

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НОРВЕГИИ¹

© 2009 г. И. И. Макаров²

Вопросы законодательства и практики организации местного самоуправления в Норвегии редко попадают в поле зрения отечественных специалистов, появляясь на страницах изданий, как правило, либо в виде очерков обзорного характера³, либо в контексте общего анализа западного⁴, или в лучшем случае скандинавского⁵ опыта. Между тем местному самоуправлению соседней Швеции, несмотря на менее продолжительную историю законодательного регулирования этой сферы, неоднократно посвящались специальные публикации в российских изданиях⁶. При этом иногда не вполне оправданно отождествлялись опыт конкретного государства (Швеции) и практика организации местного самоуправления во всем североевропейском регионе⁷.

Известна лишь одна отечественная работа специального характера о норвежском местном

самоуправлении⁸. Определенные изменения, произошедшие и продолжающие происходить в Норвегии после выхода этой статьи, дают основание обратиться к описанию и анализу норвежского опыта в данной сфере.

Территориальная организация местного самоуправления

Норвегия – первая североевропейская страна, в которой появилось специальное законодательство об организации местного самоуправления. Первый закон о местном самоуправлении был принят парламентом – стортингом – в 1837 г.⁹ В то же время Норвегию от других Скандинавских стран отличает отсутствие норм о местном самоуправлении в Конституции страны. Несмотря на неоднократные инициативы, различные поправки, предполагавшие соответствующие изменения в Конституции 1814 г., так и не получили необходимой поддержки. Европейская хартия местного самоуправления была одобрена стортингом в 1989 г.

Действующий Закон “О местном самоуправлении” от 25 сентября 1992 г. является пятым за более чем 170-летнюю историю правового регулирования этой сферы.

Местное самоуправление в Норвегии имеет двухуровневую структуру. Первичной территориальной единицей местного самоуправления является коммуна (*kommune*), вторичной – фюлькескоммуна (*fylkeskommune*).

Закон “О местном самоуправлении” не устанавливает перечня полномочий органов местного самоуправления. При определении круга вопросов, решаемых органами местного самоуправления, действует принцип общей компетенции, предполагающий возможность самостоятельного определения сфер деятельности помимо тех, что предписаны в качестве обязательных отраслевыми законами: об образовании, о территориальном планировании и др. В полномочия фюлькескоммуны входят вопросы регионального планирова-

¹ Статья подготовлена по итогам месячной стажировки, организованной для автора Норвежской ассоциацией местных и региональных органов власти при содействии Министрства иностранных дел Норвегии в рамках президентской Программы подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства.

² Консультант Комитета по взаимодействию с органами местного самоуправления Ленинградской области.

³ См.: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. М., 1992. С. 117–121; Прудников А.С., Ларина Л.А., Максютин М.В. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах. М., 2007. С. 224–232.

⁴ См.: Грибанова Г.И. Местное самоуправление в Западной Европе. Сравнительный анализ политико-социологических аспектов. СПб., 1998. С. 161–169; Салов О.А. Зарубежный опыт местного самоуправления. М., 2006. С. 88–100.

⁵ См.: Могунова М. Амтроды, ландстинги, фюлькестинги... Самоуправление по-скандинавски // Российская Федерация. 1996. № 6. С. 20–21; Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Политические исследования. 1999. № 2. С. 155–167.

⁶ См.: Эландер М., Монтин С. Децентрализация и контроль. Отношения между центральным правительством и общинами в Швеции // Государственная служба. Местное самоуправление. Зарубежный опыт. Вып. 11. М., 1996. С. 46–57; Хэггрут С., Крунваль К., Рибердаль К., Рюдебек К. Местное самоуправление в Швеции: традиции и реформы. Стокгольм, 1999; Гришин В. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Швеции // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 3. С. 34–38.

⁷ См.: Церкаевич Л.В. Местное самоуправление в Скандинавских странах. СПб., 2003. С. 15.

⁸ См.: Евсеева В.Ф. Организация местного самоуправления в Норвегии // Государство и право: теория и практика. Сборник научных трудов / Отв. ред. В.П. Прокопьев. Калининград, 2001. С. 112–123.

⁹ В одном ряду с Норвегией в этом отношении стоит Дания, где Закон о городских муниципалитетах тоже действует с 1837 г., однако Закон о сельских муниципалитетах был введен в Дании позднее – в 1849 г.

ния, общественный транспорт, культура, спорт и полное среднее образование. К сфере ответственности коммун отраслевым законодательством отнесены дошкольное, начальное и среднее неполное образование, первичная медицинская помощь, социальное обслуживание престарелых и инвалидов. Фюлькескоммуна не имеет права вмешиваться в компетенцию коммуны.

