

М.А. Евстратенкова

## ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ КАНТОНОВ ШВЕЙЦАРСКОЙ КОНФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В настоящей статье автор познакомит читателей с избирательными системами, сформировавшимися на сегодняшний день в кантонах Швейцарской Конфедерации. В статье дается общая характеристика порядка избрания высших выборных органов власти кантонов, а также раскрываются особенности избирательных систем кантонов, которые отражают исторический процесс развития и становления составных частей Швейцарской Конфедерации. Избирательная система каждого кантона отличается своеобразием и заслуживает отдельного внимания и изучения. Регулирование избирательных правоотношений в каждом кантоне устанавливается кантоном самостоятельно. Вопросы, которые не были делегированы Конфедерации кантонами, нашли свое закрепление в кантональном законодательстве. Такие вопросы, в первую очередь, касаются порядка избрания члена(ов) Совета кантонов, порядка формирования законодательного органа кантона, порядка избрания правительства кантона, судей первой инстанции, мировых судей и органов МСУ с парламентской структурой. При исследовании избирательных систем кантонов автор дополнил научно-теоретический анализ эмпирическими данными, которые предоставлены в виде таблицы. Столь широкая реализация принципа народовластия в кантонах Швейцарской Конфедерации является одной из знаковых характеристик основ конституционного строя Швейцарии. Таким образом, наряду с федеральным законодательством законодательство каждого кантона Швейцарии отводит важное место закреплению принципа народовластия и институтов представительной и прямой демократии.

**Ключевые слова:** кантон, избирательное право, Ландсгемайнде, избирательный процесс, Швейцария, кантональные выборы, судьи первой инстанции, коммуны, МСУ, коммунальный парламент.

На сегодняшний день избирательную систему Швейцарской Конфедерации подлежит рассматривать не только на федеральном уровне, но и на уровне кантонов. Это представляется целесообразным вследствие того, что выборы в одну из двух палат парламента страны – в Совет кантонов, а также выборы высших органов власти кантонов регулируются кантональным законодательством. Швейцарская Конфедерация состоит из двадцати шести кантонов, которые перечислены в статье 1 Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 года: Цюрих, Берн, Люцерн, Ури, Швиц, Обвальден, Нидвальден, Гларус, Цуг, Фрибург, Золотурн, Базель-город, Базель-сельский, Шаффхаузен, Аппенцель-Ауссерроден, Аппенцель-Иннерроден, Санкт-Галлен, Граубюнден, Ааргау, Тургау, Тичино, Ваадт, Валлис, Нойенбург, Женева и Юра.

Второй палатой парламента Швейцарии является Национальный совет, который представляет весь народ Швейцарии и обеспечивает представительство всех кантонов. Порядок проведения выборов в Национальный совет регулируется федеральным законодательством. Кроме того, федеральное избирательное законодательство регулирует общие положения проведения выборов для всех кантонов, в то время как детальное регулирование данного вопроса устанавливается каждым кантоном самостоятельно.

В рамках территории каждого кантона действует своя избирательная система, регулирующая порядок избрания членов(а) Совета кантонов от каждого кантона и порядок проведения выборов высших органов власти кантонов. На сегодняшний день избирательные системы кантонов регулируют выборы депутатов в законодательные органы кантонов (нем. der Kantonsrat, der Landsrat, франц. le Grand Conseil, итал. Il Gran Consiglio), порядок избрания правительств кантонов (нем. der Regierungsrat, франц. le Conseil d'Etat), выборы мировых судей и судей судов первой инстанции, а также представительных органов коммун (где такие существуют). Порядок проведения выборов указанных выше органов относится к компетенции кантонов и регулируется их внутренним законодательством. Настоящая статья посвящается регулированию выборов органов власти кантонов.

Статьей 51 Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации [1] за кантонами закрепляется право иметь свою демократическую конституцию, которая должна быть принята народом и должна иметь возможность быть пересмотренной, если того требует большинство избирателей.

