

ИНСТИТУТ ГУМАНИТАРНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

**РЕФЕРАТ
ПО ПРЕДМЕТУ
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

**ТЕМА:
“Конституционное право Швейцарии”**

**Студента 3 курса
юридического факультета**

**Million
dollar
boy**

**МОСКВА
2007 ГОД**

План

1. Конституции кантонов и их особенности.
2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина.
3. Конституционные основы общественного строя.
4. Выборы, отзыв, референдум.
5. Государственные органы.

1. Конституции кантонов и их особенности

Общая характеристика действующей Федеральной конституции

Прежде всего, следует оговориться в отношении употребляемого нами при переводе швейцарской терминологии термина «федеральный». Строго говоря, правильнее было бы употреблять термин «союзный», как это было принято в нашей литературе применительно к Швейцарии (да и не только к ней) ранее. Французский термин «federal» может иметь и такое значение. Не всякий государственный союз есть федерация, но все же федерация есть государственный союз. Поэтому термин союзный применим и к конфедерации, и к федерации, и к иным государственным объединениям, именующим себя союзом. Немецкий текст Конституции при наименовании центральных органов власти страны присоединяет к их названиям слово *Bundes*, что буквально означает «союзный» (*Bund* — союз). В буквальном переводе с немецкого официальное наименование Конституции *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* звучит нормально: «Союзная конституция Швейцарского Клятвоного Товарищества». Можно сказать и «Союзная конституция Швейцарской Конфедерации». Но выражение «Федеральная конституция Швейцарской Конфедерации», а именно так она называется по-французски, представляется не вполне логичным.

И хотя, следуя современным (главным образом, газетным) традициям, мы говорим о Федеральной конституции Швейцарии, ее федеральных законах, федеральных органах власти, читатель должен все же иметь в виду, что эта переводная терминология не очень точна.

Обращаясь к основным чертам швейцарской Федеральной конституции, мы должны отметить, что она состоит из краткой преамбулы, трех разделов и заключительных положений, имеющих особую нумерацию статей. В преамбуле, открывающейся словами: «Во имя Всемогущего Бога!», определяются цели создания Конституции, а именно укрепление Конфедерации, сохранение и поощрение единства, силы и чести швейцарской нации. Раздел первый «Общие положения» содержит весьма разнообразные нормы, регулирующие права и свободы швейцарцев, а также отношения между Конфедерацией и кантонами, включая распределение между ними предметов ведения и полномочий. Раздел второй «Федеральные власти» регулирует в соответствующих подразделах (часть из них имеет свою внутреннюю рубрикацию) статус парламента и его палат, Федерального совета (правительства), Федеральной канцелярии, Федерального суда, Административного суда, а кроме того, содержит подраздел «Разные положения»; здесь, в частности, следует особо отметить ст. 116, согласно которой немецкий, французский, итальянский рето-романский (раушский) суть национальные языки Швейцарии, а немецкий, французский и итальянский объявляются официальными языками. В соответствии с поправкой, внесенной в эту статью 4 июня 1996г., рето-романский язык является официальным языком в отношениях Конфедерации с гражданами для которых этот язык родной. Конфедерация поддерживаемыми, усилия кантонов Грizon и Тичино по сохранению итальянского и рето-романского (раушского) языков.

Раздел третий, состоящий всего из семи статей, определяет порядок пересмотра Конституции. Переходные положения, насчитывавшие на 1 апреля 1994 г. 19 статей с текстом (всего же 24 статьи), регулируют очень разные вопросы; здесь следует отметить (ст. 8) временное делегирование Федеральному совету нормотворческих прав в налоговой области с подробным указанием принципов, которых он при этом обязан придерживаться. Особенность содержания швейцарской Конституции, на которую мы уже обращалось внимание в Общей части учебника (п. 2 § 6 гл. II во 2-м изд.), состоит в том, что в нее включено немало таких норм, какие обычно находят свое место лишь в текущем законодательстве. Это нередко обусловлено тем, что в Конституции получали отражение чисто экономические и политические потребности. Особенно часто подобные нормы стали включаться в Конституцию после того, как в 1891 г. была установлена возможность ее изменения по народной инициативе.

Регулируемое Конституцией политико-территориальное устройство страны, невзирая на ее название (Конфедерация), следует характеризовать как *федеративное* (см. ниже § 6).

Что же касается формы правления, то определить ее непросто. Хотя коллегиальный орган — Федеральный совет — соединяет функции и правительства, и во многом также главы государства и не несет по Конституции политической ответственности перед Федеральным собранием (парламентом), он избирается парламентским путем. Швейцария, следовательно, — *своеобразная смешанная республика с выраженным дуалистическим государственным режимом*.

По способу изменения Конституция Швейцарии относится к числу *жестких*. Она различает два вида своего собственного пересмотра — полный и частичный.

Полный пересмотр, согласно ст. 119 Конституции, производится только законодательным путем. Если одна из палат Федерального собрания вынесет постановление о полном пересмотре, а другая с этим не согласится, или полного пересмотра потребуют 100 тыс. избирателей, то вопрос о том, должен состояться пересмотр или нет, передается на голосование швейцарского народа. В

случае положительного ответа большинства проголосовавших избирателей на этот вопрос обе палаты подлежат переизбранию, чтобы приступить к полному пересмотру Конституции (ст. 120). Идея полного пересмотра выдвигалась неоднократно, однако только 8 сентября 1935 г. состоялся референдум относительно его необходимости, на котором решение избирателей было отрицательным.

В 1965 г. обе палаты согласились с необходимостью полного пересмотра, однако процедура подготовки его продолжается сих пор, отличаясь обстоятельностью, тщательностью и, как видим неторопливостью. В 1978 и 1985 гг. публиковались проекты новой Конституции, последний из которых во всяком случае имеет вполне современный вид: в нем есть раздел о правах и свободах и руководящих принципах государства, детализированных в нескольких главах, раздел о федеративном устройстве, сохраняются характерные для Швейцарии институты непосредственной демократии. В 1987 г. Федеральное собрание постановило полностью пересмотреть Федеральную конституцию и поручило Федеральному совету представить ее проект. Однако полного пересмотра так до сих пор и не произошло.

Частичный пересмотр, согласно ст. 121 Конституции, может осуществляться как законодательным путем, так и по народной инициативе, т. е. по требованию 100 тыс. избирателей включить, отменить или изменить какую-либо статью Федеральной конституции. Если избиратели предлагают пересмотреть или включить несколько различных конституционных положений, то каждое из них должно составить предмет отдельной инициативы.

Народная инициатива может быть заявлена в форме общего предложения или разработанного проекта. Если палаты Федерального собрания согласились с народной инициативой в общего предложения, они должны разработать соответствующий проект и представить его на решение народа и кантонов (субъектов швейцарской федерации), а если Федеральное собрание согласилось с народной инициативой в виде разработанного проекта, он сразу передается на одобрение народа и кантон Голосом кантона, согласно ч. 3 ст. 123 Конституции, считается результат народного голосования в нем.

При несогласии палат с инициативой вопрос о необходимости частичного пересмотра выносится на голосование народа, и в случае положительного решения большинства проголосовавших избирателей Федеральное собрание должно приступить к пересмотру, одобренному народом. В случае несогласия с тайным проектом оно может вынести на решение народа с инициативным проектом также свой альтернативный проект или предложение отклонить инициативный проект. Согласно ст. 121-бис Конституции, частично излагавшейся в общей части учебника (п. 6 § 5 гл. VII), при вынесении на референдум контрпроекта Федерального собрания избирателю предлагается ответить на три вопроса:

- 1) предпочитает ли он народную инициативу действующему праву;
- 2) предпочитает ли он контрпроект действующему праву;
- 3) какой из проектов должен вступить в силу, если народ и кантоны предпочитают действующему праву оба проекта;

Абсолютное большинство определяется для каждого вопроса отдельно. Вопросы, оставшиеся без ответа, не учитываются. При одобрении избирателями обоих проектов решение определяется результатом голосования по третьему вопросу. В силу вступает проект, получивший больше голосов избирателей и кантонов. Если же по третьему вопросу большинство голосов избирателей получил один проект, а большинство голосов кантонов — другой, ни один из этих проектов в силу не вступает.

Вообще для вступления в силу новой Конституции или новой ее части необходимо большинство голосов участвовавших в голосовании избирателей и большинство голосов кантонов. При этом голос полукантона (см. об этом ниже, § 6) считается половиной голоса кантона (ч. 1 и 2 ст. 123).

Предложения о частичном пересмотре выносятся на референдум почти ежегодно, и на 1 апреля 1994 г. избиратели и кантоны одобрили, как отмечалось, 130 проектов конституционных изменений и еще больше отклонили. При этом 199 проектов было внесено путем народной инициативы, и подавляющее большинство их было отклонено на референдумах или заранее отозвано. Учитывая, что проекты Федерального собрания отклоняются на референдумах лишь в 25% случаев, можно прийти к выводу, что избиратели этим проектам доверяют больше. Однако, как отметила швейцарская Федеральная канцелярия, оказывается, что народные инициативы часто побуждают Федеральный совет и Федеральное собрание к реформам, до которых те сами дозрели бы значительно позже⁹⁶.

