

**Могунова М.А.**

## САМОУПРАВЛЕНИЕ В ШВЕЦИИ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫХ И МЕСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ

В настоящее время в Швеции существует два уровня местных органов власти: губернский (18 ленов) и региональный (2 региона – Сконе (Южная Швеция) и Вэстерётланд (Юго-Западная Швеция)). Государственную власть в каждом лене представляют губернатор и правление лена, являющееся органом исполнительной власти. Губернаторы ленов назначаются правительством на срок 6 лет. Для выполнения конкретных задач в рамках лена избирается законодательный орган регионального управления – **ландстинг**. Ландстинги отвечают за организацию системы здравоохранения населения, включая больничное и амбулаторное обслуживание, а также за организацию культурной жизни, некоторых видов профессионального обучения.

Низовыми административно-территориальными единицами являются коммуны. В стране сегодня действуют 290 коммун. В каждой коммуне работает выборный орган исполнительной власти – **Собрание коммунальных уполномоченных**, к компетенции которого относятся: охрана окружающей среды; организация спасательной службы гражданской обороны; техническое обслуживание в области водоснабжения, канализации, энергоснабжения; обеспечение ухода за престарелыми; уход и присмотр за детьми, чьи родители работают или учатся; сбор и утилизация отходов; планирование использования земель под строительство жилья, предприятий, школ.

Главной статьей дохода ландстингов и коммун являются налоги, выплачиваемые проживающими на их территориях гражданами, а также государственные субсидии. Источниками налоговых поступлений являются: подоходный налог, налог с капитала, налог на имущество физических лиц, на деятельность предприятия, на недвижимость и т.д. В Швеции существует система выравнивания доходов ландстингов и коммун за счет государственных субсидий, так как в пределах различных коммун проживают граждане с различными уровнями доходов, которые соответственно выплачивают в бюджеты коммун больший или меньший объем средств.

## Традиции шведского самоуправления и возникновение местного государственного управления

Как отмечал американский историк и политолог В. Шварц, на уровне управления государством существует преемственность. Важно знать при этом одно – общественной жизни в условиях постоянно изменяющегося мира мы сталкиваемся с уникальным явлением: определенная форма ее организации сохраняет свою действенность иногда в течение длительного времени только потому, что она постоянно приспосабливается к новым требованиям и историческим условиям в том или ином государстве<sup>1</sup>.

Эта специфика общественного развития, отличающая его от естественных наук, в меньшей, если не сказать в наибольшей, мере характерна для Швеции, которую нельзя понять, не учитывая условий ее исторического развития. На это обращали внимание все ученые, специализировавшиеся в шведской истории, политологи, юристы. Можно отметить лишь некоторых из них: Й. Вейбуль, Г. Веттерберг, Л. Дымша, А.С. Кан, М.А. Могунова, О.В. Чернышева, О. Петтерссон и др.<sup>2</sup>. Данное положение особенно характерно для местного государственного управления и местного самоуправления Швеции.

Швеция относится к числу стран, в которых издревле сложилась широко развитая система самоуправления народа как на низовом уровне, так и на уровне страны в целом. Здесь не было ни рабовладения, ни крепостного права, если не считать домашнего рабства в отношении захваченных в плен иноземцев (да и то лишь на короткий промежуток времени).

Сложившаяся система самоуправления касалась не только местных дел, но даже выборов верховного правителя (короля), которого избирало все взрослое население «у камня на лугу у Мура». Исторический опыт самоуправления складывался постепенно и используется частично даже в современных условиях, несмотря на принятие новой конституции, в которой учтен как накопленный опыт своей страны, так и прогрессивный опыт других стран, а также законодательство объединенной Европы.

Поэтому понять специфику местного самоуправления и местного государственного управления нельзя без обращения к истории Швеции (иногда даже к древней истории) и без исследования эволюции ее административно-территориального устройства.

Первые формы организации населения складывались под влиянием представителей католической церкви на острове Готланд в Балтийском море. Население острова объединялось в церковные приходы в сельской местности и городской приход в городе Висланд. Решения там принимались всеми владельцами земли в сельской местности и гильдиями. Церковные приходы решали все вопросы жизни населения, включая не только религиозные, но и общегражданские (семейные, земельные, споры между соседями и т.д.), а также уголовные. При этом церковные приходы с самого начала существовали отдельно в сельской местности и в городах. Этот факт особенно важен, поскольку право складывалось именно в городах, причем в каждом городе были свои правовые обычаи, действовавшие до середины XX столетия. Если дела в сельских церковных приходах решались всем взрослым населением,

то в городах объединенные гильдии решали вопросы своей жизни в рамках соответствующего города. В последующем (в раннем Средневековье) гильдии избирали бургомистров<sup>3</sup>.

Складывающиеся в провинциях правовые нормы легли в основу общегосударственного права. На их же базе формировалось городское самоуправление<sup>4</sup>, структура которого частично сохранилась до сих пор<sup>5</sup>. В раннем Средневековье от церковных приходов в сельской местности стали отпочковываться такие органы, как избираемые взрослым населением уполномоченные, объединяемые в собрания уполномоченных, т.е. в общегражданское местное самоуправление в селах и поселках городского типа. Несколько сёл и поселков, в рамках которых решалось большинство дел общегражданского характера, объединялись в коммуны.

Церковным приходом уже руководил избираемый населением ксендз<sup>6</sup>. За церковным приходом все же сохранилась часть дел общегражданского характера, в том числе народное просвещение, семейные дела и решение вопросов о религиозных преступлениях. К числу общегражданских дел относилась регистрация актов гражданского состояния (рождений, браков, смертей). Что же касалось религиозных преступлений, то их толкование получалось довольно широким, так как в то время католичество осуществляло преследование еретиков.

Уже в Средневековье самоуправление шведского народа было столь широким, что весь народ продолжал избирать своего верховного руководителя (короля). Избранный король назначал, в свою очередь, церковных должностных лиц и глав городов из трех лиц, предлагаемых гильдиями, что положило начало местному городскому самоуправлению. Специальных правовых норм для решения общегражданских и судебных дел не было. Большинство таких дел, в том числе процессуального характера, обсуждалось и решалось на основе прецедентов, которые были различными в разных городах и коммунах.

\* \* \*

Определенная правовая регламентация коммунальной и губернской систем самоуправления произошла в 1862 г. Она была связана с намерением властей провести реорганизацию Риксдага, который (как и органы самоуправления) формировался на сословно-представительной основе. Закон 1866 г. заменил систему сословного представительства Риксдага двухпалатным парламентом, в котором Первая (верхняя) палата должна была формироваться не путем прямых выборов, а на двухступенной основе – ландстингами. Потому необходимо было упразднить сословно-представительные ландстинги со множественным вотумом и ввести избрание их путем прямых выборов.

В соответствии с реформой 1873 г. были образованы две переименовываемые административно-территориальные единицы: городские и сельские общины (*ландстингкоммуны*) и церковные приходы, объединенные в епархии во главе с назначаемыми королем епископами. Реформа, таким образом, подчинила церковь королевской власти. Она также унифицировала систему местного самоуправления.

Повсеместно на уровне сёл и поселков городского типа, стали образовываться коммуны. Население коммун избирало представителей для решения своих дел на представительных собраниях. В городах гильдии по-прежнему назначались представители в собрания городских уполномоченных. На уровне ленов (губерний) народ избирал ландстинги.

