен иметь исключительного статуса, является ключевым элементом швейцарского федерального государства.

8. «Конфедерация оставляет кантонам как можно более широкие возможности для маневра с учетом их особенностей» (п. 3 ст. 46), «...оставляет им достаточные источники финансирования и

способствует тому, чтобы у них были финансовые средства, необходимые для выполнения их задач» (п. 2 ст. 47).

Подводя итог, можно сказать, Швейцарское федеративное государство характеризуется, во-первых, своим многоэтническим федерализмом; во-вторых, сильной автономией и ограниченным по масштабам союзным центром и, в-третьих, принципом народного суверенитета, который, по мнению автора, является уникальным в европейском регионе.

Федерация несет полную ответственность не только за военную и правовую системы, но и за законодательство в области социального обеспечения, дорожного движения и связи. С введением законодательного референдума и выдвижением народной инициативы по внесению поправок в Конституцию инструменты прямой демократии также были значительно укреплены. Расширены основные конституционные права (например, свободы вероисповедания и совести) и полномочия Союзного суда.

Монография А. Ваттера подводит исследователей к мысли о том, что швейцарская федеральная система – это «история успеха», «почти идеальное воплощение федералистских идей». Сильная автономия кантонов, солидарное правление и равенство в рамках Конституции Швейцарии, их расширенные права на участие в формировании федеральной политики и обязанность сотрудничать друг с другом – основные черты швейцарского государства. Успех швейцарского федерализма предопределен рядом особенностей. *Первая* заключается в швейцарской политической культуре, основанной на равновесии кантонов, консоциализме и глубоко укоренившемся убеждении, что политические вопросы должны сначала решаться на местном уровне, прежде чем вмешиваются вышестоящие инстанции. Цели децентрализации, субсидиарности и разнообразия жизненных стандартов прочно закреплены в политической культуре. *Вторая* – конституционные принципы гарантируют, что в Швейцарии каждый шаг в направлении централизации должен быть обоснован. Эти принципы декларируют не только «общее положение о субсидиарности» (ст. 5а Конституции Швейцарии), но и право кантонов осуществлять налогообложение и сбор налогов. Любая передача полномочий на центральный уровень требует явно выраженного согласия кантонов, поскольку кантоны должны одобрить любую конституционную поправку (т.е.

действует правило двойного большинства голосов). *Третья* – прямая демократия выражается в праве вето кантонов для предотвращения централизации (ст. 53 Конституции Швейцарии). *Четвертая* – национальное большинство в Швейцарии в некоторых случаях оказывается в меньшинстве на кантональном или даже муниципальном уровне. Для Швейцарии характерно языковое разнообразие, которое с течением времени возросло. *Пятая* – в Швейцарии нет доминирующего национального центра (столицы), а есть несколько крупных региональных центров, которые дополняют друг друга. В 1848 г. город Берн был выбран в качестве резиденции Союзного собрания, федерального правительства, поскольку его стратегическое расположение должно было служить связующим звеном между немецкоязычной и франкоязычной Швейцарией. Однако если говорить о самом важном месте для ведения бизнеса на сегодняшний день, то город Цюрих представляет собой экономический центр Швейцарии с сильными банковскими, страховыми и медиа-секторами.

У швейцарского федерализма есть свои проблемы и потребность в реформировании отдельных его сегментов. Поэтому в ответе на вопрос: можно ли извлечь уроки из швейцарского федерализма, следует быть осторожным и осознавать, что федерализм, как и большинство политических институтов, нельзя экспортировать в качестве «моделей». Однако некоторые страны могли бы извлечь полезные уроки из швейцарского федерализма.