Конституции кантонов

Каждый кантон и полукантон имеет свою конституцию. В некоторых кантонах конституции были приняты еще до принятия первой федеральной Конституции 1848 г. (Тичино — в 1830 г., в Женеве — в 1847 г.) или до принятия ныне действующей Конституции (во Фрибуре — в 1857 г., в Невшателе — в 1858 г., в Тургау и Цюрихе — в 1869 г. и т. д.). Большинство кантональных конституций приняты в конце XIX — начале XX вв. некоторые из конституций подверглись полному пересмотру (например, в Женеве — в 1958 г., в Нидвальдене — в 1965 г., в Тичино — в 1967 г., в Обвальдене — в 1968 г., в

Аарау — в 1980 г в Базеле-сельском в — 1981 г., в Ури — в 1984 г.) и имеют вполне современный вид. Пересмотры позволили приспособить их к новым реальностям, особенно в социально-экономической области. Конституции кантонов, естественно, содержат традиционные статьи о правах и свободах, об организации системы государственной власти. Однако последние акты, принятые в 70 — 90-х гг., значительно отличаются от своих предшественников. В них была осуществлена полная перекомпоновка нормативного материала, проведена его новая систематизация. Они содержат расширенный каталог основных прав и свобод, провозглашают принципы правового государства, определяют политические задачи кантонов, устанавливают основные цели их политики, расширяют возможности применения референдума и народной законодательной инициативы, четко определяют организацию органов государственной власти, статус, организацию и пределы автономии общин, уточняют отношения между церковью и кантонами, устанавливают территориальные границы внутри кантонов.

Приведем два примера, показывающих, что последние кантональные конституции вполне идут в ногу с достижениями современного конституционализма. Так, в преамбуле конституции кантона Жюра 1979г. содержатся ссылки на такие основополагающие документы, как Декларация прав человека и гражданина 1789г., Всеобщая декларация прав человека Организации Объединенных Наций 1948г. и европейская Конвенция защите прав человека и основных свобод 1950 г.. На основании их принципов и акта о свободном учреждении кантона 23 июня 1974 г. республика и кантон Жюра содействует социальной справедливости, поощряет сотрудничество между народами, играет активную роль в сообществах, частью которых кантон себя считает.

Можно процитировать ч. 2 ст. 2 новой Конституции полукантона Базель-сельский 1981 г., посвященную правам и обязанностям граждан. В полукантоне гарантируются:

право на жизнь, на неприкосновенность личности и своею, мнений, а также свобода передвижения;

свобода вероисповедания и совести; свобода информации, мнений и печати; свобода ассоциаций, собраний и манифестаций; свобода образования, исследований, а также свобода искусств; защита частного имущества, тайна переписки и телекоммуникаций, а также неприкосновенность жилища; защита от злоупотреблений сведениями; право на брак и на образование семьи; свобода учреждения предприятий;

право на свободный выбор и свободное осуществление своей профессии, а также право на свободное осуществление экономической деятельности.

Все кантональные конституции, как и федеральная, предусматривают возможность своего полного или частичного пересмотра, причем почти во всех кантонах эти пересмотры могут осуществляться по народной инициативе: требуется число подписей от 0,01% в полукантоне Аппенцелль-Иннерроден до 5,85% от численности избирательного корпуса в кантоне Невшатель. Для инициативы общего пересмотра конституции требуется от одной подписи избирателя в кантоне Гларус до 12 тыс. в кантоне Во и 15 тыс. в кантоне Берн. В кантоне Цюрих народная инициатива по пересмотру Конституции в период между созывами парламента — Большого совета влечет немедленное возобновление полномочий парламента прежнего созыва. В кантоне Женева полный пересмотр может осуществляться раз в 15 лет, в пяти кантонах он осуществляется общими собраниями — ландсге-майнде (см. ниже, п. 2 § 6). Инициатива пересмотра может исходить и от кантональных парламентов, например в кантонах Жюра, или от парламента и правительства, например в кантоне Тичино. Любые конституционные реформы в кантонах подлежат утверждению на референдуме. Для пересмотра кантональной конституции требуется согласие абсолютного большинства избирателей. Как упоминалось в Общей части учебника (п. 6 § 1 гл. XI), согласно ст. 6 Федеральной конституции, кантоны обязаны испрашивать у Конфедерации гарантию для своих конституций; она дается при соблюдении этими конституциями следующих трех условий: в них не должно содержаться ничего противоречащего Федеральной конституции; они должны обеспечивать осуществление политических прав в соответствии с республиканскими формами — представительными или демократическими⁹⁷; они должны приниматься народом и пересматриваться по требованию абсолютного большинства граждан.

Гарантия дается в случае одобрения конституции Федеративным собранием. Отказы в гарантии встречаются редко. В 1948 г было отказано в гарантии измененных ст. 58 Конституции полукантона Базель-городской и ст. 57 Конституции полукантона Базель-сельский на основании противоречия ст. 1 Федеральной конституции. В 1958 г. последовал отказ в гарантии ч. 3 ст. 84, включенной в 1956 г. в Конституцию кантона Во, на основании противоречия ст. 4 Федеральной конституции.

Согласно воззрениям швейцарских ученых, требование федеральных гарантий для каждой новой или пересмотренной конституции кантона должно интерпретироваться не как необходимое условие законности акта, но как мера, связанная с выполнением федеративного договора, как средство контроля со стороны федеральных властей за законностью и соответствием Федеральной конституции⁹⁸. Отказ в гарантии со стороны федеральных властей должен быть отмечен в соответствующей конституции кантона, но такой отказ не лишает законности опротестованные статьи или статью.

В качестве примера укажем отказ в предоставлении гарантий новой Конституции полукантона Базель-сельский, принятой на референдуме 4 ноября 1984г. совсем незначительным большинством избирателей: 16522 — «да» и 16264 — «нет». В ее ч. 2 ст. 115 правительство полукантона обязывалось следить за тем, чтобы никакие атомные электростанции не воздвигались на территории полукантона или по соседству с ним. В августе 1985 г. Федеральный совет в целом благоприятно отозвался об этой Конституции, однако в сентябре того же года Совет кантонов (верхняя палата парламента страны) отказал в гарантиях из-за указанной нормы, узрев в ней посягательство на суверенные права других кантонов. Национальный совет (нижняя палата) в марте 1986 г. все же предоставил гарантии, и Совет кантонов присоединился к этому решению. Обе палаты, однако, высказались в том смысле, что за Конфедерацией остается приоритет в решении вопросов, касающихся атомной энергии.

Процедура гарантий считается в Швейцарии слишком сложной и длинной, даже если она не дает оснований для споров по конкретным вопросам. Швейцарским ученым и политикам представляется более гибкой система взаимных консультаций кантонов с органами федеральной исполнительной власти, прежде всего с департаментом (министерством) юстиции и полиции.

2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина

Швейцарское гражданство и режим иностранцев

Согласно ст. 44 Федеральной конституции, Конфедерации принадлежит право регулировать приобретение и утрату прав гражданства в силу происхождения, брака и усыновления, а также утрату швейцарского гражданства и его восстановление.

Согласно названной статье и Федеральному закону о приобретении и утрате швейцарского гражданства 1952г. (с последующими изменениями), этот институт традиционно включает три вида гражданства: гражданство города или коммуны, гражданство кантона и гражданство Конфедерации. Гражданство города или коммуны, которое в Швейцарии исторически считается важнейшим, автоматически влечет обладание гражданством соответствующего кантона и Конфедерации. В настоящее время, однако, приобретение и утрата гражданства регулируются названным федеральным законом. Этот акт различает приобретение гражданства по закону и путем административного решения, т. е. путем натурализации.

Приобретение гражданства по закону включает, в свою очередь, приобретение его по рождению и в результате вступления в брак. По общему правилу, ребенок, родившийся от матери или отца — швейцарских граждан, автоматически приобретает такое же гражданство, т. е. действует право крови. Внебрачный ребенок швейцарской гражданки также получает такое гражданство; внебрачный же ребенок иностранки становится швейцарским гражданином, если его отец является таковым и мать вступает с ним в брак, а также если родители ребенка в браке не состоят, но ребенок получает фамилию отца — гражданина страны и воспитывается, оставаясь под его родительской властью. Иностранка приобретает гражданство в результате брака со швейцарцем. По ст. 43 Федеральной конституции каждый гражданин кантона является швейцарским гражданином и как таковой может участвовать в федеральных выборах и голосованиях по месту своего жительства, подтвердив должным образом наличие у него избирательного права. Поселившийся где-либо швейцарский гражданин пользуется по месту жительства всеми правами гражданина кантона и вместе с тем всеми правами гражданина общины, однако соучастие в публичной собственности, а также право голоса по чисто гражданским делам из этого исключаются, если кантональное законодательство не определяет иного. Право голоса в кантональных и общинных делах он получает по истечении трех месяцев после поселения. Кантональные законы о поселении и праве голоса новопоселенцев в общинах подлежат одобрению Федерального совета.

Приобретение гражданства по *натурализации* зависит главным образом от времени проживания в Швейцарии — срок установлен в 12 лет. Срок в два раза меньший требуется для иностранцев, которые уже жили в Швейцарии в молодом возрасте; для детей, усыновленных швейцарцем, а равно для детей, проживающих с матерью, имеющей иностранное происхождение, и отцом — швейцарским гражданином. Вдвойне засчитывается время, прожитое ими в стране до 10-летнего возраста.

Швейцарское гражданство может приобретаться и путем натурализации в кантоне и общине (коммуне). Натурализация производится кантоном после одобрения Конфедерацией. Натурализованное лицо обладает правами и обязанностями гражданина кантона и общины. В соответствии с кантональным правом оно может соучаствовать в их публичной собственности. Швейцарское гражданство *утрачивается* либо в результате отказа от него, либо в результате брака швейцарской гражданки с иностранцем, если она при его заключении заявляет об отказе от швейцарского гражданства; гражданство также утрачивается в случае, если гражданин родился за границей, имеет другое гражданство и до достижения 22 лет не заявил о желании остаться гражданином Швейцарии. Лицо теряет свое коммунальное и кантональное гражданство только в случае утраты гражданства Швейцарии. Многие швейцарцы имеют гражданство нескольких коммун и кантонов. В таких случаях, согласно

решению Федерального суда, отдается предпочтение гражданству места проживания. Федеральное законодательство, согласно ст. 69-тер Федеральной конституции, регулирует въезд и выезд, пребывание и поселение *иностранцев*. И хотя решения о пребывании и поселении принимаются на основании федерального права кантонами, Конфедерация принимает окончательные решения по вопросам разрешений на длительное пребывание, поселение и отклонение от установленных пределов, нарушений договоров о поселении, производимой кантонами высылки из пределов Конфедерации, отказа в предоставлении убежища. Конфедерация, в соответствии со ст. 70, может высылать со своей территории лиц, не являющихся ее гражданами и угрожающих ее внутренней или внешней безопасности. Конституция в ст. 68 предусмотрела, что федеральное законодательство может устанавливать гражданские права для лиц без гражданства и меры по предотвращению случаев безгражданства.