Как высший орган власти в лице Риксдага, так и органы местного самоуправления в лице коммунальных собраний и ландстингов были сословно-представительными органами. В работе Риксдага участвовали все сословия: высшая знать, духовенство, купечество и крестьянство. Местные органы самоуправления формировались по принципу неравенства: они избирались путем прямых выборов, но избиратели имели такое число голосов и такое число уполномоченных, которое соответствовало размерам их имущества (множественный вотум). Таким образом, в решении как общегосударственных, так и местных дел участвовало все население. В коммунах оно осуществлялось с учетом сложившегося в то время административно-территориального устройства: в собраниях коммунальных уполномоченных и в ландстингах. Только три города (Стокгольм, Гётеборг и Мальм ) были наделены двойными функциями<sup>7</sup>. Они выступали как городское самоуправление (собрания городских уполномоченных) и как ландстинги в округах.

Двухъярусная система административного деления в целом просуществовала в течение всей истории. Что же касается промежуточного звена – уездов, – то оно не сохранилось<sup>8</sup>.

\* \* \*

Оба звена самоуправления – коммунальное и окружное – к концу XIX – XX в. претерпели существенные изменения, главным образом в отношении компетенции. Кроме того, преобразование двухпалатного шведского парламента в однопалатный представительный орган, формируемый путем прямых выборов, привело к тому, что ландстинги уже непосредственно не участвовали в этом процессе.

Расширение функций государства, прежде всего за счет решения социальных вопросов и введения экономического регулирования, привело к тому, что постепенно некоторые из них оно стало передавать органам местного самоуправления. В результате эти органы перестали требовать предоставления им больших прав.

Но возникла важная проблема финансирования передаваемых им полномочий. Поэтому в 60-х гг. XX столетия начался процесс укрупнения коммун как по инициативе государства, так и (иногда) по собственной инициативе коммун.

Как отмечает Н.С. Плевако, «этот объективно обусловленный процесс помимо несомненно позитивных результатов имел и негативные стороны: с укрупнением коммун возможности влияния граждан на принятие решений значительно сокращались; власть в местных органах самоуправления постепенно отчуждалась, что имело весьма ощутимые моральные последствия для жителей коммун. Именно этим объясняется сопротивление многих коммун проводившейся реформе»<sup>9</sup>. Впоследствии пришлось отказаться от чрезмер-

ного увлечения процессом укрупнения коммун. Тем не менее основной тенденцией является расширение самоуправленческих начал на местном уровне, прежде всего коммунальном.

## Взаимоотношения государства и органов местного самоуправления

С принятием действующей Конституции 1974 г. произошло существенное изменение системы государственного управления как в центре, так и на местах. Частично в ней получила закрепление сложившаяся к середине XX в. государственно-правовая практика, а частично в Конституцию были включены значительные новеллы, касающиеся положения исполнительно-распорядительных органов шведского государства.

Согласно Конституции 1974 г. («Форме правления» и другим нормативным актам), король лишился почти всех своих полномочий, в том числе права назначать местных чиновников. Это коснулось и права назначения губернаторов, возглавляющих всю систему местного государственного управления. Сегодня это право принадлежит Правительству, ставшему главой исполнительной власти.

Согласно Конституции, губернаторы относятся к той категории чиновников, которые должны пользоваться политическим доверием Правительства и поэтому обязаны уходить в отставку вместе со сменой Правительства (в отличие от основной части высшего чиновничества). Пост губернатора является почетным и высокооплачиваемым. На него обычно назначаются бывшие министры и другие видные общественные деятели, имеющие большой опыт государственной работы.

Губернаторы должны осуществлять следующие функции:

- 1) представление общегосударственных интересов и выполнение тех задач, которые ставит перед ними Правительство;
- 2) осуществление контроля за другими местными органами государственного управления, в том числе своевременности и полноты сбора налогов и пошлин, поступающих в государственную казну;
- 3) контроль за деятельностью местной полиции и шефа полиции;
- 4) осуществление функций советника по обороне на территории своих округов;
- 5) ограниченного контроля за законностью деятельности органов местного самоуправления в области использования средств, поступающих в эти органы из государственного бюджета.

До конца XX в. губернатор осуществлял совместно с парламентским омбудсменом общий надзор за законностью решений органов местного самоуправления, за обеспечением прав и свобод лиц, проживающих в данном округе. Но с 90-х гг. XX столетия эта функция осуществляется парламентским омбудсменом и канцлером юстиции. (Канцлер юстиции – неполитическая гражданская должность, назначение на которую производится правительством Швеции. Канцлер юстиции представляет в суде государство, он призван следить за соблюдением свободы слова и печати и выступать единственным государственным прокурором в случае ее нарушения. Он является советником государства в юридиче-

ских вопросах, рассматривает жалобы на действия государства и принимает решения о выплатах и размерах финансовых компенсаций. – Прим. ред.).

До середины XX в. столица Швеции находилась под контролем бургомистра, назначаемого Правительством. Но с 1968 г. эта должность была упразднена. В других городах связь между центром и местными органами государственного управления осуществлялась через магистраты, которым, как и прежде, принадлежала часть судебных функций, хотя основной их задачей стала административная власть на местах. Поэтому членами магистратов могли быть только профессионалы с юридическим образованием.

Для выполнения стоящих перед губернатором задач, претворения в жизнь решений центра, он создает *Правление лена*, которое проводит в жизнь его решения.

Центральная администрация создает на местах свои *специальные органы отраслевого характера*, имеющие различные наименования: бюро, контролы, управления, службы и др. Территориально они не всегда соответствуют округам. С расширением круга задач, поставленных перед органами местного управления, стали возникать органы второго уровня.

Формально система взаимоотношений между органами общей компетенции и специальными органами, с одной стороны, и специальными местными органами и центральной администрацией – с другой, может напоминать существовавшую в нашей стране советскую систему двойного подчинения исполнительно-распорядительной власти. Однако между ними есть существенное отличие, которое заключается в широкой самостоятельности органов шведского местного управления при принятии управленческих решений (если только они не нарушают законы и коллегиальные решения Правительства).

Определенные функции делегируются из центра в местные управленческие органы. В Конституции записано: «Правительство может на основании постановления, предусмотренного в части первой, переуступить подчиненному органу право издавать предписания по настоящему вопросу» («Форма правления», гл. 8, § 13, часть 3). Согласно § 6 гл. 11, передача функций допускается и отдельному лицу. Но если эти функции включают в себя отправленные власти, они осуществляются в силу закона.

При этом ни один орган государства не может определять, какое решение в каждом конкретном случае должен принять орган управления по вопросу, который касается осуществления административной власти в отношении частного лица или коммуны либо применения закона («Форма правления», гл. 11, § 7).

Конституция допускает возможность неприменения органом управления правовых норм, если они «противоречат обязательствам Швеции по соблюдению Европейской конвенции, касающейся защиты прав человека и принципов свободы».

Согласно конституционному акту «Форма правления», в Швеции допускается делегирование полномочий от центральной администрации своим местным органам, кроме тех случаев, когда оно связано с осуществлением государственных властных полномочий («Формы правления», гл. 8, § 11).

«На должности в суде и органе управления, который подчинен Правительству, назначения производит Правительство или орган, определяемый Правительством. При назначении на государственную должность должны

приниматься во внимание лишь такие интересы дела, как заслуги и компетентность» (§ 9 главы 11 «Формы правления»).

Центральная администрация создает на местах *управления, бюро, конторы, различные службы*, находящиеся под двойным надзором своих вышестоящих органов и местных органов общей компетенции. Таким образом достигается учет как местных, так и общегосударственных задач. С увеличением круга дел стали образовываться местные специальные органы на двух уровнях, которые не всегда совпадают с административно-территориальным устройством Швеции. В чем-то оно похоже на средневековый уезд, бывший промежуточным звеном между коммуной и ландскоммуной.

