

Государственное право Швеции

М. А. Могунова

Государственное право Швеции



Издательство НОРМА
Москва, 2009

УДК 342(485)(035.3)
ББК 67.400(4Шве)
М74

Автор

Мария Александровна Могунова — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права МГИМО(У), ро-
доначальник скандинавистики в СССР. Работы последних лет:
«Скандинавский парламентаризм. Теория и практика» (2001),
«Государственное право Финляндии» (2005).

Могунова М. А.

Государственное право Швеции / М. А. Могунова. —
М74 М. : Норма, 2009. — 384 с.

ISBN 978-5-91768-057-6 (в пер.)

Монография известного специалиста в области скандинави-
стики знакомит с правовой системой Швеции, с особенностями
шведского государственного права. Она позволяет понять, как в
Швеции складывалось развитое гражданское общество, в чем
заключается шведская толерантность, на чем базируется швед-
ская демократия.

Книга предназначается ученым — историкам, юристам, по-
литологам, социологам. Она будет весьма полезной аспирантам
и студентам, политикам, а также широкому кругу читателей, ин-
тересующихся этой страной.

УДК 342(485)(035.3)
ББК 67.400(4Шве)

Фотография на переплете: здание шведского парламента — Риксдага.

ISBN 978-5-91768-057-6

© Могунова М. А., 2009
© ООО «Юридическое издательство
НОРМА», 2009

От автора

Данная книга является результатом моих многолетних (более 45 лет) исследований в области государственного права стран Северной Европы¹. В разное время мною был опубликован ряд монографий, учебных пособий, статей в научных журналах. Только за последние годы вышли в свет книги: «Скандинавский парламентаризм. Теория и практика», «Государственное право Финляндии», статьи, в том числе: «Правовой статус унии Норвегии и Швеции», «Воплощение шведской толерантности в национальной правовой системе», «Правительство Швеции», «Министерства и ведомства Швеции». Данная монография является продолжением исследования в области скандинавистики.

В этой работе значительное внимание уделяется эволюции государственно-правовых институтов, а также характерным чертам правовой системы Швеции. Такой подход вызван не только тем, что без истории нельзя понять современность, но и особенностью шведского государственного права, заключающейся в том, что государственно-правовые институты складывались в Швеции постепенно, не путем революционных взрывов, как в других странах Европы, а в процессе длительной эволюции. Так, изучение исторического пути, пройденного Швецией, позволяет уяснить, как в Швеции формировалось развитое гражданское общество, в чем заключается шведская толерантность, на чем базируется шведская демократия. Кроме того, это дает возможность понять и некоторые характерные черты государственного права других Скандинавских стран и Финляндии. Даже когда Финляндия вошла в состав Российской империи, в ней длительное время действовали шведские государственно-правовые институты, законодательство этой страны и шведский язык в качестве государственного языка Финляндии.

¹ В Скандинавских странах и Финляндии отрасль права, регулирующая отношения, связанные с осуществлением государственной власти, называется государственным правом.

Современную правовую систему Швеции нельзя понять без анализа ее особенностей, истории ее возникновения и развития, поскольку она занимает промежуточное положение между англосаксонской системой права и правовой системой стран континентальной Европы: в ней значительное место занимают правовые обычаи и судебные прецеденты, хотя на современном этапе все большее значение приобретает законодательство. Поэтому необходимо было исследовать конституционные документы не только буржуазного периода, но и раннего Средневековья, ибо основной конституционный документ — «Форма правления» 1809 г. — стал прямым продолжением «Формы правления» 1734 г.

Данная работа могла бы способствовать совершенствованию конституционной теории и практики в государственном, а также муниципальном секторах, быть полезной ученым-юристам и историкам, политологам, государственным и политическим деятелям.

Эта работа представляет интерес не только для указанных специалистов, но и для рядовых читателей, интересующихся Швецией. Она дает возможность лучше ориентироваться в этой стране тем, кто ее посещает или проживает в ней, поскольку в книге имеется богатый материал, посвященный правовому статусу личности, вопросам шведского гражданства, положению иностранцев, беженцев, лиц, обучающихся в этой стране.

Книга насыщена материалом, касающимся тех черт шведского права, в том числе конституционных, которые могли бы быть использованы для совершенствования российского права.