Общая характеристика конституционных прав, свобод и обязанностей

Права, свободы и обязанности человека и гражданина регулируются в Швейцарии на двух уровнях — федеральном и кантональном — соответствующими конституциями и законами. Данная материя не выделена в Федеральной конституции в особый раздел, а регулируется в рамках первого раздела «Общие положения» наряду (можно даже сказать — вперемешку) с другими конституционными проблемами.

Первоначально Федеральная конституция провозглашала только те права, свободы и обязанности, которые содержались в конституциях кантонов. Но затем их перечень в Федеральной конституции стал увеличиваться. Однако и сегодня Швейцария в данном отношении отстает от других стран как по перечню конституционных прав и свобод, так и по их детализированности. Это служит одним из доводов в пользу полного пересмотра Конституции. Проблемность конституционных прав и свобод и отсутствие их систематизации привели в начале 60-х гг. высший судебный орган страны — Федеральный суд — к необходимости признать приравненными к конституционным такие отдельные права и свободы, которые не записаны в Федеральной конституции. Речь идет, в частности, о личной свободе, свободе выражения мнений, свободе собраний, свободном выборе языка. Суд исходил из того, что без указанных свобод не могут существовать некоторые свободы, записанные в Конституции. Так, конституционная свобода совести не может существовать без личной свободы, а право на свободное политическое волеизъявление в форме права на инициативу проведения референдума или принятия закона не может быть реализовано без свободы собраний и свободы выражения мнений. Кроме того, в 1974 г. Швейцария ратифицировала европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (с некоторыми последующими протоколами), которая стала одним из источников и гарантий прав и свобод человека и гражданина в стране. Конвенция гарантирует, в частности, также отсутствующие в Федеральной конституции права и свободы, как право на жизнь, запрещение пыток, жестоких и позорящих наказаний, рабства или подневольного состояния, право на свободу и неприкосновенность, процессуальные права (например право иметь адвоката), право на уважение своей частной и семейной жизни, право на свободу мысли, совести и религии убеждений, мирных собраний, право на образование ассоциации (например, профсоюзов) и вступление в них, запрещение дискриминации в пользовании правами и свободами по основаниям пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических и других убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного, сословного или иного положения.

В ст. 4 Конституции установлено, что все швейцарцы равны перед законом. В стране нет ни отношений подданства, ни привилегий для места, рождения, семей или лиц. Мужчина и женщина равноправны, а законодатель обязан позаботиться об их равном положении в семье, образовании и труде. Они вправе претендовать на равную оплату равноценного труда. Последние две нормы, образующие ч. 2 указанной статьи, включены в Конституцию лишь в 1981 г. В отношении равноправия женщин с мужчинами швейцарцы оказались очень консервативны: к выборам женщины были допущены лишь на рубеже 70-х гг. после нескольких отклонений соответствующих конституционных поправок на референдумах, в которых тогда участвовали лишь мужчины.

Субъектами прав гражданина являются, по Конституции, швейцарцы. Можно из изложенной ст. 4 сделать вывод, что при этом имеются в виду граждане обоего пола, хотя ст. 74 в отличие от многих других статей и говорит о швейцарцах и швейцарках. Скорее всего, это техническое упущение законодателя, который бывает не свободен от подобных упущений и в самых культурных странах.

Ниже мы рассмотрим только те права, свободы и обязанности, которые содержатся в Федеральной конституции Швейцарии.

Гражданские (личные) права, свободы и обязанности

Часть 4 ст. 36 гарантирует тайну почтовой и телеграф корреспонденции. В *Свобода вероисповедания и совести* неприкосновенна, — гласит ч. 1 ст. 49 Конституции. Последующие части этой статьи запрещают принуждать к участию в религиозных общинах, в религиозном обучении, в отправ-

лении религиозных обрядов, равно как и подвергать любым наказаниям за вероисповедные взгляды. В указанном духе должно осуществляться носителями родительской или опекунской власти и религиозное воспитание детей до 16 лет. Никакими церковными или религиозными предписаниями нельзя ограничивать осуществление гражданских или политических прав. Нельзя заставлять платить налоги, предназначенные специально для целей культа, исповедуемого определенной религиозной общиной, если лицо к ней не принадлежит. В то же время вероисповедные взгляды не освобождают от выполнения гражданских обязанностей. Согласно ст. 45 Конституции, каждый швейцарец может *поселяться в любом месте* страны и не может быть изгнан из Швейцарии. На Конфедерацию ст. 45-бис возлагает обязанность укреплять связи находящихся за границей швейцарцев с родиной и между собой и создавать для этой цели специальные учреждения. С учетом особого положения находящихся за границей швейцарцев Конфедерация может издавать нормы, необходимые для регулирования их прав и обязанностей, в частности осуществления политических прав, выполнения воинской обязанности и получения поддержки. Перед изданием таких норм следует заслушивать мнение кантонов.

Федеральным законом регулируются различия между поселением и пребыванием и вопрос о политических и гражданских правах швейцарцев, временно пребывающих на той или иной части территории страны (ст. 47).

Право *на брак*, согласно ст. 54, находится под защитой Конфедерации. Оно не может ограничиваться ни церковными или экономическими соображениями, ни прежним поведением, ни какими-либо иными полицейскими основаниями. Брак, заключенный в одном из кантонов или за границей по действующему там законодательству, признается на территории Конфедерации. Дети, рожденные до брака, узакониваются последующим браком Родителей. Взимание сборов за въезд невесты (нем. Brauteinzugs-gebuhr) и иных подобных сборов не допускается.

Политические права, свободы и обязанности

Конституция устанавливает (ч. 3 ст. 43), что политические права можно осуществлять только в одном кантоне. Имеются в виду главным образом *права избирательные*. В ст. 66 предусмотрена возможность лишения политических прав в установленных федеральным законом пределах. В ст. 55 гарантируется *свобода печати*.

Граждане имеют право образовывать союзы, которые по своим целям и используемым для их достижения средствам не являются противоправными или опасными для государства. Регулирование борьбы со злоупотреблениями данным правом возложено на кантоны (ст. 56).

Согласно ст. 18 Конституции, каждый швейцарец является *военнообязанным* (нем. wehrpflichtig), однако закон предусматривает гражданскую заменяющую службу. Утрата военными служащими жизни или причинение стойкого вреда их здоровью вследствие федеральной военной службы дают им или их семьям в случае нужды основание претендовать на поддержку Конфедерации. Первое снаряжение, обмундирование и вооружение военными служащими получают бесплатно, и оружие остается у них на руках в соответствии с условиями, установленными федеральным законодательством. Лица, освобождаемые от военной службы, платят особый налог. Эти нормы отражают милиционный характер швейцарской армии, о чем несколько подробнее говорится в следующем параграфе. На основании ст. 22-бис, включенной в Конституцию в 1959 г., Конфедерация уполномочена вводить федеральным законом обязательную службу гражданской обороны для мужчин; женщины могут участвовать в несении этой службы добровольно.

3. Конституционные основы общественного строя

Конституционное регулирование экономических отношений

Соответствующие конституционные нормы содержатся в разделе первом Федеральной конституции, хотя, как и в предыдущих случаях, не приведены в систему. То же можно сказать об отношениях, рассматриваемых в последующих пунктах. Выше уже приведены конституционные положения, относящиеся к собственности. Согласно ст. 31 Конституции, на всей территории Конфедерации гарантируется *свобода торговли и промысла*, поскольку не ограничена Федеральной конституцией и основанная на ней законодательством. Однако исторические монопольные права кантонов сохранены. В соответствии со ст. 31-бис Конфедерация в рамках своих конституционных полномочий принимает меры, направленные на повышение благосостояния народа и экономическое обеспечение граждан. Соблюдая общие интересы всего швейцарского хозяйства, она может регулировать осуществление торговли и промысла и принимать меры для содействия отдельным отраслям хозяйства или профессиям в рамках принципа свободы торговли и промысла. Однако в случаях, когда это оправдано общим интересом, Конфедерация при необходимости может отступить от указанного принципа и издать предписания:

для сохранения важных отраслей хозяйства или профессий существованию которых угрожает опасность, а также для содействия повышению производительности профессионального труда лиц, имеющих самостоятельный доход в этих отраслях или профессиях;

для сохранения здорового крестьянского сословия и высокопроизводительного сельского хозяйства, а также для укрепления крестьянского землевладения;

для защиты частей страны, экономика которых находится под угрозой;

против экономически или социально вредных воздействий картелей и подобных организаций;

о предупредительных мерах по защите экономики страны и по обеспечению снабжения страны жизненно важными товарами и услугами в случае их серьезной нехватки, с которой сама экономика справиться не может.

Что касается первых двух задач, то Конфедерация действует указанным образом, если сами отрасли и профессии приняли меры самопомощи, и она содействует созданию в экономике организаций взаимопомощи.

