



Страница практика

Канисиус Браун, Генеральный секретарь Конференции кантональных правительств, Берн, Швейцария

Важность горизонтального и вертикального сотрудничества в Швейцарской конфедерации с точки зрения кантонов

Федерализм является одним из базовых принципов Швейцарской конфедерации. Он гарантирует единство при сохранении многообразия в четырех регионах страны, имеющих свой собственный язык, культуру и самоидентичность. Он также вносит весомый вклад в эффективное и действенное исполнение текущих задач и способствует укреплению конкурентоспособности швейцарской экономики.

Система федеративного устройства Швейцарии гарантирует ее высокую и децентрализованную способность в деле разрешения споров в интересах граждан страны. Защита автономии кантонов и организационная гибкость являются, таким образом, главной общенациональной задачей, что позволяет увеличивать требования к кантонам.

Растущая интернационализация политики и как следствие этого размывание границ между внутренней и зарубежной политикой способствуют активизации уже существующих центристских тенденций. Существует множество факторов, побуждающих кантоны повысить уровень сотрудничества в таких вопросах, как интеграция Швейцарии в развивающееся политическое и экономическое пространство Европы, всеобщая тенденция к глобализации и растущая необходимость эффективного выполнения обязательных задач, несмотря на ограниченность территории.

Если кантоны хотят поддерживать и укреплять свои позиции в рамках федерации, то это вертикальное и горизонтальное сотрудничество должно приспосабливаться к новым условиям развития и соответственно корректироваться. В этом смысле Конференция кантональных правительств (по-французски: *Conférence des gouvernements cantonaux*, или CdC) стала, начиная с 1993 г., важным элементом в деле разграничения властных полномочий внутри конфедерации.

Создание и деятельность CdC

В начале 70-х годов прошлого века была создана Кантональная конференция высших органов власти. 26 швейцарских кантонов — 20 полных и 6 полукантонов — являются членами этой организации. В конце 70-х годов был учрежден связующий орган Конфедерация кантонов. Но то, что не удалось осуществить эти двум органам, CdC делала с самого начала ее образования. CdC стала эффективным координирующим органом между кантональными правительствами, обеспечивая их весомое участие в процессе принятия решений в рамках Конфедерации, включая весь комплекс политических вопросов. Их недостаточное участие в неудавшихся попытках Швейцарии в деле европейской

интеграции привели к моральному бременю, которому CdC обязана своим быстрым успехом (на референдуме 1992 г. большинство населения Швейцарии и кантонов проголосовали за отказ участвовать в европейском экономическом пространстве, соглашении, которое в итоге оказалось выгодным для тех стран, кто стал его участниками).

Цели конференции кантональных правительств преследуют расширение сотрудничества между кантонами в рамках их юридических полномочий и в вопросах федерального порядка, относящихся к кантонам, для обеспечения координации и обмена критической информацией, особенно в таких сферах, как:

- обновление и развитие федерализма;
- распределение властных полномочий между Конфедерацией и кантонами;
- развитие и формулирование решений на федеральном уровне;
- исполнение кантонами задач федерального значения;
- иностранная политика и интеграция.

Высшим органом CdC является Пленарная Ассамблея, в которой каждый кантон представлен членом своего правительства. Задача Пленарной Ассамблеи, собирающейся ежеквартально, — принятие политических решений. Для принятия официальной позиции кантонов для последующего представления ее Конфедерации необходимы голоса по меньшей мере 18 кантонов.

Исполнительным органом CdC является бюро, и каждый из его 9 членов назначается туда в соответствии с региональной разделительной формулой. Бюро осуществляет контроль за текущими проектами, принимает решения по неотложным вопросам и готовит предложения для рассмотрения на Пленарной Ассамблее.

CdC опирается на работу секретариата, состоящего из 15 членов. Для решения важных дел создаются специальные комиссии, в состав которых входят представители политических и технических кругов. В работе этих комиссий приняли участие более 200 человек из многих кантонов. Успех CdC и доверие к этой организации зависят во многом от качества ее работы, выполняемой ее органами, и эта работа зачастую делается без промедления в сжатые сроки. CdC с самого начала имела позитивный политический импульс, потому что опиралась на сведения, получаемые из кантонов, на политиков, приглашенных в ее специальные комиссии, и на оптимально установленные деловые контакты со всеми кантонами.

CdC часто работает в тесной взаимосвязи с Межкантональными конференциями директоров, участниками которой являются члены правительства, ответственные за определенную сферу деятельности в каждом кантоне. Эти организации гармонично дополняют друг друга и координируют свои усилия как на уровне кантональных департаментов, так и на уровне федеральных агентств, ответственных за определенные участки работы. Существует 17 конференций директоров. Наиболее важными сферами деятельности являются вопросы образования, здравоохранения, финансов, а также социальные программы, внутренняя безопасность, экономика, общественная работа, планирование в сфере землепользования и охрана окружающей среды.

В отличие от конференций директоров, CdC по закону зависит от совместного суверенитета кантонов и от общей воли всех кантональных правительств. В результате CdC играет ключевую роль в принятии решений, касающихся жизни кантонов. И хотя инициативы в области внешней политики не входят в сферу полномочий CdC, эта организация пытается сузить круг своих инициатив в области внутренней политики для занятия вопросами, относящимися к сфере институциональной политики, глобальным принципам федерализма или взаимосвязанным проблемам.