Выражаю глубокую благодарность тем ученым, которые оказали помощь при подготовке этой книги, в том числе д-ру истор. наук О. В. Чернышевой, канд. юрид. наук В. Н. Шишкуну и канд. юрид. наук И. А. Ракитской.

Введение

Королевство Швеция расположено на Скандинавском полуострове. В ее состав входит находящийся в Балтийском море остров Готланд. Хотя по территории Швеция занимает пятое место в Европе (после России, Украины, Франции и Испании), ее пахотные земли составляют только 8% территории на юге. Там и сосредоточена основная часть населения: главным образом в столице государства — Стокгольме, а также в городах Гётеборге, Мальмё и др.

Длительное время Швеция была мононациональной по своему составу, если не считать небольшую по численности народность саами, до сих пор ведущую кочевой образ жизни. Теперь же в стране проживают более 1,5 млн (из 8 910 559 человек на 1 января 2002 г.) иммигрантов из разных стран. Таким образом, ее уже называют мультинациональной страной.

По продолжительности жизни шведы занимают одно из первых мест в Европе. Средняя продолжительность жизни женщин составляет 82 года, мужчин — 79 лет.

Хотя с 2000 г. церковь в Швеции отделена от государства, но более 80% шведов исповедуют евангелическо-лютеранскую веру и в ней же воспитывают своих детей.

Территория страны граничит с Финляндией, Норвегией, Данией. Балтийское море соединяет Швецию со странами Балтии и Россией. С ними она имеет длительные исторические, политические и культурные связи. В различные периоды истории в странах Северной Европы создавались те или иные государственно-правовые союзы: Швеция и Норвегия, Кальмарская уния, уния Норвегии и Швеции, территориальные переделы между Швецией, Финляндией и Россией и др. В 1953 г. Дания, Исландия и Норвегия объединились в Северный совет, через два года в Совет вошли Швеция и Финляндия. Это консультативный орган сотрудничества. Его деятельность позволила провести унификацию законодательства, создать льготный таможенный режим для стран Северной Европы и льготный порядок проживания и получения гражданства. Но начавшееся экономическое объединение этих стран — Нордэк — было пре-

рвано вступлением Дании в Европейский Союз. К 1994 г. членами ЕС стали все северные государства, за исключением Норвегии. Тем не менее Северный совет и Совет министров стран Северной Европы сохранились, и многие сферы общественной жизни этих государств регламентируются их совместными усилиями.

Во внешней политике Швеция провозглашает неприсоединение к военным союзам при нейтралитете во время войны. Однако вступление в ЕС, в некоторые его структуры не могло не сказаться на принципах шведской оборонной политики.

Экономика Швеции базируется на частной собственности на средства производства при высокой степени концентрации и централизации капитала. Важные отрасли экономики находятся в руках нескольких компаний («Электролюкс», «Вольво», ИКЕЯ, СААБ). Государство издавна владеет, как правило, убыточными отраслями, например железными дорогами, компанией САС (на паях с другими Скандинавскими странами), телерадиокомпанией, частью автострад. Управление ими осуществляется, однако, на автономных началах. Позднее возникли и частные телекомпании.

Даже после Второй мировой войны, когда для восстановления разрушенного хозяйства многие страны Европы национализировали значительную часть ведущих отраслей экономики, в Швеции этот вопрос тем не менее тоже обсуждался, но решился не в пользу национализации, хотя у власти находились в то время социал-демократы. В различные годы проводилась национализация в тех случаях, когда та или иная отрасль становилась в силу ряда причин нерентабельной, например железнодорожное производство на севере страны или судостроительные верфи в период экономического кризиса.

Большое влияние на экономическую и политическую жизнь оказывают сильные промышленно-финансовые группы, такие как семейная группа Валленбергов, «Свенска хандельбанкен индустрин», группа СААБ, «Вольво» и др. Кроме того, все большее воздействие на жизнь страны оказывают и различные фонды (страховые, пенсионные). Позднее высокие налоги на бизнес стали отрицательно сказываться на экономике и привели к значительному оттоку шведского капитала в страны с более благоприятной для него налоговой системой.

