

## Международные связи кантонов Швейцарии: вопросы права и управления

Инна В. Логвинова

*Российский государственный гуманитарный университет  
Москва, Россия, Logvinova\_inna@mail.ru*

*Аннотация.* Международная деятельность современных государств имеет многоуровневый характер, в нее включаются регионы, муниципальные образования (местные общины). Швейцария относится к федеративным государствам, в которых кантоны имеют достаточно широкие полномочия. Международная деятельность кантонов представляет научный интерес. Во-первых, они развивают сотрудничество с субъектами Российской Федерации. Во-вторых, имеют большой опыт международной деятельности. В-третьих, в российской науке эта тема недостаточно изучена. Предметом исследования является анализ правового регулирования и механизма государственного управления в сфере международных связей кантонов Швейцарии. Используются формально-юридический, компаративный и функциональный методы. Источниковая база включает законодательство Швейцарии, конституции кантонов, международные договоры кантонов. Особое внимание уделено практическим аспектам участия кантонов в международных связях, прежде всего с субъектами Российской Федерации. Среди источников использованы данные Министерства иностранных дел, Министерства промышленности и торговли Российской Федерации. Новизна исследования видится в выявлении форм международной деятельности кантонов, а также анализе институционального механизма государственного управления в этой сфере. Полученные выводы можно использовать для совершенствования практики государственного управления и координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.

*Ключевые слова:* международные связи, федерализм, международное сотрудничество, конституция, государство

*Для цитирования:* Логвинова И.В. Международные связи кантонов Швейцарии: вопросы права и управления // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2020. № 3. С. 122–133. DOI: 10.28995/2073-6304-2020-3-122-133

## Cantons' international links in Switzerland. Issues of law and administration

Inna V. Logvinova

*Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia*  
*Logvinova\_inna@mail.ru*

**Abstract.** International activity of modern states has the multi-layered nature comprising regions and municipalities (local communities). Switzerland is a federal state where cantons have broad powers. Cantons' international activity is a matter of academic interest. Firstly, they develop cooperation with the constituent entities of the Russian Federation. Secondly, they have much experience in international activity. Thirdly, that issue hasn't been sufficiently researched in Russia. The subject of the study is an analysis of legal regulation and the mechanism of public administration in the field of the Swiss cantons' international links. The formal legal, comparative and functional methods are used. The source base includes Swiss legislation, cantons' constitutions and their international treaties. Special attention is paid to the practical aspect of the cantons' participation in the international relations, particularly with the subjects of the Russian Federation. The resources of the data are the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation. The novelty of the analysis is the determination of forms of cantons' international activity, as well as the analysis of the institutional mechanism of public administration in that area. The findings can be used to improve the practice of the public administration and the coordination of the international and foreign economic links of the constituent entities of the Russian Federation.

**Keywords:** international links, federalism, international cooperation, constitution, state

**For citation:** Logvinova, I.V. (2020), "Cantons' international links in Switzerland. Issues of law and administration", RSUH/RGGU Bulletin. "Economics. Management. Law" Series, no 3, pp. 122-133, DOI: 10.28995/2073-6304-2020-3-122-133

### *Введение*

Швейцарская Конфедерация по форме политико-территориального устройства представляет собой федеративное государство, состоящее из 23 кантонов. В Швейцарии наиболее демократичная модель федерализма, которая предусматривает широкие права кантонов. Согласно ст. 3 Конституции страны, кантоны суверенны. Суверенитет кантонов ограничен самой Конституцией в части тех полномочий, которые переданы на уровень Союза. При этом, если задачи Союза определены Конституцией страны (ст. 42), то задачи

кантонов устанавливаются ими самостоятельно (ст. 43), за исключением тех вопросов, которые конституционно отнесены на уровень федерального управления. Конституция Швейцарии закрепляет принцип субсидиарности при распределении полномочий. Принцип ограничивает компетенцию федерации вопросами, делегированными кантонами, в частности решать задачи, выходящие за пределы их объективных возможностей или в целях достижения наибольшей эффективности (оборона, единая денежная система, внешняя политика и т. д.) [Авраменко 2002, с. 5].