Таким образом, высшим источником избирательного права на кантональном уровне является конституция кантона. В ней дается общая характеристика высших органов власти кантона, их полно-

мочия и порядок формирования. Так, Конституция кантона Берн от 6 июня 1993 года [2] устанавливает в ст.ст.55-57 содержание активного и пассивного избирательного права на кантональном и коммунальном уровнях, а также перечень органов, которые формируются путем выборов, а именно: законодательный орган кантона – Большой совет, исполнительный орган кантона – Совет, члены в обе палаты парламента Швейцарии от кантона Берн. Конституция кантона Берн устанавливает избирательную систему для выборов в Совет кантонов, Большой совет и Совет, а также устанавливает численность и сроки полномочий Большого совета и Совета.

В Конституции кантона Фрибург от 16 мая 2004 года [3] первая глава третьего раздела (ст.ст.39-47) посвящена политическим правам граждан на кантональном уровне, а вторая глава третьего раздела (ст.ст.48-51) – политическим правам граждан на коммунальном уровне. Данные главы Конституции устанавливают содержание активного и пассивного избирательного права на кантональном и коммунальном уровнях, а также общие положения, касающиеся проведения инициатив и референдумов и избирательную систему выборных органов кантона и избрания от Фрибурга членов Совета кантонов.

В Конституции республики и кантона Женева от 14 октября 2012 года [4] вторая глава первого раздела посвящена порядку проведения выборов и устанавливает перечень органов, которые формируются посредством выборов, и их избирательную систему.

Более подробное регулирование вопросов избирательного права в рамках каждого кантона содержится в специальном нормативно-правовом акте законодательного органа, посвященном осуществлению гражданами политических прав и порядку голосования в кантоне, и в соответствующем акте исполнительного органа власти каждого кантона. Так, вопросы избирательного права в кантоне Цюрих регулируются Законом «О политических правах» от 1 сентября 2003 года, в кантоне Обвальден – Законом «Об осуществлении политических прав» от 17 февраля 1974 года, в кантоне Граубюнден – Законом «О политических правах» от 17 июня 2005 года, в кантоне Валлис – Законом «О политических правах» от 13 мая 2004 года.

Кроме того, в некоторых кантонах существуют несколько законодательных актов, касающихся правового регулирования избрания отдельных органов власти кантона. Так, в кантоне Обвальден действует Закон «О выборах в Совет кантона» от 26 февраля 1984 года, а в кантоне Нидвальден – Закон «О выборах в Совет кантона по пропорциональной системе» от 26 апреля 1981 года.

Акты исполнительных органов власти кантона содержат положения, касающиеся вопросов элек-

тронного голосования для проживающих за границей швейцарских граждан, реестра избирателей, распределения мест в законодательном органе на определенный период времени. В качестве примера можно привести Решение Правительства кантона Люцерн «О распределении мест в Совете кантона между шестью избирательными округами кантона» от 6 декабря 2010 года, Регламент Правительства кантона Ури «О регистрации списка избирателей в отношении проживающих за границей швейцарских граждан» от 1 декабря 2009 года.

Законы о политических правах граждан, проживающих в том или ином кантоне, устанавливают содержание активного и пассивного избирательного права для кантональных и коммунальных выборов. Во многих кантонах для участия в коммунальных выборах, реже для участия в кантональных выборах, законодательством установлен возраст менее восемнадцати лет. Также кантоны могут предусмотреть ценз оседлости на срок до трех месяцев для допуска граждан к участию в кантональных и коммунальных выборах. Так, ст.2 Закона республики и кантона Юра «О политических правах» от 26 октября 1978 года [5] предусматривает, что ценз оседлости составляет тридцать дней с даты регистрации гражданина в кантоне – для участия в кантональных выборах, и с даты регистрации в соответствующей коммуне – для участия в коммунальных выборах.

Для целей проведения выборов в законодательные органы кантонов каждый кантон делится на определенное число избирательных округов, количество которых может быть неизменно или может меняться по итогам регулярной переписи населения. Как правило, данные о территориальном делении кантона закреплены в конституции кантона или в законе о политических правах, реже в законе, посвященном территориальному делению кантона. В конституциях некоторых кантонов устанавливается один избирательный округ в рамках кантона, а избирательный закон дает территориальное деление на округа для проведения выборов в законодательный орган. В рамках территориально-административного деления каждый кантон состоит из автономных общин, по-другому их называют коммуны (нем. «Gemeinde», франц. и итал. «comune»). Для целей проведения выборов по пропорциональной избирательной системе в зависимости от кантона один избирательный округ может представлять собой как несколько коммун, так и одну коммуну. Количественное распределение мандатов между избирательными округами кантона устанавливается правительством кантона на определенный срок после проведения очередной переписи населения.