В последнее время наблюдатели отмечали процесс интернационализации бизнеса, выразившийся в слияниях монополий и

их поглощениях со стороны зарубежных партнеров шведского капитала. Это относилось, в частности, к группам «Альфа Лаваль», «Асса», «Фармация», «СААБ», «Эрикссон».

Швеция — страна, в которой ведущим является экспорт товаров и капитала. Государство поощряет вложение шведского капитала за рубежом разными методами, в том числе таможенными льготами, субсидиями, государственными гарантиями. Высокотехнологичное производство товаров и услуг пользуется повышенным спросом на мировом рынке, что достигается с помощью структурных перестроек в экономике, подготовки высококвалифицированных кадров, повышенного внимания к системе образования. Шведские предприниматели заняли лидирующее положение в экономике стран Балтии.

Особое правило шведского истеблишмента заключается в четком разделении бизнеса и политики: ты либо предприниматель, либо политический деятель.

Социальная структура шведского общества претерпела значительные изменения после Второй мировой войны. Политика находящихся у власти социал-демократов в сельском хозяйстве была направлена на государственную поддержку только рентабельного фермерства, нерентабельные фермеры разорялись и пополняли собой городское население. Община помогала таким хозяйствам в переобучении и устройстве на новом месте жительства. Но промышленность за счет высокой интенсификации труда и внедрения высокотехнологичного оборудования не нуждалась в привлечении новых работников. Поэтому бывшие крестьяне оказались занятymi главным образом в сфере услуг, в общественном секторе экономики, государственных конторах, что вело ко всемерному расширению этих сфер деятельности.

Швеция является страной с очень высоким уровнем образования. Всеобщее начальное образование в стране было введено еще в XIX в. В настоящее время различными видами образования охвачено все население страны. Многие молодые люди из рабочей и крестьянской среды, получив хорошее образование, переходят в категорию служащих, которые приравнены по уровню социальных льгот к работникам физического труда. Таким образом, социальная структура общества существенно изменилась. Так, в сельском хозяйстве занято только 2% самодеятельного населения.

Политическая система Швеции характеризуется рядом особенностей. Во-первых, в стране сложилась такая многопартийная система, при которой многие партии возникли на базе партийных групп в парламенте (Риксдаге), в то время как две крупные партии — Крестьянская и Социал-демократическая — появились раньше, имели широкую социальную базу и влияние, что позволило социал-демократам занять лидирующие позиции в шведском обществе.

В 70-х гг. XX столетия сложилась блоковая многопартийность, при которой, с одной стороны, образовался правоцентристский блок, включавший в себя Умеренную коалиционную партию (*Moderata samlingspartiet*), Народную (либеральную) партию (*Folkpartiet*, НП), Партию центра (*Centerpartiet*, ПЦ), Христианско-демократический союз¹ (*Kristdemokratiska samhällspartiet*, ХДС), а с другой — левый блок, который составили Социал-демократическая рабочая партия Швеции² (*Social-demokranta arbetarpartiet*, СДРПШ), Левая партия (*Venstrepartiet*)³. К ним примыкает Партия охраны окружающей среды — «зеленые» (*Miljöpartiet de Gröna*).

Во-вторых, лидирующее положение в обществе занимает СДРПШ не только в силу особенностей исторического развития, но и в силу ее опоры на мощное профсоюзное движение. Сначала Центральное объединение профсоюзов Швеции (ЦОПШ) было коллективным членом СДРПШ. Впоследствии оно формально вышло из партии, но продолжает ее поддерживать, в том числе и материально.

В-третьих, в Швеции активно действуют не только ЦОПШ, но и другие профсоюзы, в частности Союз коммунальных служащих, Союз служащих с высшим образованием. Вместе они составляют мощную социально-политическую силу, оказывая влияние на всю экономическую и политическую жизнь Швеции.

В-четвертых, для шведской политической системы характерным является отсутствие единого экономического центра предпринимателей. Есть несколько их объединений, которые согласовывают свои позиции, прежде всего при заключении генеральных трудовых соглашений. Тогда эту функцию осуществляют

¹ Это название может переводиться также: Христианско-демократическая партия.

² Образовалась в 1923 г. в результате слияния двух партий: Социалистической левой и Социал-демократической рабочей.

³ Левая партия была преобразована из Левой партии коммунистов.