В этой связи представляется интерес правовое регулирование и роль федеральных органов в сфере международной деятельности кантонов, а также проблема государственного управления этой деятельностью. Вместе с тем научных исследований по данной проблеме крайне мало. Анализ правового регулирования и механизма государственного управления в сфере международных связей кантонов Швейцарии представляется важным в условиях повышения взаимного интереса к региональному сотрудничеству между нашими странами.

### *Правовые основы международной деятельности кантонов*

В соответствии со ст. 54 Конституции Швейцарии сфера международных отношений относится к ведению Союза. В той же статье закреплено, что принимается во внимание компетенция кантонов и соблюдаются их интересы в области внешней политики<sup>1</sup>. Статья 55 Конституции гарантирует право кантонов участвовать в принятии внешнеполитических решений. Это позволяет кантонам заявлять о своих интересах на предварительном этапе обсуждения и выработки внешнеполитических позиций. Конституция гарантирует обязанность федеральных органов не только информировать кантоны по вопросам внешней политики, но и выявлять их позиции. Если какой-либо вопрос затрагивает компетенцию кантонов, то в этом случае кантон имеет право участвовать в международных переговорах и в принятии соответствующих решений.

Согласно статье 56 Конституции Швейцарии кантоны имеют ограниченное право на заключение международных договоров

---

<sup>1</sup> Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2018). Сайт Федерального Совета [Электронный ресурс]. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html> (дата обращения 13 янв. 2018).

(в пределах своей компетенции). Эти договоры не могут противоречить праву и интересам Союза, а также правам других кантонов. Кроме того, конституционная обязанность кантонов заключается в информировании федеральных органов о таких международных соглашениях, причем до их заключения. Тем самым создается реальный механизм федерального контроля за международной деятельностью кантонов.

Кантоны могут осуществлять взаимодействие с государственными органами зарубежных государств. Если речь идет о контактах с центральными властями, то это происходит при непосредственном участии федеральных органов, но с органами регионального или муниципального уровня кантоны выстраивают связи самостоятельно.

Внешнеполитическим ведомством Швейцарии является Федеральный департамент (министерство) иностранных дел (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten). Федеральный департамент осуществляет в пределах своих полномочий контроль за внешними связями кантонов. В частности, министерство рассматривает проекты международных договоров кантонов. Другие кантоны могут направлять свои возражения в министерство. Если конфликт между интересами разных кантонов не удается урегулировать, то проект договора направляется в Федеральный Совет (Schweizerischer Bundesrat – Правительство Швейцарии). В соответствии со ст. 186 Конституции этот орган может заявлять возражения против международного договора кантона. В случае если, несмотря на возражение, кантон заключает договор, то Федеральный Совет и кантоны, интересы которых затронуты, в соответствии со ст. 172 Основного закона могут подать возражение Федеральному Собранию (Bundesversammlung). Парламент принимает окончательное решение, именно ему принадлежит право одобрить или нет международный договор [Колыханов 2017, с. 185].

На федеральном уровне, кроме Конституции страны, правовые основы для межрегионального сотрудничества создают федеральные законы и акты Правительства: федеральный закон от 6 октября 2006 г. «О региональной политике», федеральный закон от 6 октября 2000 г. «О содействии экспорту», постановление Федерального совета Швейцарии от 28 ноября 2007 г. «О региональной политике» и другие акты, а также решения референдумов<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 ber Regional politik; Verordnung vom 28. November 2007 ber Regional politik. Сайт Федерального Совета [Электронный ресурс]. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html> (дата обращения 13 янв. 2018).