Примечательно записанное в ст. 31-тер право кантонов регулировать законом гостинично-ресторанное дело в случае чрезмерной конкуренции, включая установление персональной пригодности к его ведению и ограничение числа предприятий в зависимости от потребности. Право регулировать банковское дело передано в ст. 31-кватер Конфедерации, которая должна при этом заслушивать мнение кантонов. В области кредитно-денежной, публичных финансов и внешне-экономических отношений Конфедерация может в необходимых случаях отступать от принципа свободы торговли и промысла. Она может обязать предприятия создавать резервы рабочих мест, используя налоговые льготы. При составлении своих бюджетов Конфедерация, кантоны и общины должны учитывать состояние экономической конъюнктуры, устанавливая соответственно надбавки или скидки для отчислений, предусмотренных федеральным правом. Накопленные таким образом средства должны храниться, пока этого требует конъюнктура. Затем прямые отчисления возвращаются в индивидуальном порядке, а косвенные используются для предоставления скидок или создания рабочих мест. При этом учитывается неодинаковое экономическое развитие отдельных территорий страны. Конфедерация проводит исследования, необходимые для экономической политики (ч. 2 — 5 ст. 31-квинквиес).

Весьма интересно положение ст. 31-септиес, которое наделяет Конфедерацию правом в целях воспрепятствования злоупотреблениям в ценообразовании осуществлять наблюдение за ценами и давать рекомендации в отношении цен на товары и услуги мощным предприятиям и организациям публичного и частного права, а в необходимых случаях понижать эти цены. Трудно, правда, сказать, в какой мере эти положения применимы на практике и каковы последствия их применения. Впрочем, ст. 32 установила, что ряд вышеизложенных положений может вводиться только федеральными актами, одобренными на референдуме. При их принятии заслушиваются кантоны, на которые главным образом и возлагается их исполнение. Заслушиваются также экономические организации, и они могут привлекаться к участию в исполнении данных актов. В ст. 28 — 30 Конституции регулируется *таможенное дело*, которое отнесено к ведению Конфедерации. Примечательно, что в Конституции установлены принципы, которыми федеральная власть должна руководствоваться при повышении таможенных пошлин и которые представляют определенный интерес. Так, повышение импортных пошлин на товары, необходимые для отечественных промышленности и сельского хозяйства, а также на предметы первой необходимости допускается лишь в минимальном размере, тогда как предметы роскоши облагаются максимальными пошлинами. Эти принципы должны, как правило, соблюдаться и при заключении торговых договоров с границей. Экспортные пошлины должны быть по возможности умеренными. Таможенное законодательство должно содержать положения, обеспечивающие пограничный и рыночный оборот. В то же время при чрезвычайных обстоятельствах Конфедерация может временно отклоняться от указанных принципов. Весь доход от таможенных пошлин идет в федеральную казну. Этим, пожалуй, исчерпывается конституционное регулирование чисто экономических общественных отношений. Значительно подробнее регулируются в Конституции (правда, в основном в аспекте распределения компетенции между Конфедерацией и кантонами) социально-экономические и чисто социальные в узком значении общественные отношения.

Конституционное регулирование социальных отношений

Согласно ст. 22-кватер Конституции, Конфедерация законом устанавливает принципы для проводимого кантонами пространственного *планирования*, призванного обеспечить целесообразное использование земли и упорядоченное заселение страны. При этом учитываются потребности общенационального, регионального и местного планирования.

Конституция в ч. 1 ст. 31-квинквиес возлагает на Конфедерацию обязанность принимать меры для равномерного экономического развития, в частности для *предупреждения безработицы и доро-*

говизны и борьбы с ними. В ст. 34-новиес установлена обязанность Конфедерации регулировать законом страхование от безработицы, которое, как правило, обязательно для работников. Страховать могут и работающие индивидуально. За работников половину взносов должны платить их работодатели. При чрезвычайных обстоятельствах частичное финансирование производят Конфедерация и кантоны.

В интересах Конфедерации или ее значительной части она, согласно ст. 23, может за свой счет проводить или поддерживать проведение *публичных работ*, осуществляя в случае необходимости право экспроприации за полное возмещение. Федеральное собрание, однако, может запретить проведение таких работ, если ими наносится ущерб военным интересам Конфедерации.

В ч.1 ст. 34 Конституция управомочивает Конфедераций единообразно регулировать использование детского *труда* продолжительность рабочего времени для взрослых в промышленности, равно как защиту рабочих от производства, угрожавшего их здоровью и безопасности. Часть 2 указанной статьи предусматривает федеральное регулирование и надзор в отношении эмиграционных агентств и частных страховых предприятий.

В соответствии со ст. 34-тер Конфедерация обязана урегулировать защиту работников, отношения между ними и работодателями, предусмотрев, в частности, совместное регулирование ими производственных и профессиональных дел, объявить общеобязательными генеральные трудовые договоры и иные совместные меры союзов работодателей и работников по содействию миру в трудовых отношениях. Условием для этого является соразмерный учет обоснованных интересов меньшинств и региональных различий, а также соблюдение равноправия и свободы союзов. Федеральный законодатель должен также предусмотреть соразмерную компенсацию жалований и заработков, упущенных вследствие военной службы, урегулировать трудовое посредничество и профессиональное обучение в промышленности, ремесле, торговле, сельском хозяйстве и домашнее обслуживание.

Согласно ст. 34-бис, включенной в Конституцию в 1980 г., Конфедерация должна учредить *страхование от болезней и несчастных случаев* с учетом существующих больничных касс. Оно может быть объявлено обязательным для всех или для отдельных классов населения. Конфедерация обязана, по ст. 34-кватер, принимать меры для достаточного *обеспечения в случае старости, смерти и инвалидности*, основанного на федеральном, профессиональном и личном страховании, причем страхование на указанные случаи является обязательным. Пенсии должны соразмерно покрывать потребности существования, причем максимальная пенсия может превышать минимальную не более, чем вдвое. Они должны приспосабливаться к движению цен. Страхование осуществляется при участии кантонов и возможно привлечении профессиональных союзов и иных частных или публичных организаций. Финансируется страхование взносами застрахованных (если это работники, то половину взносов платят их работодатели), взносом в размере до половины расходов, покрываемым сначала чистыми доходами от табачного налога и таможенных пошлин на табак, акциза на спиртные напитки и выручки игорных домов (согласно ч. 5 ст. 35, на это идет до 80% их выручки), а также, если предусмотрено законом, взносами кантонов, уменьшающими соответственно федеральный взнос. Поощряется и самострахование, а также вовлечение инвалидов в активную деятельность.

Статьей 23-бис на Конфедерацию возложена обязанность содержать запасы хлебного зерна, необходимые для обеспечения *снабжения* страны, и осуществлять для этого ряд конкретных мер. В соответствии со ст. 24 Конфедерация имеет право высшего надзора за полицией, охраняющей *гидротехнические сооружения и леса*, и должна содействовать исправлению и обустройству горных потоков, облесению их источников, издавая необходимые акты для охраны этих сооружений и существующих лесных массивов. Статья 24-бис возлагает на Конфедерацию ряд функций по нормативному регулированию водного хозяйства страны определяя также полномочия кантонов в данной области. Статье 24-тер законодательство о судоходстве отнесено к ведению Конфедерации.

В ст. 24-кватер, 24-квинквие и 24-октиес определены федеральные полномочия в сфере энергопроизводства и снабжения а также защиты от опасности ионизирующего излучения, в последней из перечисленных статей, которая была включена в Конституцию в 1990 г., сформулированы некоторые принципы *энергетической политики*.

Согласно ч. 3 ст. 36-бис, при проведении национальных дорог следует максимально щадить земли, пригодные для хозяйственного использования. Статья 36-сектиес обязывает Конфедерацию охранять Альпийскую область от негативных воздействий транзитного сообщения. Кантонам разрешается без ущерба для нужд Конфедерации ограничивать или запрещать автомобильное и даже велосипедное движение (ч. 2 ст. 37-бис). Более того, в ст. 37-кватер определяется компетенция Конфедерации и кантонов в отношении пеших троп и дорог, причем предусмотрено сотрудничество в этом вопросе с частными организациями.

Помимо упомянутых положений, лишь частично затрагивающих проблему *охраны человека и окружающей его среды*, включая животный мир, от вредных воздействий, более основательно она урегулирована в ст. 24-сектиес, 24-септиес, 24-новиес, 25, 25-бис. Примечательно, что новеллизация

ст. 24-секстис в 1987 г., которая предусмотрела охрану болот и болотистых ландшафтов особой красоты, имеющих национальное значение, сопровождалась переходным положением, обязавшим лиц, возведших в течение четырех предшествующих лет в определенной болотистой местности сооружения, строения и произведших изменения почвы, вернуть за свой счет все к первоначальному состоянию. Статья 24-новис, включенная в Конституцию в 1992 г., провозглашает защищенность человека и окружающей его среды от злоупотребления технологиями продолжения рода и генной инженерии, предусматривая в интересах защиты человеческого достоинства, личности и семьи, в частности, следующие принципы:

недопустимость вмешательства в наследственный материал человеческих зародышевых клеток и эмбрионов;

запрещение вводить в человеческий наследственный материал или сплавлять с ним нечеловеческий зародышевый и наследственный материал;

допустимость помощи в продолжении рода только в случаях, когда иным образом не устраняется опасность бесплодия или передачи тяжелого заболевания, но не с целью получить определенные свойства у ребенка или провести исследование. Оплодотворение человеческой яйцеклетки вне тела женщины разрешается только при установленных законом условиях. Вне тела женщины могут развиваться в эмбрионы лишь столько человеческих яйцеклеток, сколько возможно немедленно ввести в него;

недопустимость донорства применительно к эмбрионам и всех видов наемного материнства;

запрещение торговли человеческим зародышевым материалом и изделиями из эмбрионов;

исследование, регистрация или демонстрация наследственного материала лица только с его согласия и на основании положений закона;

гарантированный доступ лица к данным о его происхождении.