Шведский союз предпринимателей, Союз шведских промышленников, Ассоциация шведских фермеров, Союз шведских ландстингов (Федерация). Они выступают как коллективные работодатели в соответствующих сферах.

В-пятых, сильным влиянием в стране пользуется кооперативное движение (хотя и не таким, как в Дании и Финляндии). К нему относятся Ассоциация шведских фермеров (АШФ), осуществляющая снабженческие и сбытовые функции. Несмотря на то что в сельском хозяйстве непосредственно занято лишь 2% самодеятельного населения, оно почти полностью обеспечивает страну основными продуктами питания.

Практически каждый второй швед является членом того или иного кооператива — жилищного, снабженческого и др., часть из которых объединены в общешведские ассоциации, отстаивающие интересы членов кооперативов перед монополиями и государством. Имеются, например, два крупных жилищных кооператива общенационального характера. Один из них принадлежит Центральному объединению профсоюзов Швеции, а другой — исключительно гражданам — членам этого кооператива.

Государство считает необходимым направить центральные кооперативные ассоциации в правовое русло в отношении прав членов кооперативов, порядка вступления в них, сдачи жилья не членам кооператива, вопросов благоустройства на соответствующей территории и др.

В-шестых, наиболее насущные интересы населения обеспечиваются с помощью местного самоуправления, частично финансируемого из государственного бюджета и выполняющего те функции, которые переданы государством местным органам самоуправления. Местное самоуправление в отличие от ряда других стран Европы обладает значительной самостоятельностью, децентрализовано и построено по принципу разграничения полномочий между низовыми сельскими и городскими коммунами, с одной стороны, и окружным самоуправлением — с другой. Оно относится к общественному сектору Швеции.

В-седьмых, слабее, чем, например, в Дании, используются другие институты прямой демократии, в частности референдумы. Но опросы общественного мнения стали учитываться в деятельности государственных органов все чаще. В целом же шведы доверяют своим органам власти, т. е. представительным формам демократии.

В-восьмых, для Швеции характерны монополизация средств массовой информации и усиление их влияния на политическую

жизнь страны. По мнению шведских политологов, СМИ по образцу других стран все в большей степени становятся активными участниками ежедневного политического процесса. Особен-но сильное влияние они оказывают в периоды избирательных кампаний.

Швеция — читающая страна. При этом журналы и газеты не делятся на высококачественные и бульварные. Они рассчитаны на все слои населения независимо от образования и материаль-ного положения. Периодика субсидируется государством.

Хотя государство формально борется с монополизмом, но многие газеты и журналы являются собственностью крупней-шего издательского синдиката семьи Боньеров, к их числу от-носятся «*Dadens Nyheter*», «*Expressen*», «*Danemass*», «*Värld*», «*Dagens Industri*». Часть газет принадлежит основным полити-ческим партиям. Так, «*Aftonbladet*» — газета ЦОПШ, «*Svenska dagbladet*» — правой Умеренной коалиционной партии (УКП). Крупным телевизионным магнатом является Ян Стенбек, вла-деющий коммерческими телевизионными каналами, газетами информационно-рекламного характера.

Но государственными являются главные электронные СМИ, существующие за счет абонентной платы и не использующие рекламу. Правительство, предварительно проконсультировав-шись с партиями, представленными в Риксдаге, назначает на эти радиостанции и телевизионные каналы правления.

Предполагается, что Правительство и правления не оказыва-ют прямого воздействия на содержание радио- и телевизион-ных программ. Однако при отсутствии крупного шведского ин-формационного центра СМИ вынуждены пользоваться амери-канскими, английскими, французскими центрами, имеющими свои отделения почти во всех странах мира. Отсюда и опреде-ленная направленность шведских передач.

Несмотря на отсутствие предварительной цензуры по зако-нодательству (Акт о свободе печати, Основной закон о свободе высказываний и другие акты), государство не допускает зло-употреблений этой свободой. На страже данного принципа сто-ят Шведский совет по делам прессы (Pressens Oponionnämnd) и омбудсман по делам о свободе печати — лицо, выбираемое са-мими журналистами, которые обязаны подчиняться его реше-ниям и оплачивать его содержание.