Особенностью территориальной организации местного самоуправления Норвегии является то, что второй уровень местного самоуправления территориально совпадает с региональным уровнем государственного управления. Вследствие этого в фюлькескоммуне существуют две независимые друг от друга администрации. Одну возглавляет назначаемый правительством страны губернатор (*fylkesmann*), который следит за реализацией государственной политики, а другой руководит назначаемый по контракту советом фюлькескоммуны глава (*fylkesrådmann*), в обязанности которого входит обеспечение выполнения решений этого представительного органа.

В силу того что органы местного самоуправления в Норвегии в соответствии с Законом организационно отделены от органов государственной власти, представители государственной администрации не вмешиваются в деятельность органов местного самоуправления.

Территория страны разделена на 431 коммуну и 18 фюлькескоммун. Город Осло обладает двойным статусом: органы местного самоуправления коммуны Осло выполняют также функции органов фюлькескоммуны. Коммуны, как и фюлькескоммуны, значительно различаются между собой как по размерам территории, так и по количеству жителей.

В самой маленькой коммуне проживают 213 человек. Самая крупная коммуна (помимо Осло, который насчитывает 538,5 тыс. жителей) – город Берген, в котором проживают 242 тыс. человек. Около половины коммун имеют численность населения менее 5 тыс. человек. Немногим менее половины населения страны (46,2%) проживает в коммунах размером от 10 до 50 тыс. жителей¹⁰.

Среди фюлькескоммун по численности населения на втором месте после столицы стоит Акершус, территория которой расположена вокруг Осло. В Акершусе проживает 501,1 тыс. человек. Наименьшее количество жителей (73 тыс.) проживает в территориально самой крупной (48 618 км²) фюлькескоммуне Финнмарк.

В настоящее время норвежские политики активно обсуждают возможности оптимизации регионального уровня государственной власти, ко-

торый, как отмечено, территориально совпадает со вторым уровнем местного самоуправления. Другое направление изменений территориального устройства – преобразование коммун.

Исторически муниципальное территориальное деление страны претерпевало неоднократные изменения. После принятия в 1837 г. первого Закона в Норвегии существовали 392 коммуны. В дальнейшем количество муниципальных образований первого уровня увеличивалось путем разделения. К концу XIX в. число коммун достигло 517 (61 – городская и 456 – сельских)¹¹, а к 50-м годам прошлого столетия их число превысило 740. В последующие 10 лет (до 1965 г.) численность коммун в результате их объединения была резко сокращена до 466. Объединение коммун проводилось решениями стортинга. Отмечают две основные причины, позволившие, а точнее сделавшие необходимым такое укрупнение коммун. Прежде всего – развитие новых средств коммуникации и самое главное – формирование новой социальной политики, для решения задач которой государству были нужны муниципальные образования большего размера, что позволило бы расширить возможности и пределы деятельности¹². Государственная политика, направленная на объединение муниципальных образований, сохранилась и в дальнейшем. Нередко решения об объединении коммун принимались вопреки мнению местного населения и представительных органов. Первое с начала 60-х годов прошлого века объединение двух коммун на основе добровольного волеизъявления жителей обоих муниципальных образований состоялось только в 2002 г.

Территориальные основы местного самоуправления регулируются также Законом “О границах муниципальных образований” от 15 июня 2001 г., определяющим порядок и условия объединения, разделения, изменения и установления границ коммун и фюлькескоммун. Полномочия в области преобразования муниципальных образований принадлежат центральным органам государственной власти: преобразование фюлькескоммун отнесено к компетенции парламента, решения о преобразовании коммун полномочно принимать правительство.

В случае принятия решения об объединении на совместном заседании представительных органов объединяемых коммун обсуждаются вопросы об официальном наименовании новой коммуны, о

¹⁰См.: <http://www.ssb.no/english/yearbook/tab/tab-055.html> [13.11.2007]. Данные по состоянию на 1 января 2006 г.

¹¹См.: Реклю Э. Швеция и Норвегия. Страна. Народ. Учреждения / Пер. с фр. СПб., 1895. С. 165-166.

¹²См.: Larsen H., Offerdal A. Political Implications of New Norwegian Local Government Act of 1992 // Towards a New Concept of Local Self-Government? Recent local Government Legislation in Comparative Perspective / Eds. E. Amnå and S. Montin. Bergen, 2000. P. 188.

количестве депутатов в ее представительном органе, о критериях формирования и задачах совместной комиссии (*fellesnemnd*), которая будет осуществлять и координировать деятельность по подготовке объединения. Принимаются также решения о создании различных совместных рабочих групп, которые будут заниматься частными вопросами, связанными с объединением.