Законодательные органы кантонов

Кантоны		Кол-во членов	Деление на округа	Кантоны		Кол-во членов	Деление на округа
1.	Цюрих	180	18	14.	Шаффхаузен	60	6
2.	Берн	160	9	15.	Аппенцель-Ауссерроден	65	20
3.	Люцерн	120	6	16.	Аппенцель-Иннерроден	50	6
4.	Ури	64	20	17.	Санкт-Галлен	120	8
5.	Швиц	100	30	18.	Граубюнден	120	39
6.	Обвальден	55	7	19.	Ааргау	140	11
7.	Нидвальден	60	11	20.	Тургау	130	5
8.	Гларус	60	3	21.	Тичино	90	10
9.	Цуг	80	11	22.	Ваадт	150	13
10.	Фрибург	110	8	23.	Валлис	130	14
11.	Золотурн	100	5	24.	Нойенбург	115	6
12.	Базель-город	100	5	25.	Женева	100	1
13.	Базель-сельский	90	12	26.	Юра	60	3

В каждом кантоне функции контроля за результатами проводимых выборов осуществляет кантональное избирательное бюро. Согласно ст.7 а Постановления Федерального совета «О политических правах» от 24 мая 1978 года [6] правительство кантона ответственно за образование кантонального избирательного бюро, которое должно отвечать за координацию Конфедерации с коммунальными избирательными бюро на время подготовки и проведения выборов Национального совета. На федеральных выборах кантональное избирательное бюро сводит общие данные по кантону и предоставляет их в Федеральную канцелярию, в то время как на кантональных выборах бюро сводит предоставляемые коммунами данные и официально их публикует. Как правило, кантональным избирательным бюро является канцелярия правительства кантона. Так, в кантоне Тургау на федеральных и кантональных выборах функции кантонального избирательного бюро выполняет Канцелярия Правительства кантона Тургау.

За порядок подготовки и организации выборов в рамках каждой коммуны отвечают коммунальные избирательные бюро. Как правило, коммунальные избирательные бюро образуются исполнительным органом коммуны (нем. *der Gemeinderat*) или иным уполномоченным органом коммуны, который устанавливает количество его членов, сроки полномочий органа и его внутреннюю организацию. Коммунальное избирательное бюро состоит из президента, секретаря и его членов, являющихся избирателями этой коммуны. Число членов обычно колеблется от трех до восьми человек. По завершении подсчета голосов на федеральных и кантональных выборах коммунальные избирательные бюро передают полученные данные и информацию кантональному избирательному бюро. Коммунальные избирательные бюро отвечают за подсчет голосов, поскольку на период проведения выборов при них образуются бюро по подсчету, непосредственно осуществляющие разбор бюллетеней.

Как правило, срок полномочий законодательного органа власти в каждом кантоне составляет четыре

года, за исключением кантонов Фрибург, Ваадт, Женева и Юра, где срок полномочий установлен в пять лет.

В большинстве кантонов выборы в законодательные органы проходят по пропорциональной избирательной системе. Количественное распределение мест между избирательными округами устанавливается нормативно-правовым актом исполнительного органа власти. Исключением являются кантоны Аппенцель-Ауссерроден, Аппенцель-Иннерроден и Граубюнден.

Выборы членов законодательного органа (Совет кантона) в кантоне Аппенцель-Ауссерроден проходят по мажоритарной избирательной системе. Пунктом 2 статьи 71 Конституции кантона Аппенцель-Ауссерроден от 30 апреля 1995 года [7] установлено, что каждая община должна иметь хотя бы одно место в Совете кантона. При этом, общины могут предусмотреть пропорциональную избирательную систему.

Для выборов в законодательный орган кантона Аппенцель-Иннерроден (Большой совет) установлен следующий порядок: в обязательном порядке каждый избирательный округ имеет по четыре места в Большом совете. Остальные двадцать шесть мест распределяются между общинами пропорционально численности населения.