Характерной чертой деятельности органов местного государственного управления Швеции является их независимость при принятии своих управленческих решений, но только если они не нарушают законы и решения Правительства, принятые на его коллегиальных заседаниях.

При характеристике местного государственного управления нельзя обойти вниманием специальные способы защиты прав физических и юридических лиц от административного произвола. Особое значение имеет в этом отношении «квазисудебная процедура», предусмотренная конституцией и Законом об администрации. В конституции (Акт о свободе печати) в качестве одной из важнейших свобод личности провозглашена свобода информации. Любое лицо вправе требовать от государственных органов, кроме Риксдага, предоставления ему копии документов, принятых или вступивших в законную силу. Если это лицо считает, что в этом документе нарушены его права и законные интересы, оно может обратиться с иском об отмене или изменении содержания данного документа или решения в орган, принявший такое решение, или к соответствующему чиновнику.

Рассмотрение дела осуществляется по нормам, регулирующим судебную процедуру, т.е. с участием адвоката, обеспечением равенства сторон в процессе, привлечением третьих заинтересованных в деле лиц, состязательности процесса, устности рассмотрения документов, предъявляемых участникам, заключением экспертов, если это необходимо; а также свидетелей. Председательствует на таком заседании тот чиновник или член того органа, чье решение оспаривается. При этом председателю или свидетелю заинтересованная сторона может дать обоснованный отвод.

Недовольная принятым на таком заседании решением сторона может обратиться во вторую инстанцию, которой, как правило, является административный суд.

Подобная процедура не применяется в отношении органов местного самоуправления, поскольку и здесь четко действует принцип отделения органов самоуправления от органов государственного управления. Просто в органах самоуправления защита прав и законных интересов личности осуществляется в иной форме.

В большинстве стран происходит процесс сближения государства и органов местного самоуправления. Органы самоуправления постепенно включаются в государственную систему и становятся под контроль органов государственной власти. Это особенно заметно в отношении верхнего звена органов местного самоуправления. Нередко в качестве исполнительных ор-

ганов, контролирующих решения органов самоуправления, выступают представители центральной государственной власти.

Иное положение наблюдается в Швеции. Главный конституционный закон – «Форма правления» 1974 г. устанавливает: власть в Швеции принадлежит народу, который осуществляет ее «посредством государственного строя, основанного на представительной системе, и посредством коммунального самоуправления» (§ 1, гл. 1).

На этом конституционном принципе базируется все правовое регулирование самоуправления в Швеции, которое шведские ученые относят к *общественному сектору*. В частности, Г. Веттерберг<sup>10</sup>, которым был сделан детальный анализ системы правового регулирования, указывает, что «централизованное и бюрократическое управление может быть более эффективным в краткосрочной перспективе. Но если в своей деятельности оно теряет контакты с гражданами, то есть риск, что в дальнейшем оно не будет эффективным»<sup>11</sup>. Далее ученый обращает внимание на отсутствие ясного понимания того, как должны распределяться государственные и коммунальные сферы деятельности. Для практической же деятельности весьма важным, считает он, является их взаимодействие. Так, если решения органов местного самоуправления затрагивают права и законные интересы физических и юридических лиц, то они должны иметь право обратиться за защитой к государству<sup>12</sup>.

Государство регламентирует органы местного самоуправления, их компетенцию, взаимоотношения с местными органами государственного управления и другие вопросы. Но и это подчеркивает значимость и самостоятельность местного самоуправления, такое право предоставлено только парламенту.

Правительство и его администрация, а также органы местного государственного управления не вправе издавать какие-либо нормативные акты в отношении собраний уполномоченных и ландстингов, а также их исполнительных органов. В строго ограниченных случаях окружные государственные органы общей компетенции в лице губернаторов, назначаемых правительством, могут осуществлять надзор за решениями коммунальных служб и собраний коммунальных уполномоченных. Это прежде всего касается использования субсидий, поступающих из государственного бюджета, и защиты прав личности.

Нормативной основой регулирования всех важных вопросов, касающихся местного самоуправления, являются помимо Конституции Закон о местном самоуправлении 1991:900 (в ред. Закона 1995:154), Закон 1979:411 «Об изменениях деления Швеции на коммуны и ландстинги», Закон 1985:894 «О коммунальных объединениях», Закон 1997:690 «О референдумах в коммунах и ландстингах», Закон 1992:339 «О пропорциональной системе выборов», «Закон о коммунальных налогах и сборах», «Закон о порядке работы коммунальных органов и государственной администрации и деятельности судов в случае войны и непосредственной опасности войны» и др. Кроме того, правительство может делегировать некоторые свои полномочия коммунальям, что предусмотрено Конституцией («Формы правления», § 6, гл. 11). Однако Правительство не вправе передавать функции, связанные с осуществлением государственной власти, за исключением тех случаев, в которых такое делегирование предусмотрено в законе.



В целом основные вопросы, касающиеся организации, компетенции и деятельности органов местного самоуправления, их структуры, порядка формирования их представительных органов содержатся в Законе о местном самоуправлении. Можно заметить много общего между шведской Конституцией и Законом о местном самоуправлении, особенно после внесения в Закон 1991 г. существенных изменений и дополнений (порядок формирования представительных органов, несовместимость постов депутатов и уполномоченных с их исполнительными органами, взаимоотношений представительных органов Риксдага и Правительства Швеции, с одной стороны, и собраний уполномоченных с их исполкомами – с другой, срока полномочий, в том числе при их досрочном прекращении, и т.д.). Но поскольку Закон о местном самоуправлении был принят значительно позже Конституции, то многие вопросы в Законе 1991 г. получили более детальную и четкую правовую регламентацию.

Разграничение полномочий между органами местного государственного управления и самоуправления частично осуществляется на основе как сложившейся практики, так и законодательства. Оно выглядит примерно так:

- полиция является делом государственных органов – местных и центральных;
- то же самое относится к государственной собственности;
- регулирование процессов в сфере образования разделено между местным самоуправлением и Департаментом образования: начальное, среднее, среднее профессиональное образование, переподготовка кадров, обучение взрослого населения находятся в ведении коммунальных и городских органов, а высшее образование – Департамента образования;
- социальным обеспечением и социальным страхованием занимаются государственные органы, а помощью малоимущим издавна занимались коммунальные органы;
- здравоохранение, являющееся бесплатным<sup>13</sup>, отнесено к компетенции ландстингов (оплата лекарств, посещение поликлиник и больничное лечение, оплата пособий по больничным листам, содержание учреждений здравоохранения и др.);
- местные коммуникации разделены между коммунами и ландстингами, а коммуникации общегосударственного значения управляются Департаментом коммуникаций (железные дороги, авиация, шоссейные дороги государственного значения, морской транспорт и др.);
- налоги, пошлины и другие сборы делятся на государственные и коммунальные. Сбор государственных налогов, пошлины с фирм и акционерных предприятий, сбор доходов с государственных предприятий осуществляют губернские органы общей компетенции, подчиненные губернатору. Коммунальные налоги и сборы устанавливаются законом, но их сбор и расходование находятся в ведении исполкомов собраний коммунальных уполномоченных и частично ландстингов;
- ответственность за пожарную безопасность лежит на коммунальных службах;
- планированием застройки и жилищным строительством занимаются коммунальные органы.

## Характерные черты местного самоуправления в Швеции

Прежде всего для Швеции характерно в условиях двухзвенного административного устройства четкое разделение функций между коммунальными органами местного самоуправления и ландстингами. Они имеют разные цели и источники формирования финансовых средств. Исключение сделано только для столицы – Стокгольма: здесь действуют и городские собрания коммунальных уполномоченных, и ландстинги, но при этом основным звеном признается коммунальное самоуправление.