Организационные основы местного самоуправления

Избирательный процесс в Норвегии регулируется Законом “О парламентских и местных выборах” от 28 июня 2002 г. Выборы представительных органов проводятся по пропорциональной избирательной системе. Советы коммун (*kommunestyret*) и советы фюлькескоммун (*fylkestinget*) избираются в один день. Дата голосования обычно назначается на понедельник в первую или вторую неделю сентября в середине четырехлетнего срока полномочий стортинга.

Обладание активным избирательным правом влечет за собой обладание пассивным избирательным правом. Последнее неотъемлемо от обязанности “принимать выборную должность”. Если человек включен в партийный список и партия набрала количество голосов, необходимых для участия данного кандидата в распределении мандатов, то он не имеет права отказаться от работы в представительном органе и передать мандат другому кандидату. Круг лиц, которые могут отказаться от участия в распределении мандатов, ограничен теми, кому до начала срока полномочий нового представительного органа исполнилось 65 лет, и теми, кто выполнял обязанности депутата в течение полного срока полномочий представительного органа предшествующего созыва. Практика такова: на этапе формирования партийных списков также мало поводов отказаться от участия в выборах в составе списка. Помимо преклонного возраста или работы в предшествующем созыве основанием для отказа может быть принадлежность к другой партии.

Законом предусмотрено три возможных способа формирования исполнительных органов местного самоуправления: так называемая модель управляющего комитета (традиционная), парламентская модель и система комитетов.

При традиционной модели совет коммуны или фюлькескоммун по системе пропорционального представительства избирает из своего состава коллегиальный исполнительный орган – управляющий комитет (*formannskap* или *fylkesutvalg* – наименование этого органа в некоторых работах переводится как президиум или правление), занимающийся оперативным рассмотрением всех текущих дел муниципального образования. Законом установлено верховенство совета в системе органов местного самоуправления. При этом

определен и минимальный объем исключительной компетенции управляющего комитета – рассмотрение проектов финансового плана, бюджета на год и решений о налогах. Совет может передавать управляющему комитету право принимать решения по всем вопросам, за исключением тех, которые прямо оговариваются в Законе как права самого совета.

Совет в большинстве муниципальных образований на весь мандатный период избирает из своего состава председателя (*ordfører*) и заместителя председателя (*varaordfører*). Председатель возглавляет совет и управляющий комитет и является официальным представителем коммуны или фюлькескоммун. Совет может принять решение о наделении своего председателя правом единолично принимать решения по делам, не затрагивающим принципиальных вопросов. В структуре органов местного самоуправления также существует должность главы администрации (*rådmann*), замещаемая по контракту. Однако глава администрации в данных условиях является организатором исполнения решений комитета и заметного влияния на решение принципиальных вопросов не оказывает.

Совет определяет перечень и избирает членов, председателей и заместителей председателей постоянных комиссий.

Описанная модель близка модели “представительный орган – исполнительный орган”¹³, долгое время преобладающей в отечественной практике, с тем лишь отличием, что норвежский аналог предусматривает существование отдельной должности главы администрации – профессионального организатора исполнения решений совета.

Модель управляющего комитета имеет два варианта. Первый – традиционный, при котором глава совета и управляющего комитета избирается членами совета из своего состава. При втором варианте глава совета и управляющего комитета избирается на прямых выборах. Данный вариант получает все большее распространение: на местных выборах 1999 г. (когда эта модель применялась впервые) прямые выборы главы совета проводились в 20 коммунах, в 2003 г. – в 36, а в 2007 г. – уже в 50.

Конец 80-х годов прошлого века был отмечен проведением интересного эксперимента по введению “свободного местного управления”¹⁴. Правовым основанием для его проведения стал специальный Закон, принятый стортингом весной

¹³Пылин В.В. Народовластие в системе местного самоуправления. СПб., 1998. С. 156.

¹⁴Lodden P. The “Free Local Government” Experiment in Norway // Local Government in Europe. Trends and Developments / Eds. R. Batley and G. Stoker. Houndmills, 1991. P. 198–209.

1986 г. Правительство наделялось правом присвоить особый “свободный” статус ограниченному количеству коммун и фюлькескоммун. Количество муниципальных образований, которые могли участвовать в эксперименте, и срок его проведения были ограничены.

Цель эксперимента – поиск моделей местного самоуправления, в большей степени соответствующих местным условиям и позволяющих увеличить эффективность использования доступных ресурсов и повысить качество услуг, предоставляемых населению на местном уровне.

В декабре 1986 г. отраслевое министерство правительства, на которое были возложены задачи по координации всей деятельности в рамках эксперимента, из 50 подавших заявки муниципальных образований отобрало победителей конкурса.