В соответствии со ст. 31-сексис Конфедерация, соблюдая общие интересы швейцарской экономики и свободу торговли и промысла, принимает меры для *защиты потребителей*. Такая формулировка ч. 1 указанной статьи ставит под сомнение приоритетность интересов потребителя. В сфере федерального законодательства о недобросовестной конкуренции организации потребителей имеют такие же права, как и профессиональные и экономические союзы. Кантоны обязываются для споров из договоров между потребителями и поставщиками конечной продукции, где спорная сумма не превышает установленного Федеральным советом предела, предусмотреть примирительное разбирательство или простую и быструю судебную процедуру.

Довольно подробно регулирует Конституция вопросы, связанные с производством, импортом, очисткой, продажей *спиртных напитков* (ст. 32-бис — 32-кватер). Законодателю, в частности, предлагается содействовать уменьшению потребления крепких напитков. Конфедерация должна уменьшить число перегонных аппаратов, в частности путем их выкупа на добровольной основе, Запрещен оборот напитков типа абсента (полынной настойки).

При осуществлении своих полномочий и в рамках Конституции Конфедерация должна учитывать потребности *семьи*. Она Регулирует статус семейных компенсационных касс и может объявлять вступление в них обязательным для всех или для отдельных групп населения. То же относится к страхованию по материнству. Соответствующие законы исполняются при участии кантонов и возможном привлечении частных и публичных объединений (ст. 34-квинквис).

Конфедерация, согласно ст. 34-сексис, должна содействовать удешевлению жилищного строительства и приобретению *жилья* в собственность. При этом следует заслушивать кантоны и за заинтересованные организации. Статья 34-септис обязывает Конфедерацию защищать съемщиков жилья в сотрудничестве с организациями сдающих и снимающих жилье.

Конституционные основы политической системы

Следует отметить то, что Федеральная конституция Швейцарии в отличие от конституций многих других стран определила в разделе первом статус государства в целом, а особенно такого его института, как Вооруженные силы.

Конфедерация, согласно ст. 2 Конституции, имеет целью: утверждение независимости отечества от любой внешней силы, поддержание внутреннего спокойствия и порядка, защиту свободы и прав кантонов (нем.: «клятвенных товарищей») и содействие их совместному благосостоянию. 700 лет существования Конфедерации свидетельствуют со всей убедительностью, что задачи эти выполняются успешно.

Федеральным и кантональным законодателям и должностным лицам Конституция в ст. 12 за-

прещает принимать от иностранных правительств пенсии, содержание, титулы, подарки или ордена. Нарушение этого запрещения влечет утрату мандата или должности. В армии запрещено принятие и ношение иностранных орденов и званий. Конфедерация, в соответствии со ст. 13 Конституции, не может содержать постоянное войско. Кантон или полукантон может без Разрешения федеральной власти содержать вооруженные формирования численностью до 300 человек, не считая сельской жандармерии. Военные вопросы регулируются далее ст. 19 — 22 Конституции. Согласно этим положениям, федеральная армия включает войсковые формирования кантонов и всех военнообязанных швейцарцев, не состоящих в этих формированиях. Командование федеральной армией, включая распоряжение принадлежащими ей по закону военными материалами, принадлежит Конфедерации. С политическими партиями и подчас оказывают им финансовую поддержку. Выше мы уже приводили примеры конституционных положений, предусматривающих участие таких о единений при осуществлении функций публичного управления, но эти примеры, разумеется, не являются исчерпывающими Союзы предпринимателей и работодателей, объединенных Торгово-промышленное объединение и Центральный союз швейцарских царских работодателей. Их партнером и противником выступ Швейцарский профессиональный союз, объединяющий 15 отраслевых профсоюзов.

4. Выборы, отзыв, референдум

Избирательные права

Согласно ст. 74 Конституции, при федеральных выборах и голосованиях швейцарцы и швейцарки имеют одинаковые политические права и обязанности. Право голоса принадлежит тем из них, кто достиг 18 лет и по федеральному праву не лишен активного гражданского права». Членом Национального совета может быть избран любой избиратель, не принадлежащий к духовному сословию. Избирательные права в кантонах и общинах регулируются кантональным правом.

Федеральное законодательство предусматривает лишение политических, а следовательно избирательных, прав на срок от двух до 10 лет за совершение преступления, повлекшее осуждение к лишению свободы. Кантоны лишают избирательных прав душевнобольных, лишенных свободы на срок более года. Ценз оседлости на федеральном уровне не предусмотрен. Если у избирателя нет постоянного местожительства, он должен зарегистрироваться за 10 дней до дня голосования, представив документы о рождении. На кантональных и общинных выборах ценз оседлости обычно составляет три месяца. С 1976 г. граждане, проживающие за границей, могут участвовать в голосованиях допускается голосование по почте.

Парламентские выборы

С 1918 г. Национальный совет избирается по *пропорциональной системе* с применением правила наибольшей *средней*. В настоящее время один депутат избирается примерно от 25 тыс. жителей. Избирательными округами являются кантоны, соответственно полукантоны. Число мандатов, приходящихся на кантон или полукантон, определяется на основании проводимой раз в 10 лет переписи населения по пропорциональной системе с применением правила наибольшего остатка, однако каждый кантон или полукантон получает не менее одного мандата.

В кантонах (полукантонах) с одним мандатом выборы, естественно, проводятся по мажоритарной системе. Допускается панаширование; если в 1935 г. этим правом воспользовались 2,5% избирателей, то в 1983 г. — уже 9,5%. Срок полномочий Национального совета — четыре года, и обновляется он полностью (ст. 76 Конституции).

Совет кантонов состоит из 46 депутатов от кантонов. Каждый кантон избирает двух депутатов, а в разделенных кантонах каждый полукантон — по одному депутату (ст. 80 Конституции). Согласно ст. 81, одновременное членство в обеих палатах недопустимо. Порядок выборов депутатов определяется кантонами. Большинство из них установило *прямые* выборы, а в Берне, Фрибуре и Невшателе депутатов избирают кантональные парламенты. Прямые выборы проводятся по *мажоритарной системе в два тура*.

Палата полностью никогда не обновляется. Большинство кантонов определило срок полномочий своих депутатов в четыре года. На практике одновременно с выборами Национального совета обновляется примерно половина мест в Совете кантонов.

Выборы кантональных парламентов и органов местного самоуправления

Выборы кантональных парламентов (больших советов) проводятся большей частью по *пропорциональной системе*. Лишь в обоих полукантонах Аппенцель и в кантонах Ури и Гларус действует мажоритарная система. При обеих системах образуются избирательные округа, учитывающие общинное и административное деление территории. В нескольких кантонах при применении пропор-

циональной избирательной системы установлено требование участия минимума избирателей, впрочем небольшого: например, в кантонах Базель-городской и Во — 5%, в Валлисе — 8%, в Женеве — 7%, в Невшателе — 10%.

Что же касается общинных советов (там, где они существуют), то они избираются, по общему правилу, на основе мажоритарной, а в городах — пропорциональной избирательной системы.

Отзыв

Швейцарскому конституционному праву известен институт досрочного отзыва выборных органов и должностных лиц. Институт отзыва существует в 10 кантонах. При этом, когда речь идет об отзыве парламентариев, решается вопрос о палате в целом, а не об отдельных ее членах. В Тичино, Тургау, Ури Шафхаузене по инициативе 1 тыс. избирателей возможен отзыв носителей исполнительной власти кантональными парламентами Валлисе и Базеле-сельском — по инициативе 1,5 тыс. избирателей отзыв парламента. Последний возможен также по инициативе 3 тыс. избирателей в Ури, 4 тыс. — в Золотурне, 5 тыс. в Люцерне и Аарау, 11 тыс. — в Тичино, 12 тыс. — в Берне, 1/5 избирателей — в отношении обеих палат в Тургау и т. д. Право отзыва в швейцарских кантонах было введено в 60-е гг. прошлого столетия на волне демократического движения в стране. Кантональные конституции, принятые в текущем столетии не содержат института отзыва.

Федеральная конституция также не содержит соответствующих норм об отзыве национальных органов государственной власти, однако однажды такой отзыв все же имел место. В 1919 г. Федеральное собрание прекратило осуществление своих полномочий в результате издания закона, принятого референдумом по народной инициативе. Примечательно, что роспуск избирателями кантонального парламента, т. е. одновременный отзыв его всех членов, производится при действии конституционных норм о представительном (свободном), а не об императивном мандате.

Референдум

Этот институт непосредственной демократии первоначально широко применялся только на уровне общин и кантонов. Но с 1921 г. в федеральную Конституцию стали включаться нормы, предусматривающие факультативный, в том числе петиционный, и обязательный референдум. Особенно этот процесс усилился после Второй мировой войны, во время которой Федеральное собрание злоупотребляло правом издавать акт неотложного характера, не подлежащие передаче на референдум.

Выше уже говорилось о референдуме применительно к изменению Федеральной конституции. Что касается обычных федеральных законов, а также федеральных постановлений, то для их принятия референдум в настоящее время не предусмотрен согласно ч. 2 ст. 89 Конституции, федеральные законы и общеобязательные федеральные постановления подлежат вынесению на референдум по требованию 50 тыс. избирателей или восьми кантонов, т. е. здесь, как и в Италии, законодательный репер референдум носит *отменительный* характер. То же относится к международным договорам, которые:

заключены бессрочно или не подлежат денонсации;

предусматривают вступление в международную организацию;

вводят многостороннюю унификацию права.

Постановлением обеих палат Федерального собрания на референдум могут быть вынесены и другие международные договоры. Вступление в организации коллективной безопасности или наднациональные сообщества подлежат голосованию народа и кантонов, т. е. референдум в данном случае обязателен (ч. 2 -4 ст. 89).