Как же разделены сферы деятельности между ландстингами и собраниями коммунальных уполномоченных?

Главной заботой ландстингов является вся сфера медицинского обслуживания: профилактическое здравоохранение, в том числе проведение прививок, подготовка медсестер, оплата листов в случаях временной нетрудоспособности, работа диспансеров, хосписов, забота о пожилых гражданах, организация женских и детских консультаций, создание медицинских учреждений (поликлиник и больниц). Граждане могут лечиться в частных клиниках, но по справке больницы и поликлиники оплачивается только средняя шкала расходов.

Оплачивают службы ландстинга дорогу к месту лечения и обратно, а также выписанные врачом лекарства, если только они не слишком дорогие. Кроме того, на ландстинги возлагается забота об энергоснабжении, организация общественного транспорта между коммунами, содержание дорог и обслуживание транспортом жителей ландстингкоммун.

В ведении местных коммун находятся все социальные вопросы, включая образование (кроме высшего), и все вопросы, непосредственно касающиеся жителей коммун: местные рынки, пожарная служба, коммунальные дороги, планирование застройки, строительство и обслуживание спортивных сооружений, жилищное строительство, прежде всего коммунального жилья (более дешевого по сравнению с частным), охрана природы и окружающей среды, управление коммунальной собственностью, в том числе земель, и сдача ее в аренду и др. Закон о местном самоуправлении запрещает им использовать местные средства и создавать коммунальные предприятия для извлечения чистой прибыли. Их целью должно быть только обслуживание интересов жителей коммун.

Однако практика идет по пути создания совместных предприятий с участием частного капитала, но предприятия образуются по решению представительных органов самоуправления, которые назначают правления таких предприятий, их ревизоров и заслушивают отчеты об их работе с доведением до сведения жителей коммуны информации о том, как расходуются прибыль, полученная от работы предприятий. Коммуны могут также образовывать межкоммунальные предприятия на основе решения двух или нескольких собраний коммунальных уполномоченных.

Другой особенностью шведского местного самоуправления является образование на уровне коммун как представительных, так и исполнительных органов. В то же время в ряде стран у высшего звена местного самоуправ-

ления своего исполнительного органа нет. Исполнение решений такого представительного органа самоуправления возлагается на государственный орган общей компетенции и его службы. Местные органы государственного управления, кроме того, представляют интересы центра на местах. Это позволяет в шведском государстве обеспечивать взаимосвязь центральных местных задач и интересов.

Еще одной специфической особенностью шведского самоуправления является его самостоятельность, независимость от государственных органов, от контроля за их работой. Административный надзор осуществляется только в случаях, строго указанных в Законе о местном самоуправлении. Речь идет главным образом о контроле за правильным и целесообразным расходованием «направленных дотаций», т.е. выделяемых из государственного бюджета субсидий на воплощение в жизнь тех дел, которые государство передает местным органам самоуправления.

Для этого представителям государственных органов на местном уровне предоставлено право присутствовать на заседаниях представительных органов местного самоуправления и делать свои замечания по той части местного бюджета, которая касается государственных субсидий и отчетов об их использовании. Государственный контроль на современном этапе все более сужается. Контроль же за законностью теперь осуществляется специальным парламентским омбудсменом.

Для шведской системы самоуправления характерен также контроль граждан за работой как их представительных, так и исполнительных органов. Это касается подготовки решений собраний уполномоченных, а также их принятия и исполнения. Довольно прочно сложилась практика оповещения населения о подготовленных проектах решений в средствах массовой информации и в виде листовок. Любой член коммуны может присутствовать на собраниях коммунальных уполномоченных и высказываться по поводу обсуждаемых решений. А после принятия решения, которое затрагивает права и интересы гражданина, он вправе обжаловать принятые решения и требовать их отмены или внесения в них изменений через специальные государственные службы, например налоговые.

Специфической чертой шведской системы местного самоуправления (принятой также в Финляндии) является то, что органы местного самоуправления выступают в двух ипостасях: с одной стороны, они защищают интересы граждан, проживающих в коммунах, а с другой – являются работодателями в отношении профсоюзов при заключении трудовых соглашений. Дело в том, что наемные рабочие и служащие в коммунальных органах объединены в Союз коммунальных служащих – (ТСО) – второе по численности после Центрального объединения профсоюзов Швеции (ЛО) профсоюзное объединение. Поэтому возникла необходимость создания специальной организации, представляющей интересы всех коммун, – *Федерации ландстингов*. Федерация помимо осуществления функций коллективного работодателя представляет интересы местного самоуправления перед Правительством и его Администрацией. На современном этапе Федерация ландстингов создала свою юридическую службу для оказания юридических консультаций собраниям уполномоченных и ландстингам.

## Порядок формирования представительных органов местного самоуправления

Закон о местном самоуправлении определяет порядок формирования его представительных органов. Но, в отличие от других стран, в Швеции все они избираются вместе с Риксдагом на «всеобщих выборах» – в третье воскресенье сентября через каждые четыре года (ранее было через три года). Таким образом, для местных органов самоуправления промежуточные выборы не предусмотрены.

Принцип «всеобщих выборов» имеет свои положительные и отрицательные стороны. Они дают возможность экономного расходования средств, выдаваемых на избирательную кампанию. Но в средствах массовой информации отмечается, что отсутствие промежуточных выборов не дает возможности сосредоточить внимание на местных проблемах, поскольку все внимание уделяется выборам в Риксдаг.

Закон о местном самоуправлении допускает возможность досрочного роспуска собрания уполномоченных и ландстинга. Но, избранный на внеочередных выборах, такой орган действует только до «всеобщих выборов».

Все шведские граждане включены в Реестр актов гражданского состояния. Они обладают активным и пассивным избирательным правом с 18 лет для избрания во все представительные органы – Риксдаг, ландстинги и собрания уполномоченных. Если 18 лет наступает в год выборов, то в списках избирателей указывается число и месяц рождения.

Списки избирателей составляют избирательные комиссии, которые не менее чем за месяц до дня голосования направляют избирателям уведомления на право голосования. Осуществить свое избирательное право можно лично на избирательном участке, через почтальона либо через кого-либо из близких родственников, что не рассматривается как голосование по доверенности, а является лишь *передачей* своих бюллетеней. В Швеции каждая партия самостоятельно печатает списки кандидатов в депутаты (отдельно для выборов в Риксдаг, ландстинги и собрания коммунальных и городских уполномоченных). При этом бланки списков имеют разные цвета: белый, голубой и желтый.

Списки кандидатов можно получить на избирательном участке или на почте. Они имеются даже у участкового почтальона<sup>14</sup>. Избиратель получает также четыре конверта, в которые он вкладывает соответственно списки тех партий или той партии, которой он отдает предпочтение. Заклеенные конверты избиратель запечатывает в один общий конверт вместе с удостоверением на право голосования.

Если избиратель приходит сам на избирательный участок, то, вскрыв общий конверт и предъявив уполномоченному по выборам свое удостоверение на право голосования, он опускает конверты в урны для голосования соответствующего цвета. При передаче бюллетеней по доверенности это делает уполномоченный по выборам.

На выборах в органы местного самоуправления избирательным правом наделены не только граждане, но и иностранцы. В § 2 гл. 3 Закона о местном самоуправлении указано, что его имеют только те иностранцы, которые про-

живают постоянно и не менее трех лет<sup>15</sup> в коммуне, включены в Реестр актов гражданского состояния, обладают в коммуне недвижимым имуществом или платят коммунальные налоги и сборы. Но, в отличие от шведских граждан, им не предоставлено право выбора в Риксдаг. Поэтому они получают два избирательных конверта, которые вкладывают в общий конверт вместе с указанием о том, что избиратель является иностранцем и проживает в соответствующей коммуне постоянно.