Большое значение имеют международные договоры, которые заключает Швейцария с зарубежными государствами. Они создают базу для развития международного сотрудничества, например договоры Швейцарии о свободной торговле (среди них соглашения с ЕС, КНР). Интересна позиция кантонов по вопросу переговоров с США о заключении подобного соглашения. Малая палата швейцарского федерального парламента – Совет кантонов – проголосовала 6 декабря 2018 г. за то, чтобы поручить Федеральному совету начать движение в сторону заключения с США соглашения о свободной торговле или, по крайней мере, преференциального торгового соглашения.

К источникам правового регулирования относятся нормативные правовые акты кантонов и международные договоры, которые заключают сами кантоны. Согласно Конституции Швейцарии кантонам предоставлено право принимать свои конституции. Например, Конституция кантона Цюрих от 27 февраля 2005 г. предусматривает в ст. 4 сотрудничество с зарубежными странами, а в ст. 54 – право на заключение международных договоров<sup>3</sup>. Такие договоры принимаются Кантональным Советом (представительный, законодательный орган кантона). Правительство Цюриха (Правительственный Совет) ведет международные переговоры, информирует Совет о сотрудничестве с кантонами и зарубежными партнерами, несет полную ответственность в пределах своей компетенции. В Конституции кантона Тичино закреплена норма о приграничном сотрудничестве (ст. 49)<sup>4</sup>. Статья 5 Конституции кантона Фрибург закрепляет полномочия во внешней сфере: сотрудничество с региональными, национальными и международными организациями<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Verfassung des Kantons Zürich, vom 27. Februar 2005 [Конституция кантона Цюрих от 27 февраля 2005 г.] // Der Bundesrat Das Portal der Schweizer Regierung [Электронный ресурс]. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20051651/index.html> (дата обращения 24 июля 2019).

<sup>4</sup> Verfassung von Republik und Kanton Tessin vom 14. Dezember 1997 [Конституция Республики и кантона Тичино от 14 декабря 1997 г.] // Der Bundesrat Das Portal der Schweizer Regierung [Электронный ресурс]. URL: <https://www.admin.chpc/de/classified-compilation/20012210/201809170000/131.229.pdf> (дата обращения 24 июля 2019).

<sup>5</sup> Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 [Конституция кантона Фрибург от 16 мая 2004 г.] // Der Bundesrat Das Portal der Schweizer Regierung [Электронный ресурс]. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20012210/201809170000/131.229.pdf> (дата обращения 24 июля 2019).

*Институциональный механизм  
государственного управления  
международной деятельностью кантонов*

Институциональный механизм государственного управления Швейцарии в сфере международной деятельности включает два уровня: федеральный и кантонов. С учетом значительной самостоятельности кантонов в пределах своих полномочий они непосредственно реализуют государственное управление международными связями. Федеральные органы осуществляют функции контроля, содействия, координации. В этом участвуют Федеральное Собрание, Федеральный Совет, президент, МИД и иные федеральные органы в пределах своей компетенции [Дубровина 2019, с. 78].

На федеральном уровне МИД взаимодействует с кантонами и содействует выстраиванию регионального сотрудничества, в том числе через дипломатические представительства Швейцарии в зарубежных странах. При посольствах или консульствах действуют центры, которые продвигают внешнеэкономическое сотрудничество кантонов. Например, Швейцарский Центр содействия бизнесу в Милане создан при Генеральном консульстве Швейцарии. Функционирование подобных структур гарантирует их официальный статус, дипломатическое содействие, использование дипломатического ресурса для достижения общественно значимых целей.

Имеет значение и деятельность федерального департамента (министерства) экономики, образования и науки Швейцарии (Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung), который выстраивает международные экономические отношения с зарубежными партнерами. Департамент включает межрегиональное сотрудничество в общий план двустороннего торгового и инвестиционного сотрудничества с зарубежными государствами. Одна из структур министерства – Государственный секретариат экономики – непосредственно координирует и содействует развитию сотрудничества кантонов.

При Правительстве Швейцарии формируются комиссии для активизации сотрудничества с зарубежными странами по определенным направлениям. В частности, создана Смешанная Межправительственная комиссия по торговле и экономическому сотрудничеству между Российской Федерацией и Швейцарской Конфедерацией.