Кроме того, 50 тыс. избирателей или восемь кантонов могут потребовать вынесения на референдум неотложных общеобязательных федеральных постановлений, принятых Федеральным собранием на определенный срок. В этом случае они теряют силу и не могут быть возобновлены, если в течение года после их принятия не будут утверждены народом. Если же такого рода постановления не опираются на Конституцию, они подлежат в течение года после принятия утверждению народом и кантонами, в противном случае теряют силу (ч. 2 и 3 ст. 89-бис).

Со времени принятия в 1848 г. первой швейцарской Конституции в стране было проведено больше референдумов, чем во всех остальных государствах мира, вместе взятых. Можно сказать, что это основной институт в функционировании политической системы.

Цифры, характеризующие референдум на федеральном уровне, достаточно впечатляющи. С 1848 по 1994гг. всего было проведено в стране 192 обязательных и 122 факультативных референдума. До конца 50-х гг. из числа обязательных голосований в 1921 — 1930гг. состоялось 10 референдумов (в другие десятилетия — и того меньше), в 1951 — 1960 гг. число голосований составило

22, в 1961—1970гг. — 14, в 1971—1980гг. — 47, в 1981—1990гг. — 25, в 1991—1994гг. — 18. Подобная же картина наблюдается и в отношении факультативных референдумов. По десятилетиям с 1951 г. их состоялось соответственно 11, 8, 18, 12. В 1991—1994гг. прошло 19 таких референдумов.

Помимо постепенного возрастания числа федеральных референдумов, существует и противоположная тенденция. После Второй мировой войны было отклонено несколько инициатив по расширению возможного применения этого института. 13 мая 1956 г. народным голосованием был отклонен проект о референдуме по поводу концессий в гидроэнергетике; 30 сентября 1956г.— проект о финансовом референдуме; 26 мая 1963г.— о необходимости проведения референдума в случае вооружения атомным оружием; здесь же можно указать и на отклонение предложения о введении народной инициативы в законодатель-

сложные, но не вызывают серьезных разногласий среди политических сил страны или которые перегружены какими-либо фактическими данными. Так, в референдуме 3 марта 1991г., в который был вынесен вопрос о снижении возрастного ценза для активного избирательного права до 18 лет, характеризовавшийся большой степенью согласия в обществе, и проект о содействии общественному транспорту, содержащий обилие фактических данных, участвовал только 31% избирателей. Напротив голосования по несложным, но конфликтным проектам, например, по вопросу о пребывании в стране иностранцев, уровень участия достигает рекордных для Швейцарии цифр — 74% в 1970г. и 70%— в 1974г. На петиционном референдуме осенью 1989 г. по предложению ликвидировать швейцарскую армию уровень участия также дошел до 70%.

Частое использование референдумов снижает значение представительных органов, что должно оцениваться неоднозначно: с одной стороны, народ сам решает государственные дела, с другой — эти решения нередко страдают невысоким качеством.

5. Государственные органы

Федеральное собрание

Швейцарский парламент состоит из двух палат: нижней — Национального совета и верхней — Совета кантонов. Истории страны известен случай предложения о реорганизации этой структуры: в декабре 1943 г. был внесен проект конституционной реформы, предусматривавший преобразование Национального совета в Совет семей и создание третьей палаты — Экономического совета как органа профессионального представительства. Этот проект не был реализован в Швейцарии, хотя 10 годами позже последняя идея нашла своеобразное осуществление в социалистической Югославии. Напомним, что таким же образом Ш. де Голль, будучи французским Президентом, хотел преобразовать оппозиционный ему Сенат.

Компетенция. Согласно ст. 84 Конституции, обе палаты должны рассматривать все вопросы, которые по Конституции относятся к компетенции Конфедерации и не вверены другой федеральной власти. Это положение дает основание характеризовать компетенцию Федерального собрания как *относительно определенную*. В сфере федерального ведения существует, таким образом, *презумпция компетенции парламента*: если вопрос прямо не отнесен Конституцией к компетенции другого федерального органа, он считается входящим в сферу компетенции Федерального собрания.

В ст. 85 перечислены 14 позиций, минимально образующих данную сферу. Это прежде всего организация власти, ее правовое регулирование и формирование: законы об организации и порядке избрания федеральных властей, жалованье и компенсации членам федеральных властей и Федеральной канцелярии, определение постоянных должностей и окладов для их носителей, выборы Федерального совета, Федерального суда, Канцлера также генерала федеральной армии. Далее, это законы и постановления по вопросам, регулировать которые в силу Конституции компетентна Конфедерация. В области внешней политики, обороны и безопасности это международные союзы и договоры, одобрение договоров кантонов между собой и с зарубежными странами, меры по обеспечению внешней безопасности, по утверждению независимости и нейтралитета Швейцарии, объявление войны и заключение мира, гарантии конституций и территории кантонов, интервенция вследствие этой гарантии, меры по внутренней безопасности, поддержанию спокойствия и порядка, амнистия и помилование, распоряжения в отношении федеральной армии. Особое место занимают меры по поддержанию Федеральной конституции, гарантии для кантональных конституций, имеющие целью выполнение федеральных обязательств, пересмотр Конституции.

В области финансов это ежегодное принятие *бюджета* и утверждение отчета о его исполнении, а также постановления о займах. Федеральное собрание осуществляет высший *надзор за административной и правосудием* Конфедерации, рассматривает жалобы на решения Федерального совета по административным спорам, разрешает компетенционные конфликты между федеральными вла-

стями. Организация палат. Особенность организации палат заключается в том, что они не имеют постоянных председателей. В соответствии со ст. 78 и 82 Конституции каждая палата избирает *президента* и *вице-президентов* для каждого очередного или внеочередного заседания (нем. Sitzung). В Национальном совете его член, бывший президентом на очередном заседании, не может на следующем очередном заседании быть ни президентом, ни вице-президентом, равно как один и тот же член Совета не может быть вице-президентом на двух последовательных заседаниях Совета. В Совете кантонов из депутатов того кантона, депутат от которого был избран президентом очередного заседания, ни один не может быть избран ни президентом, ни вице-президентом следующего заседания, равно как депутаты от одного кантона не могут избираться вице-президентами двух последовательных очередных заседаний. В каждой из палат голос ее президента является решающим в случае равного разделения голосов. Во время выборов президент обладает таким же избирательным правом, как и любой другой член палаты. В каждой палате президент, вице-президент и *счетчики* голосов образуют бюро. В Национальном совете восемь счетчиков а в Совете кантонов — два и один заместитель. Счетчики избираются на срок полномочий палаты с учетом представительства партийных фракций и официальных языков страны. В палатах на период легислатуры учреждаются *постоянные комиссии*. Реформа комиссионной системы была произведена в 1991г., когда ее сильно упростили. До этого комиссии формировались палатами ad hoc (специально для данного случая). Например, в течение легислатуры 1971 — 1975гг. в нижней палате действовало 225 таких комиссий, а в верхней — 239. В среднем каждый национальный советник (член нижней палаты) заседал в 20, а член Совета кантонов — в 52 комиссиях. После реформы палаты стали формировать по 12 комиссий, из которых три являются совместными (комиссия по внешней политике, комиссия по делам экономики и налогов и финансовая комиссия, которая контролирует бюджет и финансовое хозяйство).

В Национальном совете члены комиссий назначаются бюро палаты по предложению партийных фракций. В Совете же кантонов члены постоянных комиссий назначаются палатой, а временных — бюро палаты. При назначении должно учитываться представительство партийных фракций, регионов и языков. Комиссии готовят документы не только для палат, но и для Федерального совета по его просьбе. Заседают комиссии в закрытом порядке и могут привлекать экспертов. Федеральная конституция очень лаконично характеризует *статус парламентариев*. Член Совета кантонов, Федерального совета и избранное Федеральным советом должностное лицо не могут быть членами Национального совета (ст. 77). Члены Национального совета получают вознаграждение от федеральной казны, а члены Совета кантонов — от кантонов (ст. 79 и 83). Пять членов Национального совета могут образовать фракцию. В Совете кантонов фракции не создаются, но его депутаты участвуют в работе фракций нижней палаты. Члены швейцарского парламента обладают *представительным мандатом*: в ст. 91 Федеральной конституции указано, что они голосуют без инструкций. Депутатский корпус этого органа характеризуется не только в общем-то обычным правовым положением, но и отличной от многих других парламентов Европы свободой поведения, малой зависимостью от партийного влияния. Партийная дисциплина весьма слаба, хотя и различается от фракции к фракции. Наиболее сильна она у крайне правых депутатов, наименее заметна — у христианских демократов и радикалов. Процедура регулируется Конституцией, равно как и регламентами палат и их совместных заседаний. Согласно ст. 86 Конституции, раз в год обе палаты собираются в установленный регламентом день на очередное *заседание*. В чрезвычайном порядке они созываются по постановлению Федерального совета либо по требованию $\frac{1}{4}$ членов Национального совета или пяти кантонов. Заседание палаты правомочно в присутствии абсолютного большинства ее членов, и таким же большинством принимаются решения палат (ст. 87 и 88). Заседания обеих палат, как правило, публичны (ст. 94).