Таким образом, Закон о местном самоуправлении закрепляет принцип всеобщности выборов. Они являются также равными. Поэтому число уполномоченных и членов ландстингов не устанавливается. Оно зависит от численности избирателей коммун и разница составляет от 31 до 71 члена (если численность избирателей превышает 12 тыс.). Что касается Стокгольма, то там в настоящее время избирают 133 уполномоченных. По закону должно быть не менее 101 члена Собрания<sup>16</sup>.

Участвующие в Собраниях политические партии получают финансовую помощь, которая выплачивается представительным органом в зависимости от числа имеющихся в партии мандатов. Как гласит закон, «эта помощь должна оказываться в таких формах, которые исключают неправомерное благоприствование какой-либо партии» (§ 10 гл. 2 Закона о местном самоуправлении). При наличии в партии поста политического секретаря финансовая поддержка партии должна увеличиваться, так как это лицо является связующим звеном между партией и представительным органом самоуправления.

Если в отношении Риксдага пропорциональная избирательная система была введена в 1909 г., то для Собраний уполномоченных она применяется с 1991 г. Но методика определения результатов выборов менялась, и для нее в настоящее время применяется метод Лагу с введением «уравнивающих мандатов»<sup>17</sup>. Такая система обеспечивает почти идеальную пропорциональность между числом поданных за партию голосов избирателей и числом полученных ею мандатов в представительном органе.

Закон о местном самоуправлении расширил круг лиц, которые считаются выборными представителями и могут быть досрочно освобождены от своих постов. Согласно § 1 гл. 4, «под выборными представителями подразумеваются члены Собраний уполномоченных и их заместители»<sup>18</sup>, члены комиссий собраний и ландстингов, других подготовительных органов, ревизоры собраний и их заместители. Такое досрочное их освобождение от своих постов допускается при: а) отмене результатов выборов, б) исправлении результатов голосования, в) лишении избирательного права. В таких случаях прекращение полномочий указанных лиц происходит спустя два месяца после избрания новых членов – собрания (ландстинга) или нового подсчета голосов.

## Структура и процедура работы представительных органов местного самоуправления

Структура представительных органов самоуправления только в самых общих чертах указана в законодательстве. Более детально она определяется собраниями коммунальных уполномоченных и ландстингами. Так, по Зако-

ну о местном самоуправлении, в Собрание избираются *председатели* и *вице-председатели* (один или два). Срок их полномочий составляет чаще всего четыре года.

Каждое Собрание утверждает свой регламент, в котором содержатся нормы о праве Собрания создавать свой подготовительный орган, например его постоянные комиссии, что следует также и из Закона о местном самоуправлении: «Для подготовки отдельных вопросов или определенной категории вопросов, подлежащих решению в Собрании уполномоченных, оно может учреждать *подготовительные органы*. Такой орган образуется в составе одного или нескольких выборных представителей и обладает правом вносить свои предложения на заседании Собрания» (§ 7 гл. 1). Регламент определяет численный состав таких подготовительных органов, а также круг их обязанностей.

Важное место во внутренней структуре собраний занимают их *ревизоры*, или *аудиторы*, а также их заместители. На них возлагаются два круга полномочий. Во-первых, Собрания избирают их сроком на четыре года для контроля деятельности исполнительных органов, образуемых этими Собраниями, и они являются тем самым частью внутренней структуры Собрания. Во-вторых, ревизоры контролируют деятельность подготовительных органов Собраний уполномоченных. Но при этом ревизоры обладают определенной независимостью. Если ревизор досрочно покидает свой пост, то вновь избранный может осуществлять свои полномочия только до «всеобщих выборов». Для выполнения своих обязанностей ревизоры должны предварительно знакомиться с проектом местного бюджета и высказывать по нему свои замечания, они же дают заключение по отчету об исполнении бюджета собраниям. В то же время сами ревизоры должны ежегодно отчитываться перед Собранием о проделанной ими работе.

Свое заключение по результатам работы исполнительных органов ревизоры дают по отчетам этих органов, направляемых собранию. Используя свое право текущего контроля за деятельностью исполкомов и их служб, ревизоры регулярно направляют возникающие у них замечания исполкомам для учета таких замечаний. При этом, если ранее контроль ревизоров носил чисто финансовый характер, то в настоящее время он стал распространяться и на другие стороны работы исполнительных органов в тех случаях, когда эта деятельность в той или иной мере касается дополнительных расходов из местного бюджета.

Ревизоры наделены правом для осуществления своих полномочий требовать у исполнительных органов необходимые им документы, лично знакомиться с финансовыми отчетами, а также присутствовать на заседаниях исполнительных органов<sup>19</sup>.

Независимость ревизоров от собраний заключается не в том, что они не подчиняются собраниям, поскольку подотчетны перед последними, а в том, что ревизоры самостоятельно решают вопросы о выборе объектов их проверки и методах осуществления своих полномочий. Собрания не указывают ревизорам, как они должны действовать во исполнение возложенных на них задач.

Если отчет ревизоров перед собранием содержит предложение об ответственности виновных в нарушениях лиц или органов, то собрание может запросить дополнительные сведения и разъяснения у тех органов и лиц, к кото-

рым относится аудиторская проверка. Когда собрание согласно с предложением ревизора, оно может принять соответствующее решение о привлечении к уголовной или материальной ответственности. Но только в течение года может быть принят иск о материальной ответственности. Что касается жалоб отдельных членов коммуны на решение ревизионной службы, то такая жалоба может подаваться в административный суд первой инстанции.

Правом внесения вопроса на рассмотрение представительного органа обладают: уполномоченные (члены ландстинга), подготовительные органы, как правило постоянные комиссии, члены исполнительных комитетов, ревизоры собрания (ландстинга), правление предприятий (но только по каждому конкретному делу). Согласно Закону о местном самоуправлении, документ, направляемый в представительный орган, должен соответствовать специальным требованиям: включать обоснование своего предложения, т.е. необходимость его принятия, круг дел, которых он касается, его содержание, а также те нормы, которые должны отменяться в случае положительного решения этого вопроса.

Таким образом, внесенное предложение должно быть сформулировано так, чтобы по нему можно было принять решение сразу либо по крайней мере в течение года со дня поступления в собрание. Иначе вопрос снимается с обсуждения.

Кворум для законности заседания установлен: он составляет более половины членов представительного органа, – но само это требование очень легко соблюдать при наличии института заместителей уполномоченных, которые обладают правами и обязанностями последних в случае их отсутствия. Председатель заранее призывает заместителя конкретного уполномоченного в случае невозможности присутствия члена собрания (ландстинга) по болезни, нахождения в командировке или по иным уважительным причинам. Если причина не является уважительной, то член собрания может быть лишен соответствующей части своего должностного оклада в случае, когда он его получает.

## Компетенция органов местного самоуправления

Закон о местном самоуправлении содержит отдельные главы о компетенции собраний коммунальных и городских уполномоченных и ландстингов. Особые главы содержат нормы о порядке формирования исполнительных комитетов и других находящихся в подчинении исполкомов органов.

Что же касается некоторых общих положений, то они определены в законе «методом от противного». Согласно § 1 гл. 2, органы местного самоуправления «самостоятельно управляют общественными делами, которые имеют к ним территориальное отношение или затрагивают интересы членов соответствующей коммуны и которые не входят в исключительную компетенцию государства, другого органа самоуправления или какой-либо иной стороны».