Федеральные органы тесно взаимодействуют с органами кантонов, так как важным направлением их деятельности является задача регионального развития. В целом региональная политика Швейцарии направлена на стимулирование экономического раз-

вития горных, сельскохозяйственных и приграничных регионов страны для обеспечения их экономического развития и конкурентоспособности.

В последние годы проявляет себя тенденция на передачу некоторых функций по управлению от государства к негосударственным структурам. Так, в 2008 г. в Швейцарии была проведена реформа системы поддержки внешнеэкономической деятельности, в результате которой практически все функции по ее осуществлению были переданы от Государственного секретариата по экономике Швейцарии организации «Switzerland Global Enterprise». Основная задача организации – координация внешнеэкономической деятельности предприятий в национальном масштабе, продвижение экономических интересов Швейцарской Конфедерации за рубежом.

На уровне кантонов международную деятельность реализуют региональные правительства и государственные органы кантонов. Большую роль в этом играют ведомства экономического развития кантонов (ВЭР) [Колыханов 2017, с. 185]. Например, Департамент по экономическому развитию, исследованиям и инновациям кантона Женева выполняет среди прочих внешнеэкономическую функцию. При экономических министерствах в кантонах создаются структуры, которые обеспечивают взаимодействие между властями кантонов и частными лицами, оказывают информационные, посреднические и иные услуги в выстраивании внешних связей. В кантоне Цюрих организован Департамент по экономическим вопросам, в полномочия которого входят следующие направления деятельности: согласование международных и межкантональных соглашений; представление кантона во внешних сношениях; взаимодействие с федеральным правительством и другими кантонами; развитие взаимовыгодных экономических связей, обмен в области профессиональных знаний, приграничное сотрудничество, сотрудничество по вопросам безопасности и противодействия преступности, культурный обмен.

### *Формы международного сотрудничества кантонов*

Межрегиональные контакты в странах Европы складываются в разных формах. Наиболее тесно сотрудничество развивается между регионами стран ЕС (прежде всего Германии, Италии, Франции). Швейцария, не являясь членом ЕС, имеет статус участника регионального экономического союза – Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ). Конфедерация активно принимает участие в международных программах, в частности в программе Ев-

ропейского регионального сотрудничества (Europäische Territoriale Zusammenarbeit, ETZ), а также в проектах, ориентированных на развитие межрегиональной интеграции: INTERREG, URBACT, ESPON и INTERACT.

Так, программа INTERREG способствует достижению целей Стратегии Европы 2020; определяет приоритеты, ожидаемые результаты и действия в соответствии с региональной политикой разных стран, участвующих в ней.

Стратегия Европейского союза для альпийского региона под названием EUSALP охватывает 7 стран: Австрию, Францию, Германию, Италию, Лихтенштейн, Словению и Швейцарию, связанных географическими особенностями их горных районов и взаимодействием между крупными городами предальпийского региона. Стратегия EUSALP направлена на решение общих проблем посредством расширения сотрудничества регионов и способствует экономической, социальной и территориальной сплоченности. EUSALP стремится содействовать инновационному, конкурентоспособному и устойчивому экономическому развитию всей альпийской зоны.

Участие в подобных программах способствует активизации приграничной экономической активности кантонов. Организации трансграничного сотрудничества созданы в кантоне Женева – Региональный франко-жневский комитет, Совет озера Леман, Рабочее сообщество Западных Альп [Дубровина, Плотникова 2016, с. 84–85].

Что касается сотрудничества с субъектами Российской Федерации, то устойчивое сотрудничество сложилось между Московской областью и кантоном Юра, Ивановской областью и Граубюнденом, Омской областью и Женевой, Самарской областью и Фрибур, Невшатель. Развиваются экономические, образовательные и культурные связи. Например, во всех отраслях Самарской области присутствует сотрудничество с кантонами Швейцарии.