Каждая палата ведет обсуждение вопросов *отдельно* от другой (ст. 92). Однако для выборов должностных лиц, осуществления права помилования и разрешения споров о компетенции, а также в ряде других случаев палаты проводят *совместное заседание* под руководством президента Национального совета и в зале заседаний этой палаты; решения принимаются абсолютным большинством голосующих членов обеих палат. В соответствии со ст. 93, каждой из палат и каждому из их членов принадлежит право инициативы. Кантоны могут осуществлять такое право в письменном виде. С инициативой может выступать и Федеральный совет. Члены Федерального совета имеют в палатах совещательный голос и вправе вносить предложения по обсуждаемым вопросам (ст. 101). Законодательный процесс. Только что сказанное в полной мере относится и к *законодательной инициативе*. Здесь следует отметить такую ее своеобразную форму, как проекты резолюций, подписанные одним или несколькими парламентариями и содержащие основные черты предлагаемых законодательных или правительственных мер. Принятая обеими палатами резолюция обязывает Федеральный совет в соответствующих случаях разработать законопроект и внести его в Федеральный совет. С 1970 г. парламентарии могут осуществлять законодательную инициативу без Федерального совета, но пользуются этим правом мало. Один или несколько членов палаты могут внести в нее *постулат*, т. е. проект резолюции с предложением Федеральному совету рассмотреть вопрос о необходимости внесения проекта закона или постановления либо принятия определенных мер. В случае одобрения палатой постулата Федеральный совет должен пред ставить ей доклад или предложе-

ния. Отличие постулата от проекта резолюции заключается в том, что его формулировки могут не быть достаточно четкими, он не обязывает по своему содержанию Федеральный совет и выражает мнение только одной И палаты. Обращаясь к правительству, палата может преобразовать резолюцию в постулат, и наоборот.

Для швейцарского законодательного процесса характерной является *предпарламентская подготовка законопроектов*, которая включает несколько этапов. Сначала вырабатывается проект — это может делать правительственный чиновник или независимый эксперт, назначенный администрацией. Правительственная комиссия или смешанная комиссия из представителей администрации и экспертов рассматривают этот документ. Затем, особенно если речь идет о конституционном проекте, в дело включается комиссия экспертов, в которую приглашают представителей групп интересов, т. е. профсоюзов, предпринимателей и др., кантонов и политических партий. Следующий этап — консультации с Федеральным советом, рассылка проекта в кантоны, политическим партиям и имеющим отношение к проблеме другим организациям. Прежде чем проект вступит в парламентскую фазу рассмотрения, он должен пройти долгий путь согласования, попыток выработать консенсус. Представленный законопроект сначала передается в соответствующую комиссию соответствующей палаты, а затем партийным фракциям, чтобы они выработали по нему свою позицию перед тем, как проект поступит на рассмотрение пленума палаты. В палатах проводятся три *чтения*: оценка законопроекта при его поступлении, детальное обсуждение и затем голосование в целом. Получивший одобрение в одной палате акт передается в другую. Если он отклонен, то возвращается в первую. Поскольку, согласно ст. 89 Конституции, федеральные законы и постановления требуют согласия обеих палат Федерального собрания, то акт может совершать челночные хождения до тех пор, пока в палаты не придут к согласию. Однако практика показывает, что в швейцарском парламенте вероятность достижения компромисса весьма высока и составляет примерно 90% в отношении проектов, прошедших два чтения в обеих палатах. Если согласие не достигается, то применяется согласительная процедура. В частности, с 1902 г. действует институт *огласительной конференции*, которая состоит из комиссий обеих подготовивших законопроект. Если представительство Совета палат, кантонов оказывается меньшим, оно соответственно дополняется. Председательствует руководитель комиссии той палаты, где проект рассматривался первоначально. Решение конференции подлежит утверждению палатами, однако в случае возражения хотя бы одной палаты проект исключается из повестки дня. Неотложные общеобязательные федеральные постановления могут быть введены в действие большинством всех членов каждой палаты немедленно, но на установленный срок. Выше (п. 5 § 4) говорилось о возможности корректировки соответствующих решений Федерального собрания посредством I петиционного или обязательного референдума. В Контрольные процедуры. Здесь надо отметить прежде всего *интерпелляцию*, посредством которой члены палаты могут требовать от правительства информацию о важных событиях или проблемах внешней или внутренней политики либо же управления страной. Конференция председателей фракций Национального совета может объявить интерпелляцию срочной, если она представлена не позднее второго дня заседания, продолжительность которого составляет менее трех недель; в этом случае она обсуждается на данном заседании. Для внесения интерпелляции требуется не менее 10 подписей в Национальном совете и не менее трех — в Совете кантонов. После ответа представителя Федерального совета интерпеллянты могут выразить свое отношение к ответу, но решение никакого не принимается. Швейцарии интерпелляция — по существу лишь парламентский вопрос с дебатами и служит средством выражения личной позиции интерпеллянтов, но не позиции палаты. Любой парламентарий может в письменном виде задать вопрос правительству, на который оно обязано ответить устно или письменно. Специального времени для ответов на вопросы не предусмотрено. Час вопросов, введенный по британскому примеру в Национальном совете в 1946 г., был отменен в 1962 г. Интерпелляции и вопросы, как и упомянутые выше резолюции и постулаты, подлежат рассмотрению в течение двух лет после их внесения. Они вычеркиваются из повестки дня, если этот срок пропущен или их автор перестал быть членом палаты.

Федеральный совет

Этот орган, состоящий из семи членов, выполняет, как отмечалось, функции и главы государства, и правительства. Конституция в ст. 95 определяет его как верховный исполнительный и руководящий орган Конфедерации.

Он обладает весьма значительной самостоятельностью и не зависимостью по отношению к Федеральному собранию. Будучи назначенным, он может быть переназначен только после полного обновления Национального совета, т. е. в течение четырех лет может чувствовать себя вполне спокойно. В период легислатуры Федеральный совет *не зависит от парламента*. Отсутствуют какие-либо конституционные средства, чтобы отправить правительство в отставку. Стабильность швейцарского правительства подтверждается и существующей практикой. Будучи однажды назначены на министерский пост, федеральные советники, как правило, всегда вновь получают этот же пост при очередном формировании правительства, если желают остаться в его составе. Обычно советники уходят

в отставку по возрасту, по состоянию здоровья или по мотивам профессионального свойства. С 1848 г. было только два случая, когда парламент не переизбирал членов Федерального совета. Еще одна причина стабильности правительства — его члены избираются индивидуально, а не в связи с компетенцией «команды» по партийному признаку. Однако федеральные советники не получают своих должностей непосредственно из рук избирательного корпуса, как это делается в большинстве кантонов, и поэтому их независимость по отношению к парламенту можно считать все же лишь относительной.

В то же время самостоятельность Федерального совета в достаточной мере обеспечивается тем, что по сути дела отсутствуют действенные средства контроля за ним. Это можно было увидеть из раздела о контрольных полномочиях Федерального собрания. Достаточно сравнить его контрольные возможности с правами в этой области многих других зарубежных парламентов. К этому добавляется и то немаловажное обстоятельство, что в Швейцарии отсутствует конституционный контроль за актами правительства, существующий в других странах. Об особенностях этого контроля будет сказано ниже.

Компетенция Федерального совета установлена в ст. 102 Конституции. Совет ведет дела Конфедерации в соответствии с федеральными законами и федеральными постановлениями. Он должен следить за соблюдением Конституции, законов и постановлений Конфедерации, а также предписаний конфедеративных конкордатов и издает для этого необходимые распоряжения по своей инициативе или на основании поступившей жалобы, если ее разрешение не отнесено к юрисдикции Федерального суда.

Он предлагает Федеральному собранию принять законы и постановления и дает заключения по предложениям, направленным ему палатами или кантонами, а также исполняет федеральные законы и федеральные постановления, решения Федерального суда, соглашения или арбитражные решения по спорам между кантонами.

Федеральный совет производит выборы, которые не отнесены к ведению Федерального собрания и Федерального суда или иного органа. Он осуществляет надзор за ведением дел всеми должностными лицами и служащими Конфедерации.

В области внешней политики Федеральный совет соблюдает интересы Конфедерации, в частности, поддерживает ее международно-правовые отношения и вообще занимается иностранными делами. Следит он за внешней безопасностью, за утверждением независимости и нейтралитета Швейцарии.

В неотложных случаях Федеральный совет вправе, если палаты Федерального собрания не созваны, призвать войска в необходимой численности, осуществлять командование ими. Если численность призванных войск превышает 2 тыс. человек или призыв длится более трех недель, следует незамедлительно созвать Федеральное собрание.

На Федеральный совет возложена забота о внутренней безопасности, о поддержании спокойствия и порядка. Он заботится о военном деле в Конфедерации и обо всех отраслях управления, отнесенных к ее ведению. Предметом его заботы является также управление федеральными финансами, составление проекта государственного бюджета и представление отчета об исполнении доходов и расходов Конфедерации.

Федеральный совет следит за гарантиями кантональных конституций. Он проверяет договоры кантонов между собой или с зарубежными странами и одобряет их, если они допустимы согласно п. 5 ст. 85 Конституции. Он также проверяет законы и постановления кантонов, требующие его согласия, и следит за теми отраслями кантонального управления, которые подчинены его надзору.

На каждом очередном заседании Федерального собрания Федеральный совет представляет отчет о своих мероприятиях, а также доклад о внутреннем и внешнем положении страны и рекомендует вниманию Собрания меры, которые считает полезными для содействия общему благосостоянию. По требованию Федерального собрания или палаты он должен представлять специальные доклады. Актами Федерального совета являются ордонансы.

Формирование. Согласно ст. 96 Конституции, членов Федерального совета избирает на четыре года Федеральное собрание абсолютным большинством и тайным голосованием из числа швейцарских граждан, которые могут избираться в Национальный совет. Однако один кантон может быть представлен в Федеральном совете не более, чем одним членом. Общее обновление Федерального совета происходит после общего обновления Национального совета.

Выборы проводятся отдельно по каждой вакансии в порядке возрастного старшинства кандидатов. В первом туре голосования кандидат, получивший наименьшее число голосов, исключается, а начиная со второго тура, исключаются кандидаты, получившие менее 10 голосов. С третьего тура не допускается выдвижение новых кандидатов. При равенстве голосов проводится перебаллотировка, а в случае ее безрезультатности вопрос решается жребием. Если в течение срока полномочий Федерального совета в его составе образуется вакансия, она замещается на ближайшем заседании Федерального собрания на оставшийся срок.