Сферы участия кантонов в федеральной политике

Многоплановость вопросов, которыми занимается CdC, выдвигает на первый план важность деятельности этой организации и ее осевое значение для правительств кантонов в их отношениях с федеральными властями. CdC внесла значительный вклад в сферы национальной политики, касающиеся обновления федерализма в Швейцарии, особенно в работе над подготовкой Федеральным Советом проекта федеральной Конституции, вступившей в силу 1 января 2000 г. Эта Конституция ознаменовала собой новый тип современного федерализма, детально прописывающего разграничение полномочий между Конфедерацией и кантонами.

В вопросах внешней политики CdC обеспечила участие кантонов в переговорах по двусторонним соглашениям между Швейцарией и ЕС. Полномочия, касающиеся участия кантонов во внешней политике Конфедерации, прошли проверку на прочность в ходе различных двусторонних переговоров. Законодательство 2002 г. было разработано и подготовлено Конфедерацией и кантонами в качестве равноправных партнеров и вступило в действие в 2002 г. Оно закрепляет роль кантонов на участие в принятии решений в сфере внешней политики.

Ключевым достижением итогов обновления федерализма в Швейцарии явилась реформа в области финансового выравнивания и распределения полномочий между Конфедерацией и кантонами (RPT). Население и кантоны ратифицировали RPT в ноябре 2004 г. и проложили путь к разного рода улучшениям, а именно: к более четкому распределению компетенций между Конфедерацией и кантонами, к финансовой независимости кантонов и к улучшению межкантонального сотрудничества.

Еще одним прогрессивным шагом в 2001 г. стало укрепление связей CdC с городами и муниципалитетами. Это произошло после образования трехсторонней Конференции муниципалитетов (СТА), организации, усидившей за стол переговоров Конфедерацию с кантонами и города с муниципалитетами. Это способствует разработке общей политики на уровне муниципалитетов, а также вертикального сотрудничества между Конфедерацией, кантонами и муниципалитетами.

В настоящее время CdC занимается более чем 30 вопросами, из которых 20 относятся к федеральной политике в сферах внешней, внутренней и финансовой политики.

Конфедерация также пользуется преимуществами деятельности CdC

Инициативы CdC направлены не только в пользу кантонов. Это еще и возможность для Конфедерации вовлекать кантоны в решение ее политических задач. Качество и

эффективность ее решений и позиций являются существенными факторами для согласования политики Швейцарии в целом, особенно на федеральном уровне. Конфедерация, таким образом, жизненно заинтересована в структурированном межкантональном сотрудничестве, от которого зависит благополучие окружающей среды и национальное согласие в деле принятия решения, а также способность к действию.

Тот факт, что CdC предоставляет кантонам возможность быть услышанными и принимать оперативное участие в относительно сжатые сроки в ходе переговоров, рассматривается иногда как мешающий фактор для политики страны. В этом контексте часто ставится под сомнение легитимность CdC.

Однако, выступая на законном основании, по меньшей мере с правовой точки зрения кантонов, CdC в своих целях, задачах и деятельности прекрасно вписывается в конституционные полномочия кантональных правительств в области внешнего представительства кантонов. Все кантональные правительства являются законными представителями внешних интересов кантонов. Если парламент страны имеет особое право на участие в делах кантонов, то каждое кантональное правительство обязано уважать эти prerogative. Правительство может, к примеру, сделать такие оговорки, когда оно выступает с заявлением о своей позиции или решает не занимать никакой позиции по какому-то вопросу или проблеме. Таким образом, можно с полным правом заявить, что кантональные правительства являются представителями их кантонов и что CdC является лишь форумом, содействующим общему представлению в центр индивидуальных позиций кантонов. Критические замечания, высказанные CdC в адрес проводимой страной политики, основаны на решениях кантональных правительств и поэтому должны быть сделаны в соответствии с четкими правилами.

За последние два года дебаты о легитимности CdC в корне изменили свое направление и даже частично прекратились. В 2003 г. в результате процесса, координируемого CdC, кантоны на своем первом референдуме за последние 130 лет успешно выступили против серии фискальных мер, предложенных правительством. Они смогли в мае 2004 г. убедить явное большинство избирателей, что эти меры являются неконституционными.

Итоги и перспективы

За короткую историю своего существования CdC стала катализатором кантонального участия в федеральной политике. Роль CdC становится все важнее, так как постоянно растет сложность задач, повышается влияние внешней политики на внутреннюю, нарастают требования отдельных групп граждан. Кантоны признали необходимость CdC за ее высокий уровень независимости, за эффективность и действенность ее органов в межкантональном сотрудничестве.

В Швейцарии, как и в других странах, федеральные политики следуют своим собственным принципам и зачастую берут верх над субнациональными сообществами. Сегодня, когда федеральная политика так или иначе нацелена на решение внутренних или внешних задач, партии, ассоциации, неправительственные организации и центральные средства массовой информации формируют часть общей картины. До исторического референдума в мае 2004 г. кантоны играли лишь второстепенную роль. Успех референдума и победа кантонов в голосовании по пакету бюджетных предложений существенно усилила их роль. Сейчас сами кантоны должны с учетом их расширяющегося участия в федеральной политике обеспечить, чтобы их конституционная значимость также учитывалась в решении общегосударственных вопросов. В этом контексте CdC помогает кантонам отстаивать свои конституционные права в рамках федеративного государства не из-за их личных интересов, а потому, что это наилучшим образом позволяет кантонам эффективно участвовать в решении федеральных задач в соответствии с интересами граждан.

Для получения более подробной информации о CdC, посетите сайт www.cdc.ch