Органы местного самоуправления вправе принимать различные предписания, устанавливать местные налоги и сборы, вести хозяйственную деятельность, если ее целью является предоставление своему населению общественно полезных сооружений и оказание ему услуг.

Закон о местном самоуправлении исходит из того, что Собрания коммунальных уполномоченных являются более важным звеном самоуправления, чем ландстинги, поэтому они наделены большим объемом прав по сравнению с ландстингами.

Их полномочия определены регламентами следующим образом: Собрание коммунальных уполномоченных имеет своими задачами:

- определение целей и общих предписаний в сфере самоуправления;
- принятие бюджета, определение системы коммунальных налогов и других местных платежей;
- определение и организацию внутренней структуры представительных органов и исполнительных коммунальных органов, установление их полномочий;
- создание своих подготовительных органов;
- избрание аудиторов и их заместителей, определение их числа;
- избрание исполкомов и других исполнительно-распорядительных органов, оценку их деятельности на основе их годовых отчетов;
- решение вопросов о круге лиц, получающих средства из местного бюджета;
- принятие решений о проведении местных референдумов, а также о досрочных выборах собраний уполномоченных;
- решение вопроса о делегировании части полномочий собраний их исполнительным органам;
- учреждение специальных фондов для коммерческих целей. При этом коммерческая деятельность в соответствии с законом может осуществляться только в целях удовлетворения нужд населения соответствующих коммун;
- создание собственных коммерческих предприятий, действующих под контролем исполнительных комитетов, определение их целей, избрание их правлений и ревизоров в таких предприятиях, заслушивание заключений ревизоров<sup>20</sup>.

Особый статус, как уже отмечалось, имеет Собрание коммунальных уполномоченных Стокгольма, которое наделено полномочиями городского собрания и ландстинга. Закон о местном самоуправлении гласит: этот орган «вправе вести дела, касающиеся какой-либо части ландстинга и формально относящиеся к компетенции собраний городских уполномоченных, если это вызвано общественной потребностью взаимодействия между ними, которая не может обеспечиваться другим способом» (§ 6 гл. 2). Конечно, эта норма является слишком общей. Поэтому принятый стокгольмским самоуправлением Устав довольно детально регламентирует круг ведения его представительного и исполнительного органов<sup>21</sup>.

Круг прав и обязанностей уполномоченных примерно такой же, что у депутатов Риксдага. Наличие заместителей уполномоченных позволяет обходиться без дополнительных выборов в случае выбытия избранного на «всеобщих выборах» уполномоченного, отсутствия его на заседании по уважительной причине. Тогда председатель собрания приглашает на это заседание лицо, являющееся его заместителем. Если же отсутствует председатель собрания, то его функции исполняет один из вице-председателей (старейший по времени пребывания член Собрания или старейший по возрасту).



Далеко не все члены собрания получают должностное вознаграждение. В обязательном порядке оно полагается председателю, вице-председателю, ревизорам, руководителям подготовительных органов. Оклад получают по решению собрания и те уполномоченные, которые, выполняя свои обязанности, не имеют времени работать еще где-то и получать средства из других источников.

Как и применительно к депутатам Риксдага, Закон устанавливает несовместимость определенных постов со статусом уполномоченного. К этой категории лиц относятся губернатор, члены губернского правления, органы местного государственного управления, а также председатели исполнительных органов Собрания, уполномоченные ландстинга (для низового звена местного самоуправления).

В системе местного самоуправления создан *орган представительства сторон* для достижения компромисса между собраниями коммунальных уполномоченных и ландстингами, с одной стороны, и профсоюзами – с другой. В своих регламентах органы местного самоуправления определяют состав, функции, срок полномочий и формы деятельности органа представительства сторон. Лица, представляющие муниципалитеты в таком органе, имеют право на дополнительную оплату или освобождение от основной работы с полной оплатой их труда, а лица, представляющие профсоюзы, получают содержание от своих профсоюзов.

## Коммунальное хозяйство

Коммунальное хозяйство ведется на базе местного бюджета, который, согласно Закону о местных налогах и сборах, включает в себя как местные источники доходов, так и «направленные дотации», т.е. средства, направляемые Правительством из государственного бюджета для выполнения тех функций, которые передало государство местным органам самоуправления (медицинское обслуживание, образование, социальное обеспечение, социальное страхование и т.д.). Такие дотации составляют в среднем около 60% доходов органов самоуправления.

К сожалению, расходы органов самоуправления постоянно растут и не хватает средств, получаемых как в качестве государственных субсидий, так и в виде собственных доходов<sup>22</sup>. К последним относятся: коммунальные налоги, пошлины, сборы за оказание услуг, за сдачу муниципального жилья в аренду, сдачу в аренду земельных участков частным лицам, сборы на местных рынках, доходы от эксплуатации местных спортивных сооружений и др.

Доходная и расходная части коммунального и муниципального проекта бюджета готовятся специальными комитетами при исполкомах, правлениями муниципальных предприятий и местными фондами. Проект местного бюджета должен представляться собранию до конца октября на следующий бюджетный год с наметками на три года<sup>23</sup>, и до его обсуждения в собрании уполномоченных с ним должны ознакомиться жители соответствующей коммуны. Любой из совершеннолетних жителей может участвовать в его обсуждении на заседании собрания. О времени обсуждения население извещается заранее.

Избиратели, присутствующие на заседании Собрания, могут высказывать свои замечания как по проекту местного бюджета, так и по отчету о его выполнении. Такая форма контроля повышает ответственность органов самоуправления за составленный ими проект бюджета и его выполнение, поскольку от жителей трудно утаить необходимость предполагаемых расходов и их реальное воплощение в жизнь.

Что касается той части проекта бюджета, которая содержит расходы «направленных дотаций», т.е. государственных субсидий, то о времени их обсуждения правление лена и начальник округа также извещаются заранее.

Важнейшей чертой финансовой деятельности органов местного самоуправления является их самостоятельность при решении вопросов распоряжения своими собственными источниками доходов. В случае обжалования бюджетных решений вопрос может быть решен административным судом первой инстанции. *Контроль же за законностью таких решений и действий возложен на одного из парламентских омбудсменов.*

## Исполнительные органы местного самоуправления

Исполнительная система органов местного самоуправления находится в руках органов как общей, так и специальной компетенции. **Общая компетенция осуществляется исполнительным комитетом, избираемым соответствующим собранием коммунальных уполномоченных (на местном уровне) или ландстингом (на уровне губерний), обычно в соответствии с принципом пропорционального представительства политических партий в собрании.** Но в небольших коммунах это не всегда можно обеспечить. Тогда все партии, представленные в собрании, должны получить хотя бы по одному месту в исполкоме. Наряду с членами исполкома избираются их заместители. Но на практике эти вопросы решаются в самой партии (фракции). Срок полномочий исполнительного комитета составляет четыре года.

Исполком несет ответственность за:

- 1) выполнение решений собрания;
- 2) экономическое благополучие в коммуне;
- 3) эффективность работы специальных органов, подчиненных исполкому;
- 4) выполнение поступлений в бюджет и расходование ассигнований, предусмотренных в нем;
- 5) работу муниципальных предприятий и фондов.

Исполком от имени собрания выступает коллективным работодателем на переговорах с профсоюзными представителями. Он от имени коммуны заключает с ними коллективные трудовые договоры и берет на себя обязательство вносить в собрание уполномоченных предложение по осуществлению норм, содержащихся в трудовом договоре.