Одной из активно используемых форм реализации права на международную деятельность являются международные договоры (соглашения), которые заключают кантоны. В частности, Соглашение о сотрудничестве 1997 г. между Самарской областью и кантоном Фрибург. Между Краснодарским краем и кантоном Тичино подписан «Протокол о намерениях» (Берн, 2016), согласно которому планируется развивать отношения в различных отраслях. Первоначально сотрудничество будет охватывать шесть сфер: агропромышленный комплекс, промышленность, экономику, курортную отрасль, науку и образование, культуру. Челябинская, Вологодская и Московская области пока участвуют в переговорах о заключении соглашений с кантонами.

Санкт-Петербург развивает сотрудничество с кантоном Тичино и считает перспективным развитие внешних связей с другими кантонами. Прежде всего для субъекта Российской Федерации интересен опыт развития отрасли обращения с твердыми коммунальными отходами, рекультивация полигонов, а также энергосбережение, потому что это приоритетные направления для взаимодействия с Швейцарией в области защиты окружающей среды. Кантонам также важно сотрудничество с Санкт-Петербургом, исходя из инвестиционного потенциала, огромного культурного значения и богатого исторического наследия города.

В международных связях регионального уровня практикуются обмены официальными делегациями. Кантоны принимают делегации дипломатических, консульских, должностных лиц, представителей бизнеса, научных и образовательных учреждений. Для выстраивания внешнеэкономических связей используют обмены деловыми миссиями [Логвинова 2017, с. 41]. Главы российских регионов (Тульской, Самарской, Иркутской, Новосибирской областей, Красноярского края и Ханты-Мансийского АО) посетили с визитами кантоны Швейцарии. В свою очередь, в субъекты Российской Федерации направляли свои делегации кантоны Невшатель, Тичино, Фрибург и иные. Со стороны кантонов чаще всего участвуют представители правительств и региональных экономических министерств. Обычно такие визиты предшествуют заключению межрегиональных соглашений. Статус таких соглашений в России и Швейцарии имеет разное правовое значение. В Российской Федерации они не являются международными договорами, и исполнение соглашений целиком лежит на заключившем соглашение субъекте РФ. В Швейцарии кантоны заключают международные договоры, но исполнение также относится только к уровню самого кантона.

Представители кантонов активно принимают участие в правительственных делегациях на различных международных форумах. В России они посещают Петербургский международный юридический и Международный экономический форумы.

При выстраивании международного сотрудничества кантоны взаимодействуют с посольствами государств, представительствами зарубежных регионов, если такие открыты в Швейцарии, с негосударственными структурами, такими как промышленно-торговые палаты, бизнес-сообщества и т. д. При Торгпредстве Российской Федерации в Берне работает Торговое представительство Республики Татарстан в Швейцарии (г. Женева). Кантоны также открывают свои представительства в зарубежных странах. В России открыты официальные представительства Швейцарии в Самаре

и Новосибирске, а также информационные и культурные центры. В Нижегородской области действует Швейцарский информационно-культурный центр при Нижегородском государственном лингвистическом университете им. Добролюбова.

Выставочно-ярмарочные мероприятия – одна из популярных форм межрегионального сотрудничества. В кантонах Швейцарии проходили презентации Архангельской, Калужской и Костромской областей, Республик Татарстан и Башкортостан. Активно развивается культурный диалог, в кантонах организуются выставки, театральные постановки, концерты.

Большую роль в развитии сотрудничества кантонов играют негосударственные структуры. Так, при активной работе Швейцарско-Российского Промышленного бизнес-клуба было налажено сотрудничество с межрегиональным партнером Самарской области – кантоном Невшатель.

Сотрудничество между Российской Федерацией и Швейцарией осложнено действием ограничительных мер, принятых политическим руководством Швейцарии в отношении нашей страны после событий 2014 г. на Украине, а также ответными мерами России. Ограничительные меры привели к падению двустороннего товарооборота, а также сузили возможности для инвестиционного и технологического сотрудничества<sup>6</sup>. Несмотря на неблагоприятную международную обстановку, устойчивые связи между субъектами Российской Федерации и кантонами Швейцарии продолжают сохраняться.