Обычно федеральные советники избираются из числа парламентариев, однако бывают и ис-

ключения. Кантоны Цюрих, Берн, почти всегда имеют по одному представителю в Совете, а в отношении остальных действует обычай *ротации*. Принадлежность к кантону определяется местом рождения, однако ныне многие швейцарцы не имеют связи с кантоном, в котором родились.

На практике члены Федерального совета часто переизбираются и в среднем находятся в его составе по 10 — 12 лет. Известны среди них и рекордсмены: К. Шенк находился в составе Совета 32 года (1864 — 1895 гг.), Г. Мотта — 28 лет (1912 — 1940 гг.), Ф. Эттер — 26 лет (1934 — 1959 гг.). Стабилен и партийный состав Федерального совета. Свободная демократическая партия, Христианско-демократическая народная партия и Социал-демократическая партия традиционно, в течение почти 40 лет, имеют в Совете по два представителя, а Швейцарская народная партия — одного. Это не означает, однако, полной солидарности партий в проведении правительственной политики. Члены Федерального совета не могут занимать другие должности на службе Конфедерации или кантона, работать по другой профессии или иметь другое занятие (ст. 97). Председательствует в Федеральном совете, в соответствии ст. 98, *Федеральный президент*, который, как и вице-президент, избирается Федеральным собранием из числа членов Совета роком на один год. Федеральный президент, чей срок полномочий истек, не может быть на следующий год избран ни Президентом, ни Вице-президентом. Также и Вице-президент не может на следующий год переизбираться на свою прежнюю должность, но может быть избран Президентом. В соответствии со ст. 99 Федеральный президент и прочие члены Федерального совета получают свое ежегодное содержание из федеральной казны. Президент не является полноценным главой государства и

- выполняет лишь некоторые его представительские функции.
- Процедура. Федеральный совет правомочен в присутствии не менее четырех своих членов (ст. 100 Конституции).

Дела Федерального совета, согласно ст. 103, распределяются по департаментам, возглавляемым его членами, включая и Президента с Вице-президентом. Решения же издаются Федеральным советом как органом, однако федеральное законодательство может определить решения делегировать департаментам или подчиненным им органам при сохранении права на обжалование этих решений. Федеральный совет и его департаменты для особых дел вправе привлекать экспертов (ст. 104).

Решения Совета подписываются Президентом и Канцлером. В срочных случаях Президент принимает решения от имени Совета с последующим их одобрением Советом или в порядке делегирования.

Департаменты. Их число равно числу членов Федерального совета. Это- политический департамент (иностранное дела), Департамент внутренних дел (дороги, леса, культура, наука и искусство, библиотеки, музеи, статистика и др.), департамент юстиции и полиции (законодательство, регистры, режим иностранцев, интеллектуальная собственность и др.), военный департамент, департамент финансов и таможен, департамент народного хозяйства (торговля, промышленность, ремесла, сельское хозяйство), департамент транспорта, коммуникаций и энергетики (включая вопросы гидрографии, использования международных рек, озераведение и др.)

Федеральная канцелярия

Это особый орган, который, согласно ст. 105 Конституции, ведет делопроизводство Федерального собрания и Федерального совета. Во главе Федеральной канцелярии находится Канцлер, избираемый Федеральным с одновременно с выборами Федерального совета. Федеральная канцелярия находится под особым надзором Федерального совета.

Судебная система

Осуществление правосудия в сфере федеральной компетенции Конституция возложила на *Федеральный суд* (ст. 106 — 114). Федеральный суд рассматривает гражданско-правовые споры: между Конфедерацией и кантонами; между Конфедерацией, с одной стороны, и корпорациями или частными лицами - с другой, если значение предмета спора должно определяться федеральным законодательством и если эти корпорации или частные лица являются истцами; между кантонами; между кантонами, с одной стороны, и корпорациями или частными лицами, - с другой, если значение предмета спора должно определяться федеральным законодательством и одна из сторон этого требует.

К юрисдикции Федерального суда отнесено также разрешение возражений против актов публичных властей, касающихся безгражданства, а также разрешение споров о гражданстве между общинами различных кантонов. Федеральный суд может принимать к своему производству также другие дела, если об этом ходатайствуют обе стороны и значение предмета спора должно определяться федеральным законодательством.

С привлечением присяжных, которые обсуждают вопросы факта, Федеральный суд рассмат-

ривает следующие категории уголовных дел:

о государственной измене по отношению к Конфедерации. бунте и насильственных действиях в отношении федеральных властей;

о преступлениях и проступках, нарушающих международное право;

о политических преступлениях и проступках, послуживших причиной или следствием тех волнений, которыми была вызвана вооруженная федеральная интервенция;

о делах должностных лиц, назначенных федеральными органами, если эти органы передали указанные дела Федеральному суду

И наконец, к юрисдикции Федерального суда относится *раз-решение дел:*

по спорам о компетенции между федеральными властями, с одной стороны, и кантональными — с другой;

по государственно-правовым спорам между кантонами;

по жалобам на нарушение конституционных прав граждан, а также по жалобам частных лиц на нарушение конкордатов и государственных договоров;

по административным спорам, определенным федеральным законодательством.

В отношении этой последней группы дел Федеральный суд руководствуется федеральными законами и общеобязательными постановлениями Федерального собрания, а также одобренными им государственными договорами. Следовательно, оспаривание этих актов в Суде не допускается, даже когда речь идет о конституционных жалобах. Это трудно обосновать в нынешних условиях, когда Швейцария ратифицировала европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г., в соответствии с которой европейская Комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека могут проверять соответствие федеральных актов указанной Конвенции.

Федеральное законодательство может также относить к юрисдикции Федерального суда другие дела, в частности такие полномочия, которые вытекают из возложенного на него надзора за единообразным применением федеральных законов. На этом основании к ведению этого Суда была отнесена защита избирательных прав граждан.

Федеральный суд состоит из 30 судей, избираемых сроком на шесть лет. Кроме того, избираются 15 их заместителей, которых Суд привлекает к рассмотрению дел в случае необходимости. Члены Суда и их заместители избираются Федеральным собранием с учетом трех официальных языков Конфедерации. Судьей Федерального суда, по Конституции, может быть избран любой швейцарский гражданин, который может избираться в Национальный совет, однако члены и должностные лица аппарата Федерального собрания и Федерального совета не могут одновременно состоять членами Федерального суда. Члены Федерального суда не могут занимать другие должности на службе Конфедерации или кантонов, работать по другой профессии или иметь другое занятие.

Судья Федерального суда не может принадлежать к духовному сословию, но должен быть юристом, состоявшим в высшем суде кантона либо работавшим в качестве адвоката или университетского преподавателя. Изредка судьями становятся чиновники публичной администрации. При формировании Суда учитывается представительство не только языков, но также кантонов и политических тенденций. Прокуратуры при Федеральном суде нет; в случае необходимости обвинение поддерживают прокуроры кантональных судов. В Федеральном суде действуют пять *палат*, насчитывающих каждая от пяти до семи судей. Две из них суть суды публичного права, две — гражданского и одна — уголовного права. Палаты образуются Федеральным судом на два года, но судьи в палатах меняются редко. В палате председательствует старший по возрасту судья, назначаемый Судом на два года. Судом руководит один из председателей палат, который назначается Федеральным собранием без права немедленного переназначения.

Палаты по делам публичного права могут заседать в составе трех судей, когда в споре не возникают принципиальные вопросы, но если решается вопрос о законодательных актах кантонов, необходимо участие семи судей. В сфере конституционного и административного права разбирательство осуществляется тремя судьями в порядке циркуляции, т. е. судебная коллегия не собирается вместе, а дело и предложение решения по нему передаются от судьи-докладчика по очереди другим судьям, которые письменно высказывают свое мнение. Суд действует преимущественно как *кассационная*, но иногда и как *первая инстанция*. При рассмотрении дел о государственных преступлениях по первой инстанции Суд заседает в составе трех судей и пяти присяжных заседателей; таких заседаний не было уже более 40 лет. Дела о фальшивомонетчестве и иных преступлениях встречаются один-два раза в год и рассматриваются в составе пяти судей. Жалобы на эти решения рассматриваются Федеральным судом в *чрезвычайном кассационном* порядке в составе председателя

Суда и 10 старших судей; такие жалобы допустимы только на основании процессуальных нарушений.

Для рассмотрения уголовных дел Конституция предусмотрела образование *судов присяжных*. По гражданским делам судоустройство, судопроизводство и правосудие остаются за кантонами (ч. 3 ст. 64 Конституции).

Судебная организация в кантонах варьируется, однако общая схема такова: мировой судья — окружной суд или суд первой инстанции — верховный суд кантона или апелляционный суд. Во многих кантонах действуют специальные суды или судьи -по делам несовершеннолетних, по торговым делам, по социальным делам и т. д. В кантоне Женева действует конфликтный трибунал, разрешающий споры между административными судами и судами общей юрисдикции. В полукантоне Базель-сельский функции конституционной юстиции осуществляют административные суды, а в полукантоне Нидвальден — верховный суд. В кантоне Жюра, образованном в 1978 г., имеется единственный в Швейцарии конституционный суд, который вправе по требованию правительства кантона признавать недействительными решения кантонального парламента. Включенный в Конституцию в 1914 г. подраздел IV раздела второго, состоящий из одной ст. 114-бис, установил федеральную юрисдикцию по административным и дисциплинарным делам, для чего был учрежден федеральный *Административный суд*. Он должен рассматривать отнесенные к его ведению федеральным законодательством административные споры, входящие в сферу федеральной компетенции. Он также рассматривает дисциплинарные дела сотрудников федеральной администрации, отнесенные к его ведению федеральным законодательством и не подпадающие под особую юрисдикцию. Этот суд руководствуется федеральным законодательством и одобренными Федеральным собранием государственными договорами. Кантоны вправе с одобрения Федерального собрания передавать этому суду дела, относящиеся к сфере их компетенции.