В республике и кантоне Женева места в законодательном органе (Большом совете) распределяются между политическими партиями с установленным градительным барьером в 7%.

Порядок организации и проведения кантональных и коммунальных выборов регулируется законодательными актами кантонов. Дату проведения кантональных и коммунальных выборов определяет правительство кантона с учетом предписаний, установленных законом кантона. Каждый кантон предусматривает возможность досрочного голосования и голосования по почте. В настоящее время в Швейцарии для федеральных выборов корректируется механизм электронного голосования, которое уже широко применяется кантонами на кантональных и коммунальных выборах.

В настоящее время в Швейцарии в кантонах Гларус и Аппенцель-Иннерроден сохранился такой институт как Ландсгемайнде, по-другому ее называют Народной ассамблеей. Ландсгемайнде представляет собой законодательное собрание всех граждан кантона, проходящее не чаще одного раза в год с торжественной церемонией под открытым небом [8]. Ст.61 Конституции кантона Гларус от 1 мая 1988 года и ст.19 Конституции кантона Аппенцель-Иннерроден от 24 ноября 1872 года устанавливают в качестве высшего органа кантона – Ландсгемайнде. В данных кантонах поправки в Конституции и утверждение бюджета осуществляются посредством Ландсгемайнде. В кантоне Гларус порядок голосования в Ландсгемайнде регулируется Постановлением Правительства кантона Гларуса «О порядке голосования в Народной ассамблее (Ландсгемайнде)» от 21 декабря 2004 года. В виду того, что процедура голосования в Ландсгемайнде происходит путем поднятия рук, имеет место нарушение одного из принципов избирательного права – принципа тайного голосования. В связи с этим Швейцария сделала оговорку к пп. «b» ст.25 Международного пакта ООН «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 года [9].

Высший исполнительный орган власти кантона является выборным. Как правило, в его состав входят пять или семь членов (например, в кантонах Люцерн, Обвальден, Гларус, Золотурн, Тургау – по пять членов, в кантонах Цюрих, Швиц, Фрибург, Базель-город, Ваадт, Женева – по семь членов и т.д.). В двадцати пяти кантонах выборы правительства проходят по мажоритарной избирательной системе, при которой кантон представляет собой единый избирательный округ. В Республике и кантоне Тичино выборы проходят по пропорциональной избирательной системе, а территория кантона делится на установленное законом количество избирательных округов, в которых проводятся выборы.

Выборы семи членов Правительства кантона Ваадт в первом туре проводятся по мажоритарной системе абсолютного большинства, во втором туре – по мажоритарной системе относительного большинства в соответствии с третьей главой третьего раздела Закона кантона Ваадт «Об осуществлении политических прав» от 16 мая 1989 года [10].

Выборы судей судов первой инстанции и мировых судей проходят по мажоритарной избирательной системе во всех кантонах за исключением кантона Тичино, в котором выборы проводятся по пропорциональной избирательной системе. Например, ст.4 Закона кантона Золотурн «Об организации судов» от 13 марта 1977 года устанавливает, что выборы мировых судей должны проводиться в соответствии с положениями ст.54 и ст.90 Закона кантона Золотурн «О политических правах» от 22 сентября 1966 года.

Местное самоуправление в кантонах Швейцарской Конфедерации отличается большим своеобразием. В большинстве коммун нормативно закрепляется «парламентская» структура представительного органа местного самоуправления, что выражается в наличии коммунального парламента (нем. *der Gemeinderat, der Gemeindeparlament, der Einwohnerrat*).

На практике «парламентская структура» представительного органа существует только в 10% от всех коммун Швейцарии. Общее количество членов парламента коммуны варьируется в зависимости от коммуны и составляет от 30 до 125 членов, которые избираются посредством пропорциональной избирательной системы. Выборы в представительный орган коммуны осуществляются гражданами коммуны на основе всеобщих демократических прямых свободных выборов при тайном голосовании. Для целей проведения выборов коммуна представляет собой один избирательный округ. Редко, например, в кантоне Цюрихе существует несколько избирательных округов, а выборы проходят по пропорциональной избирательной системе с использованием метода двойного Пукельсхайма.

