

3. Создание Единой Базы Данных, без которой невозможно решить вопрос эффективного межведомственного документооборота.

4. Недостаток квалифицированных специалистов в сфере организации электронного документооборота

Такие явления тормозят создание и эффективную работу электронного правительства в России. Скорейшее решение данных проблем будет способствовать оптимизации предложенных программ.

Н.В.Копалова (НТГСПА)

Местное самоуправление в Швейцарии и кантоне Берн

Швейцарская Конфедерация по форме устройства – федеративное государство. Оно состоит из 23 объединенных союзом суверенных кантонов, из которых три делятся на полукантоны. В состав кантонов входит более 3 тысяч общин¹.

В соответствии с Конституцией Швейцарской Конфедерации, государство устроено по принципам - федерализм, демократия и субсидиарность². Полукантоны имеют самостоятельную организацию власти, но половинное представительство в Совете кантонов и половину голоса на федеральных референдумах. Таким образом, одной из особенностей швейцарского местного самоуправления – толкование и применение всех федеральных законов и постановлений осуществляется администрацией кантона в первой инстанции, а контроль осуществляется кантональными судами. Анализ муниципального законодательства Швейцарии и практики Федерального суда позволяет прийти к выводу, что муниципальная система данного государства наиболее близка к англосаксонской модели местного

¹ Флайнер Т. Швейцария: субсидиарность и разнообразие // Федерализм: российское и швейцарское измерения. Материалы конференции. М., 2001. С. 96.

² Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов-на-Дону., 2007. С.34.

самоуправления, для которой характерно признание автономии местного самоуправления¹.

Изучив нормативно-правовую базу можно сделать вывод, что *политическая система Швейцарии выстраивается снизу*. При этом прочность, основательность, фундаментальность являются одной из величайших жизненных и политических ценностей в Швейцарии. Кроме того, можно утверждать, что в Швейцарии установлены *приоритеты Федерального права перед кантональным*.²

Существует централизованная власть, но только в той степени, насколько кантоны готовы были уступить ей часть своих полномочий³. Таким образом, в Швейцарии действует *принцип субсидиарности*.

Самостоятельность муниципальных образований обеспечивается их *финансовой независимостью*. Это так же один из важнейших принципов построения швейцарской модели местного самоуправления⁴.

Политическая система Швейцарии работает на трех уровнях: община – кантон – федеральное управление. В этом государстве около 2 800 коммун, локальных политических единиц, и каждая из них самоуправяема, каждая имеет свои законы, свою конституцию, свое правительство⁵.

Наиболее важные элементы Швейцарской конфедерации – кантоны. Их особую роль объясняют, в частности, тем историческим фактом, что именно они формировали конфедерацию и создавали коммуны на своей территории. В структуре страны кантоны занимают промежуточное (стержневое) место между коммуна́ми на низшем уровне и конфедерацией на высшем. Особое отношение к кантонам проявляется, в частности, в том, что швейцарец имеет склонность чувствовать себя меньше швейцарцем, чем гражданином определенного

¹ Законодательство Швейцарской Конфедерации [Электронный ресурс].

URL: <http://www.politika.su/doc/zak93.html> (дата обращения: 21.12.2011)

² Законодательство Швейцарской Конфедерации [Электронный ресурс]. URL:

<http://www.politika.su/doc/zak93.html> (дата обращения: 21.12.2011)

³ Осавелюк А. М. Зарубежный федерализм: Организация государственной власти в субъектах федерации // ИНИОН РАН. М., 1996. С. 35.

⁴ Фляйнер Т. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов. Зарубежный опыт федерализма // Казанский федералист. 2002. № 4. С. 45 – 49.

⁵ Там же. С. 225

кантона. Политические институты кантонов схожи с теми, которые имеются в коммунах и конфедерации¹.

Самая маленькая политическая единица – коммуна (община). (Поскольку в переводе с английского языка слово "commune" означает и коммуна, и община, мы в дальнейшем будем использовать эти термины как идентичные при характеристике данного звена местного управления в Швейцарии)².

Берн – второй и после Граубюндена самый большой кантон Швейцарии (занимает пространство в 6889 кв. км), граничащий с полукантоном Базель-провинция, кантонами — Золотурн, Ааргау, Люцерн, Унтервальден, Ури, Валлис, Ваадт, Фрейбург, французскими департаментами Дуй Бельфор (Haut-Rhin) и Эльзасом³.

Берн не обладает правом выхода из Союза, хотя в федеральной конституции отсутствует норма, регулирующая этот вопрос. Статья 3 конституции 1874 г. установила, что «кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен союзной конституцией, и как таковые осуществляют все права, которые не переданы союзной власти». По признанию швейцарских государствоведов кантоны обладают лишь теоретическим суверенитетом и только тогда, когда речь идет о пересмотре федеральной конституции. Кантоны имеют свои основные законы, которые не могут содержать что-либо противоречащего федеральной конституции; кантоны должны иметь республиканскую форму правления; они обязаны соблюдать некоторые формы непосредственной демократии, поскольку конституции кантонов должны быть приняты народом, и они могут пересматриваться, если того потребует абсолютное большинство граждан (п. 3 ст. 6 конституции 1999 г.)⁴. Таким образом, конституция кантона Берн подлежит одобрению Федеральным

¹ Энциклопедия «Кругосвет» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.krugosvet.ru/articles/.html> (дата обращения: 16.02.2012)

² Энциклопедия «Кругосвет» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.krugosvet.ru/articles/.html> (дата обращения: 16.02.2012).

³ Там же.