Цели и задачи исполкомов закреплены в § 4 гл. 6 Закона о местном самоуправлении, который устанавливает некоторые более детальные обязанности исполкома, в том числе:

- руководство всей хозяйственной деятельностью коммуны;
- координацию и контроль за специальными органами управления, а также надзор за правлениями местных предприятий;

- от имени коммуны представляет интересы в административном суде в качестве истца или ответчика.

*Специальными исполнительными органами* выступают те, которые могут создавать собрание коммунальных уполномоченных и (или) исполнительный комитет. К ним относятся: комитеты, бюро, службы. Сроки их полномочий устанавливаются собраниями уполномоченных, они же определяют их численность, порядок работы, полномочия, принимают для таких органов их регламенты. При этом Закон о местном самоуправлении содержит лишь указание на то, что специальные органы «должны стремиться к взаимопониманию с теми, кого они обслуживают» (§ 8 гл. 6). Исполкомы вправе передавать часть своих полномочий указанным органам, учреждениям, фондам. Их руководство избирается собранием уполномоченных в лице председателя и одного-двух вице-председателей, определяющих время их созыва.

Закон о местном самоуправлении помимо специального органа представительства для заключения трудовых соглашений предусматривает в соответствии со специальными законами 1976 и 1978 гг. еще и другие формы представительства сторон, которые распространяются не только на коммунальные и муниципальные органы, но и на частные органы и организации и их правления. Закон применительно к такому муниципалитету использует понятие «орган самоуправления муниципального объекта».

В соответствии с Законами о совместных решениях в трудовых отношениях и о представительстве профсоюзов в правлениях акционерных обществ Центральное объединение профсоюзов Швеции и союз коммунальных служащих стремились усилить воздействие своих рабочих и служащих на работу правления. К совместному представительству сторон относятся, однако, избирательные комиссии и опекунские советы.

## Современные проблемы самоуправления

Демократизм местного самоуправления проявляется в разных формах и обеспечивается различными методами. Можно указать лишь на некоторые из них. Так, текущий контроль за исполнительными органами осуществляется через избираемых представительными органами *доверенных лиц*, которые могут быть руководителями исполнительных комитетов или специальных органов управления.

Уполномоченный обладает правом запроса к этим органам в форме письменной интерpellации или простого вопроса в устном или письменном виде. Они могут, если соберут не менее  $\frac{1}{3}$  голосов, ставить вопрос о досрочном освобождении избранных в исполнительные органы лиц, но при этом кворум составляет  $\frac{2}{3}$  голосов.

Сами собрания коммунальных уполномоченных действуют по такой процедуре, которая позволяет меньшинству оказывать существенное влияние на принятие решений. Этот институт «прав меньшинства» дает возможность (как и в отношении Риксдага) не менее чем  $\frac{1}{3}$  уполномоченных откладывать решение большинства или выносить его на референдум (кроме финансовых вопросов).

Расширение круга вопросов, перешедших к органам местного самоуправления, и перечня услуг, которые они оказывают населению, привело к тому, что размеры расходов этих органов стали составлять около 1/4 валового национального продукта Швеции. А согласно закону, размер подоходного налога с жителей коммун не должен превышать 35% налогооблагаемой базы. И это при том, что налог является главной частью местного бюджета.

Рост расходов связан со многими факторами: это и рост пособий по безработице, и необходимость увеличения пенсионных выплат в связи с повышением среднего пенсионного возраста до 78–80 лет, снижение субсидий из государственного бюджета из-за оттока частного капитала за границу, – что привело к уменьшению доходов, пошлин и сборов. Возникает дисбаланс между запросами членов коммун на услуги и сокращением доходов.

Как отмечает Н.С. Плевако, «содержательная деятельность шведской коммуны остается столь же многообразной, как и прежде, и ее роль в жизни шведов не подвергается сомнению. Но внутренние процессы, протекающие в самой системе местного самоуправления, свидетельствуют о том, что она вступила в критическую фазу своего развития»<sup>24</sup>. Автор считает, что в силу унификации, укрупнения коммун, а также видимой тенденции к бюрократизации власти на местах имеет место тенденция отдаления рядовых граждан от органов самоуправления.

В то же время А. Густафссон полагает, что в демократическом обществе начинает меняться представление о самой сущности самоуправления и демократии в пользу экономического взгляда на общественную деятельность: «Демократические принципы признаются неэффективными. Их выполнение требует времени. Сейчас же бал правит экономика, а не законы»<sup>25</sup>. Что же касается Швеции, то к ней такой подход неприменим. В этой стране сохраняется тенденция к расширению демократии в местном самоуправлении. Это кроется в желании населения коммун взять на себя выполнение поручений коммунальных органов на добровольных началах<sup>26</sup>. Таким образом граждане стремятся снизить коммунальные расходы, не ограничивая круг дел, которые находятся в ведении коммун.

С другой стороны, сами органы местного самоуправления изыскивают возможности более эффективного решения своих финансовых проблем. Например, они привлекают капиталы за счет международного туризма, проведения спортивных соревнований, в том числе международных. Некоторые органы самоуправления стремятся устроить нечто подобное «силиконовой долине» в США, создавая центры научных технологий на Севере Швеции. Источники пополнения местного бюджета очень многообразны<sup>27</sup>.

Автор учебника по государственному праву Йоаким Хергелиус выступает против чрезмерного, с его точки зрения, правового регулирования системы местного самоуправления, которую стараются унифицировать из центра. Он указывает на то, что этот процесс не является позитивным фактором.

Система и организация местного самоуправления столь непредсказуемы и непостоянны, столь неопределенны по своему характеру, что не могут служить источником коммунального права. «Этот вопрос стал предметом дебатов по проблемам ответственности на все случаи жизни на местном уровне»<sup>28</sup>.

Вообще проблемы местного самоуправления являлись в Швеции предметом дебатов в разные годы. К началу XXI в. в Закон о местном самоуправлении были включены нормы, касающиеся гарантий от вмешательства центра и местных органов государственного управления во все вопросы самоуправления, что получило наименование «регионализация».

В 2003 г. был даже создан специальный комитет по вопросам ответственности, в задачу которого входило проведение эксперимента по совершенствованию проблем местного самоуправления, в том числе границ его правового регулирования. Нельзя при этом не учитывать шведскую традицию проведения региональных экспериментов по разрешению сложных проблем общественной жизни до принятия окончательного решения. Эксперимент по решению данной проблемы был проведен на о. Готланд и в округе Сконе. После этого состоялись дебаты в Риксдаге, итогом которых явилось принятие решений конституционного характера в направлении усиления прав органов местного самоуправления (коммунальных органов и ландстингов) и более четкого определения взаимоотношений органов государственного управления и местного самоуправления.

При этом изменения, внесенные в действующее законодательство, лишили административные органы права рассматривать жалобы на решения органов местного самоуправления, предоставив это право судам. Квасисудебная процедура в администрации здесь не допускается.

Согласно Закону о местном самоуправлении с внесенными в него изменениями и дополнениями, многие вопросы, связанные с организацией работы, компетенцией и структурой представительных и исполнительных органов, решаются этими органами самостоятельно с сохранением форм контроля со стороны собраний уполномоченных и ландстингов за деятельностью служб в сфере исполнительных органов местного самоуправления.

В Швеции происходит процесс расширения прав не только коммунальных органов и муниципалитетов, но и прав рядовых членов коммун в процессе подготовки решений, их обсуждения и обжалования принятых решений<sup>29</sup>.