В 90% всех коммун Швейцарии отсутствует парламент и его функцию возлагает на себя муниципальное народное собрание (нем. *die Gemeindeversammlung*). Выбор в сторону муниципального народного собрания объясняется небольшой численностью населения таких коммун. Решение вопросов местного значения осуществляется непосредственно местным населением путем тайного голосования на его собрании. К участию в муниципальном собрании допускается избирательный корпус коммуны. На собраниях муниципального собрания председательствует мэр.

Исполнительному органу местного самоуправления в коммунах, где отсутствует парламент, присваивается термин последнего (нем. *der Gemeinderat*) или ему дается иной термин (например, нем. *der Stadtrat*), и в его состав входят от пяти до девяти членов, один из которых выполняет функции мэра. Выборы членов исполнительного органа проходят по мажоритарной избирательной системе, в редком случае, например, в коммуне Берн и Биль, – по пропорциональной избирательной системе.

Избирательные системы кантонов, несмотря на схожие черты, обладают целым рядом особенностей, которые делают избирательную систему каждого кантона уникальной для ее исследования. Свобода кантонов и коммун самостоятельно устанавливать способы формирования высших органов власти кантонов и органов местного самоуправления соответственно позволяет им сохранять свое многообразие и самобытность. Существующие в настоящее время в кантонах избирательные системы отражают исторический процесс организации высших органов власти кантона и становления избирательной системы в каждом кантоне.

**Библиографический список:**

1. Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 [Электронный ресурс].—2014.—54. URL: <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20132788/index.html> (дата обращения: 18.11.2014)
2. Loi sur les droits politiques de la République et Canton du Jura du 26 octobre 1978 [Электронный ресурс].—2010.—30. URL: [http://rsju.jura.ch/extranet/idcplg?IdcService=GET\\_FILE&dID=34136&Rendition=Web](http://rsju.jura.ch/extranet/idcplg?IdcService=GET_FILE&dID=34136&Rendition=Web) (дата обращения: 18.11.2014)
3. Loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Vaud du 16 mai 1989 [Электронный ресурс].—2013.—28. URL: [http://www.rsv.vd.ch/rsvsite/rsv\\_site/doc.pdf?docId=5677&Pvigueur=&Padoption=&Pcurrent\\_version=17&PetatDoc=vigueur&Pversion=&docType=loi&page\\_format=A4\\_3&isRSV=true&isSIL=true&outformat=pdf&isModifiante=false](http://www.rsv.vd.ch/rsvsite/rsv_site/doc.pdf?docId=5677&Pvigueur=&Padoption=&Pcurrent_version=17&PetatDoc=vigueur&Pversion=&docType=loi&page_format=A4_3&isRSV=true&isSIL=true&outformat=pdf&isModifiante=false) (дата обращения: 18.11.2014)
4. Nussli K., Müller J. Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone – Vierte, überarbeitete und ergänzte Auflage. Bern, Stämpfli Verlag AG, 2012. – S.50.
5. Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 [Электронный ресурс].—2011.—32. URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19950099/201109290000/131.224.1.pdf> (дата обращения: 18.11.2014)
6. Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [Электронный ресурс].—2009.—46. URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19930146/200912100000/131.212.pdf> (дата обращения: 18.11.2014)
7. Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 [Электронный ресурс].—2010.—36. URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20042129/201006080000/131.219.pdf> (дата обращения: 18.11.2014)
8. Verordnung des Schweizerischen Bundesrates vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte) [Электронный ресурс].—2014.—52. URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19780105/201401150000/161.11.pdf> (дата обращения: 18.11.2014)
9. Авраменко С. Л. Швейцарский федерализм: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.02 Москва, 2002. – С.165.
10. Федеральная Конституция Швейцарской Конфедерации // Конституции зарубежных стран. М.: Юрлитинформ, 2006. – С.100.

**References (transliteration):**

1. Avramenko S. L. Shveitsarskii federalizm: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk: 12.00.02 Moskva, 2002. – S.165.
2. Federal'naya Konstitutsiya Shveitsarskoi Konfederatsii // Konstitutsii zarubezhnykh stran. M.: Yurlitinform, 2006. – S.100.