Избранным муниципальным образованиям новый статус позволял самостоятельно, вне зависимости от действующего законодательства определять собственными муниципальными актами такие вопросы, как организационная структура органов местного самоуправления, распределение полномочий между уровнями местного самоуправления, исключение некоторых видов государственного контроля за деятельностью муниципального образования.

Подобные эксперименты проводились и в других странах Скандинавии, однако норвежский вариант отмечен специалистами как “наиболее основательный и передовой”¹⁵. Итоги эксперимента серьезно повлияли на подготовку действующего Закона о местном самоуправлении. Одним из следствий эксперимента стало изменение правового регулирования организационных основ местного самоуправления, которое выразилось в появлении альтернативной модели формирования исполнительного органа.

Российский исследователь права Скандинавских стран М.А. Исаев характеризует эту систему как дуалистическую¹⁶. Данная модель является проекцией на местный уровень национальной системы, когда высший исполнительный орган – кабинет министров – формируется лидером правящей партии или коалиции и назначается представительным органом после очередных парламентских выборов. В настоящее время парламентская модель (модель кабинета) введена в двух коммунах, являющихся крупнейшими городами страны, – Осло и Бергене, а также в четырех

фюлькескоммунах – Нурланде, Финнмарке, Хедмарке и Тромсе.

При традиционной модели управляющий комитет избирается на весь срок полномочий совета. Исполнительный комитет возглавляет председатель совета. При парламентской модели исполнительный орган (*byråd* или *fylkesråd*) источником своих полномочий имеет доверие совета и в случае утраты доверия большинства в совете должен уйти в отставку. Отставка может быть и добровольной, как это случается, когда представительный орган неоднократно отказывается в поддержке предложениям правительства. Члены коллегиального исполнительного органа в парламентской модели являются руководителями отраслевых департаментов, таких как департамент образования, департамент здравоохранения и социального обслуживания, департамент финансов и экономического развития, департамент городского (регионального) развития. Должность наемного главы администрации в этой модели отсутствует.

После муниципальных выборов 10 сентября 2007 г., т.е. с начала срока полномочий советов муниципальных образований нового созыва, в действие вступили последние изменения в Закон о местном самоуправлении. Эти изменения допускают введение еще одной модели формирования исполнительного органа местного самоуправления – комиссионной (совет – система комитетов). Одним из главных мотивов, побудивших норвежских законодателей к этому шагу, было мнение о недостаточной вовлеченности муниципальных депутатов в решение местных дел. Данная модель предусматривает создание нескольких (как правило, не более четырех-пяти) отраслевых комитетов представительного органа с передачей им значительной части исполнительно-распорядительных полномочий. Представительный орган собирается и принимает решения только по общим принципиальным вопросам. Остальные дела решаются коллегиально депутатами, входящими в соответствующий отраслевой комитет.

Развитие местного самоуправления

Дальнейшие изменения в правовом регулировании местного самоуправления в Норвегии помимо упомянутых выше процессов укрупнения муниципальных образований и введения новых организационных моделей связывают со следующими моментами¹⁷.

В качестве одного из приоритетов развития местного самоуправления рассматривается обес-

¹⁵Stoker G. Introduction: Trends in European Local Government // Local Government in Europe. Trends and Developments / Eds. R. Batley and G. Stoker. P. 19.

¹⁶См.: Исаев М.А. Основы конституционного строя Норвегии. М., 2001. С. 167.

¹⁷Experience of Local Self-Government: India and Norway. Speech by Minister of Local Government and Regional Development Magnhild Meltveit Kleppa // <http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/min/Minister-of-Local-Government-and-Regional-Speeches-and-articles/2007/Experience-of-Local-Self-Government-India.html?id=488876> [15.11.2007].

печение гендерного равенства в органах местного самоуправления. В действующем Законе о местном самоуправлении существует норма, согласно которой представители одного из полов должны обладать в совете и в управляющем комитете не менее 40% мандатов. Несмотря на то что партии стараются соблюдать это соотношение при составлении партийных списков на выборах, в составе органов местного самоуправления действующего созыва только 37% мест принадлежат женщинам.

В практике норвежского местного самоуправления до настоящего времени остается малоизвестной такая форма реализации права на само-

управление, как местный референдум. В ближайшее время, очевидно, произойдет пересмотр роли плебисцитов в местном самоуправлении в сторону расширения практики их применения.

Уровень явки на местных выборах в Норвегии неуклонно падает. На последних выборах эта тенденция была немного приостановлена, и явка составила 61%. Однако правительство всерьез обеспокоено снижением интереса граждан к работе муниципальных органов. Предпринимаемые правительством страны шаги в области организации местного самоуправления призваны прямо или косвенно повысить мотивацию граждан участвовать в решении дел муниципальных образований.