⁴ Конституция Швейцарии (Швейцарской Конфедерации) от 18 апреля 1999 г. // Конституции государств Европы. М. 2001. С. 7.

собранием, иначе, может последовать отказ в гарантиях этой конституции со стороны Федерации.

Кантон Берн обладает своей собственной конституцией и нормами, которые регулируют систему местного самоуправления в кантоне. Но Конституция 1874 г. Швейцарии во второй статье переходных положений закрепила примат федерального права по отношению к кантональному законодательству и их конституциям¹.

Кантон обладает ограниченными, тем не менее, самостоятельными внутренними и внешними обязательствами, как и суверенные государства.

Итак, чтобы восприниматься на уровне государств, кантоны должны иметь *свою территорию, свой суверенитет и свой народ*. Так и в кантоне Берн присутствуют все эти элементы, необходимые государствам. В кантоне есть свои собственные граждане. Каждый швейцарский гражданин одновременно является гражданином кантона и даже муниципалитета. Кантон имеет свою собственную территорию. Граница территории кантона должна быть защищена федеральным правительством. В пределах своей территории кантональные власти исполняют законы на уровне государственной власти. Они могут использовать свою политическую власть и отвечают за общественный порядок. Разногласия по поводу точного проведения границы между двумя кантонами решаются судом в соответствии с общепринятыми международными нормами².

Взаимное признание является основой не только для исполнения федеральных законов кантональными органами, но также и для отношения федеральных органов к требованиям кантонов³. Однако юрисдикция в отношении таких решений принадлежит не кантональному, а федеральному правительству. Таким образом, конституция кантона может обязать

¹ Конституция Швейцарии (Швейцарской Конфедерации) от 18 апреля 1999 г. // Конституции государств Европы. М. 2001, С. 38.

² Энциклопедия «Кругосвет» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.krugosvet.ru/articles/html> (дата обращения: 16.02.2012)

³ Законодательство Швейцарской Конфедерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.politika.su/doc/zak93.html> (дата обращения: 21.12.2011)

кантональные власти действовать вопреки федеральным решениям, не имея на это юрисдикции.

Именно так называемый «Vollzugsfederalismus» («Исполнительный федерализм») стал причиной установления прочных взаимоотношений между кантональными органами и федеральной администрацией¹.

Главные органы Швейцарской Конфедерации – Федеральный совет, Федеральное собрание и Федеральный суд. Исполнительным органом является Федеральный совет из семи членов, избираемых парламентом сроком на четыре года. Единственное формальное ограничение по составу этого органа состоит в том, что от каждого кантона может быть избран только один депутат. Однако фактически состав совета строго ограничивается традициями: например, в нем обязательно должны быть представлены основные географические районы страны и две из языковых групп (франко - и италиязычная). С 1959 г. состав совета по возможности отражал влияние главных политических партий. Каждый год один из членов совета избирается президентом Швейцарии, но эта должность не облечена особыми властными полномочиями².

Законодательный орган Швейцарии – Федеральное собрание – состоит из двух палат: совета кантонов, в который избираются по два представителя от каждого кантона и по одному от каждого полукантона, и национального совета из 200 депутатов, избираемых пропорционально численности населения кантонов. Собрание избирается сроком на четыре года. Оно обладает обычными законодательными полномочиями, однако некоторые законы должны быть одобрены всенародным референдумом³.

Федеральный суд Швейцарии находится в Лозанне, остальные главные правительственные органы – в Берне. Федеральный суд выполняет функции верховного суда страны, хотя и не может объявлять федеральные законы неконституционными. Федеральных судов низшей инстанции нет, поскольку

¹ Пискотин А. М. Проблемы местного самоуправления ждут решения // Рос. Федерация. 1993. № 3–12. С. 70

² Швейцария: государственное устройство [Электронный ресурс]. URL: <http://www.politika.su/doc/fd.html> (дата обращения: 14.01.2012)

³ Осавелюк А. М. Зарубежный федерализм: Организация государственной власти в субъектах федерации // ИНИОН РАН. М. 1996. С. 35.

суды кантонов отвечают за применение федеральных законов на низших уровнях. В состав Федерального суда входят 26–28 судей и 11–13 присяжных, заседающих в отдельных помещениях в зависимости от характера рассматриваемого дела. Члены суда избираются Федеральным собранием сроком на шесть лет¹.

На уровне кантонов исполнительная власть осуществляется государственным или правительственным советом, в составе которого от 5 до 11 членов во главе с президентом (Landmann). Члены совета избираются населением кантонов сроком на 4 года (кроме Фрибурга, Аппенцелля-Ауссерродена и Аппенцелля-Иннерродена) и в некоторых небольших кантонах работают на общественных началах. В большинстве кантонов имеется единый законодательный орган – Большой совет, Земельный совет, или Совет кантона, также избираемый сроком на четыре года. Юридические органы кантона представлены судами двух или трех уровней в зависимости от размеров кантона. Большая часть местных особенностей швейцарского правосудия была ликвидирована с введением единого общенационального кодекса гражданского, торгового и уголовного права в 1942 г.²

В основу государственного устройства Швейцарской Конфедерации положена концепция децентрализованного федерализма. Кантоны сохранили за собой важные атрибуты государственности, в частности, гражданство, территорию, органы власти, законодательство и широкие полномочия в налоговой и бюджетной сферах. В стране сложилась децентрализованная система власти, распределение сфер компетенции между Конфедерацией и ее субъектами происходит по принципу субсидиарности.

¹ Там же. С. 36.

² Пискотин А. М. Указ. соч. С. 68.