Кризисные явления в мировой экономике не могут не коснуться и Швеции, в которой очень большой процент населения занят в коммунальной сфере, о чем свидетельствует хотя бы численность профсоюза коммунальных служащих. Правящие круги страны сейчас заняты проблемой сокращения штатов в управленческой сфере. Однако элементарный подсчет последствий такого шага показывает, что он приведет к еще большему росту безработицы, который потребует увеличения пособий.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> См.: Swartz B. Law of America. N.Y., 1974. P. 24–25.
- <sup>2</sup> См., например: Вейбуль Й. Краткая история Швеции. Стокгольм, 1997; Веттерберг Г. Новое общество. М.: Ad marginem. 1993; Дымша Л. Государственное право Швеции. Часть I. Историческая. СПб., 1901. С. 303-304; Demokrati Gink ping. 1993. S. 98-103; Johansson S. N r itiden mogen? Karlsk na. S. 9-12; Кан А.С. Швеция 1809-1810. Государственный переворот или революция? М., 1966; Могунова М.А. Скандинавские страны: Центральные органы власти. М.: Госюриздат. 1975; Hadenius S. Swedish Politics During the 20th Century. Conflict and Consensus. Stockholm, Swedish institute. 1997; Мелин Я., Юханссон А.В., Хаденберг С. История Швеция. М., Весь мир. 2002. С. 82-194; Чернышева О.В. Швеция в годы Второй мировой войны. М., Наука. 1980. С. 3-24; Working Enwiroment Agreement. Stockholm, 1984. P. 3-5.
- <sup>3</sup> Из трех выдвинутых гильдиями кандидатур король назначал одного в качестве главы города.
- <sup>4</sup> Подробнее об этом см.: Сванидзе А.А. Из истории городского строя в Швеции в XIII веке / В кн.: Средние века. 1965. Вып.28. Ее же: Зависимое крестьянство Швеции до конца классического Средневековья (Вопросы истории. 1994. №2).
- <sup>5</sup> Имеются в виду магистраты, до сих пор осуществляющие часть судебных и административных функций.
- <sup>6</sup> Над ним стояли епископы, назначаемые королем.
- <sup>7</sup> В настоящее время такими двойными функциями обладает только столица Швеции г. Стокгольм.
- <sup>8</sup> Такое промежуточное звено стало возникать в системе местного государственного управления.
- <sup>9</sup> Плевако Н.С. Коммунальная система в Швеции. Уроки демократии и социальной стабильности. / Северная Европа. Вып. 3. М., Наука. 1999. С.215.
- <sup>10</sup> См., например, Веттерберг Г. Новое общество. О возможностях общественного сектора. М., Ad marginem. 1999. С.231.
- <sup>11</sup> Там же. С.291-292.
- <sup>12</sup> См.: там же.
- <sup>13</sup> Правильнее, видимо, говорить – практически бесплатным, поскольку кое-какие выплаты пациенты всё же производят сами: за визит к врачу в поликлинику пациент платит определенную сумму (на сегодня – 140 крон, или примерно 20 дол. США), при поступлении в больничный стационар пациент платит за койко-место сумму, которая исчисляется из размера годового дохода, но в любом случае не может превышать 150 крон в день (для пенсионеров эта сумма постоянна и составляет на сегодня 80 крон). За лекарства также следует платить до тех пор, пока сумма выплат не достигнет установленной компетентными органами суммы. Так, до суммы 900 крон пациент платит за лекарства их полную стоимость с момента первого приобретения, с 900 до 1700 крон – 50% стоимости, с 1700 до 3300 крон – 25%, с 3300 до 4000 крон – 10%. *Прим. ред.*

- 14 Партии, которые имеют своих депутатов на предшествующих выборах, не оплачивают печать своих бюллетеней. Тем же, которые соберут на выборах не менее 2,5% голосов избирателей, государство оплачивает списки партийных кандидатов «задним числом».
- 15 При этом отсчет трех лет начинается не с начала трехлетнего периода проживания, а с 1 ноября предшествующего трем годам.
- 16 В связи с этим нельзя не обратить внимания на слишком незначительное число мест в представительных органах в РФ не только в органах местного самоуправления, но и в регионах. Так, в г. Москве с ее более чем 10-миллионным населением в городском представительном органе всего 35 членов.
- 17 Об особенностях пропорциональной избирательной системы при выборах в Риксдаг см.: Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. Глава III. М.: РГГУ. 2001.
- 18 Как и при формировании Риксдага, заместителями становятся те кандидаты из партийного списка на выборах, которым не достался мандат уполномоченного.
- 19 Можно сказать, что анализ работы ревизоров в органах местного самоуправления Швеции по широте своих полномочий напоминает счетные палаты, образуемые в представительных органах других государств.
- 20 Документы коммерческих предприятий могут на основе Акта о свободе печати проверяться общественностью по решению собраний уполномоченных.
- 21 В отличие от многих других стран столица Швеции управляется избранным городским собранием исполнительным комитетом, а не специальным органом, который назначался монархом или президентом, например, как во Франции.
- 22 Увеличение расходов связано с возрастанием потребностей современных жителей Швеции.
- 23 Ранее проект должен был представляться весной. Но после вступления Швеции в ЕС бюджетный год стал исчисляться для государственного бюджета с 1 января. Соответственно, это не могло не коснуться органов местного самоуправления.
- 24 Плевако Н.С. Цит. ст. / В сб. Северная Европа. Вып. 3. С.217.
- 25 Gustafsson A. Kommunal självstyrelse. Stockholm, 1996. S.12.
- 26 Там же. С. 59.
- 27 Особенностью требований к лицу, внесшему вопрос (motion), является то, что оно должно в своем предложении соблюдать установленную форму. В этом существенное отличие от мотун (motion) в Риксдаге, где депутат вносит предложение, не требующее соблюдения специальной формы законопроекта (proposition). Требование вносить в Риксдаг законопроект относится только к Правительству. Подробнее об этом см.: Российская газета 25.03.2000.
- 28 Hergelius J. Svensk statsrätt / Stockholm Studentlitteratur. 2006. S. 285-296.
- 29 Например, любой член коммуны, а не только заинтересованное лицо, вправе обжаловать незаконное, с его точки зрения, решение органа самоуправления.

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Вейбуль Й. Краткая история Швеции. Стокгольм, 1997
2. Веттерберг Г. Новое общество. М.: Ad marginem, 1993
3. Дымша Л. Государственное право Швеции. Часть I Историческая. СПб.: 1901. -С. 303-304
4. Кан А.С. Швеция 1809-1810. Государственный переворот или революция? М., 1966
5. Мелин Я., Юханссон А.В. Хаденберг С. История Швеции. М.: Весь мир, 2002. Могунова М.А. Скандинавские страны: Центральные органы власти. М.: Госюриздат, 1975.
6. Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. Глава III. М.: РГГУ, 2001.
7. Плевако Н.С. Коммунальная система в Швеции. Уроки демократии и социальной стабильности. / Северная Европа. Вып. 3. М.: Наука, 1999.
8. Сванидзе А.А. Из истории городского строя в Швеции в XIII веке / В кн.: Средние века. 1965. – Вып.28.
9. Сванидзе А.А. Зависимое крестьянство Швеции до конца классического Средневековья //Вопросы истории. -1994. -№2.
10. Чернышева О.В. Швеция в годы Второй мировой войны. М.: Наука, 1980.
11. Demokrati Gink ping. 1993.
12. Gustafsson A. Kommual sjelfstyrelse. Stockholm, 1996.
13. Hadenius S. Swedish Politics During the 20th Century. Conflict and Consensus. Stockholm: Swedish institute. -1997
14. Hergelius J. Svensk statsr tt / Stockholm Studententliteratur. -2006.
15. Johansson S. N r itiden mogen? Karlsk na.
16. Swartz B. Law of America. N.Y., 1974.
17. Working Enwiroment Agreement. Stockholm, 1984.