## *Заключение*

Кантоны Швейцарии имеют большой объем политической самостоятельности. Швейцарский федерализм построен на признании суверенитета кантонов, балансе интересов федерального центра и составных частей государства. Конституция Швейцарии создает правовые основы для международной деятельности кантонов. Они являются участниками формирования внешнеполитического курса страны, так как предусмотрена процедура учета интересов кантонов по вопросам внешней политики государства. Федеральные органы оставляют за собой контроль за международной

---

<sup>6</sup> Годовой обзор экономики и основных направлений внешнеэкономической деятельности Швейцарской Конфедерации в 2017 г. Берн, 2018. 125 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ved.gov.ru/exportcountries/ch/> (дата обращения 14 янв. 2019).

деятельностью кантонов. Окончательное решение о возможности заключения договора кантона в случае возражений к нему со стороны других кантонов или Федерального Совета (Правительства Швейцарии) принимается Федеральным Собранием. Большую роль в координации и согласовании международных связей кантонов играют МИД и Министерство экономики, образования и науки Швейцарии (Федеральный департамент). На уровне кантонов сложился институциональный механизм управления деятельностью с зарубежными партнерами, в который включены президент кантона, законодательный орган, правительство кантона, министерства (департаменты), особенно экономического профиля. При этом необходимо отметить, что ряд государственных полномочий в этой сфере кантоны передают негосударственным организациям, что представляет особый интерес для российской практики развития внешних связей российских регионов. Сотрудничество государственных органов и бизнес-структур позволяет эффективно развивать внешние связи кантонов. Формы международного сотрудничества кантонов достаточно разнообразны, что объясняется их значительными полномочиями в рамках швейцарской модели федерализма.

### *Литература*

---

- Авраменко 2002 – *Авраменко С.Л.* Швейцарский федерализм: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 197 с.
- Дубровина, Плотникова 2016 – *Дубровина О.Ю., Плотникова О.В.* Международные связи регионов государств: характеристика и особенности: Учеб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. 192 с.
- Дубровина 2019 – *Дубровина О.Ю.* Швейцария: распределение полномочий между конфедерацией и кантонами в сфере международных отношений // Современная Европа. 2019. № 1. С. 70–79.
- Колыханов 2017 – *Колыханов М.И.* Модель и особенности международных связей кантонов Швейцарии // Власть. 2017. № 7. С. 182–186.
- Логвинова 2017 – *Логвинова И.В.* Формы международного сотрудничества субъектов федеративных государств // Международное право. 2017. № 1. С. 38–46.

### *References*

---

- Avramenko, S.L. (2002), *Swiss federalism*, Ph.D. Thesis, Moscow, Russia.
- Dubrovina, O.Yu and Plotnikova, O.V. (2016), *Mezhdunarodnye svyazi regionov gosudarstvo: kharakteristika i osobennosti* [International links among regions of the states. Characteristics and features. Textbook], Norma, INFRA-M, Moscow, Russia.

- Dubrovina, O.Yu. (2019), "Switzerland. The Delimitation of powers between Confederation and the cantons in the field of international relations", *Contemporary Europe*, no. 1, pp. 70-79.
- Kolykhanov, M.I. (2017), "Model and features in international relations of the cantons of Switzerland", *Vlast'*, no 7, pp. 182-186.
- Logvinova, I.V. (2017), "Forms of international cooperation among subjects of Federal States", *International Law*, no. 1, pp. 38-46.

### *Информация об авторе*

*Инна В. Логвинова*, кандидат юридических наук, доцент, Российский государственный гуманитарный университет, Москва, Россия; 125993, Россия, Москва, Миусская пл., д. 6; Logvinova\_inna@mail.ru

### *Information about the author*

*Inna V. Logvinova*, Cand. of Sci. (Law), associate professor, Russian State University for the Humanities; bld. 6, Miusskaya Sq., Moscow, Russia, 125993; Logvinova\_inna@mail.ru