И наконец, при характеристике политической системы Швеции нельзя обойти вниманием шведскую толерантность и ее воплощение в правовую систему государства, в частности

высокую политическую активность шведов, которая базируется на зрелом гражданском обществе, сложившемся на протяжении более двух столетий, на их уважении к закону, их терпимости по отношению к мнению других, к иностранцам, их бережному отношению ко всему, что их окружает, их трудолюбии, уважении к своему государству.

Ядром политической системы Швеции, как и в других странах, является государство. Но особенностью шведской государственности в XX столетии стало усиление роли государства прежде всего в экономике, в проведении экономических и социальных реформ. В 30-х гг. были созданы условия для провозглашения Швеции государством всеобщего благосостояния, в котором благодаря длительному пребыванию у власти СДРПШ, опирающейся на мощные профсоюзы, стала проводиться политика перераспределения доходов от наиболее богатых граждан в пользу менее обеспеченных слоев народа — в первую очередь через налоговую систему, политику структурной перестройки, через создание широкого общественного сектора. Все эти и иные социальные и экономические задачи решались путем централизованного государственного руководства, которое все больше усиливалось, укреплялись позиции Риксдага и Правительства. Политики и ученые отмечали, что Швеция превратилась в страну «больших, управляемых из центра элементов».

Швеция богатела. Не участвуя в войне, она развивала свою экономику за счет торговли стратегическими товарами с воющими странами. После войны ей не пришлось, подобно другим странам Европы, восстанавливать разрушенное хозяйство. Экспортные отрасли эффективно развивались, а государственный бюджет возрастал: Швеция не влезла в долги на основе плана Маршалла. Шведы благодаря прогрессивной социальной политике, политике равноправия получили высокий стандарт жизни, с детства они привыкли к заботе со стороны государства. Критикуя налоговую систему социал-демократов, буржуазные партии при приходе к власти не решались существенно изменить сложившуюся десятилетиями социал-демократическую доминанту в праве, хотя они ухудшали социальное законодательство, делая определенные уступки в пользу монополистического капитала.

Однако к концу XX столетия шведское общество и государство, исчерпав прежние преимущества, не сумели приспособиться к изменившейся ситуации в мире и в своей стране.

Одной из серьезных внутренних проблем стал чрезмерно возросший объем государственного сектора и отток капитала за рубеж, высокий уровень безработицы из-за стагнации экономики, падение спроса в сфере жилищного строительства, сокращение государственного аппарата и занятости в общественном секторе.

Мировой экономический кризис требует вместо сложившейся во многих странах либеральной экономики введения ее государственного регулирования, как это имело место в США в 20—30-е гг. XX столетия. В изменениях нуждается и мировая финансовая система: формулу «деньги—товар—деньги» нередко стали заменять формулой «деньги—деньги».

Существующая в Швеции система государственного регулирования в целом, как мне представляется, себя оправдала. Но она, видимо, нуждается в значительных коррективах, особенно в отношении финансовой системы, прежде всего в налоговой сфере.

Одной из серьезных внутренних проблем стал и чрезмерно возросший объем государственного сектора, отток капитала за рубеж, высокий уровень безработицы из-за стагнации экономики, падения спроса на жилищное строительство.

Шведское государство предпочитает не шарахаться из стороны в сторону, оно ищет пути и средства, с помощью которых Швеция надеется преодолеть возникшие перед ней проблемы. Таким образом, на примере Швеции видно, что всякая общественная форма в отличие от техники и технологии имеет свои плюсы и минусы. Принося поначалу главным образом позитивные результаты, она после длительного использования начинает давать сбои, в ней все заметнее проявляются негативные стороны. И это требует либо внесения в данную форму корректив, либо создания новой общественной формы. Возвращение (например, в Финляндии) от государственного регулирования экономики и социальных отношений к либерализации уже показало, что это не отвечает требованиям постиндустриального общества.

Несмотря на указанные трудности, Швеция по-прежнему привлекает внимание как российских, так и зарубежных политологов и юристов, которые ведут поиск особой социальной и государственно-правовой системы, сочетающей демократию и равенство с эффективностью развития экономики, с обеспечением процветания населения, с гибкостью правовой регламентации, с быстрой реакцией на возникающие перед страной проблемы.

Г л а в а 1

Шведское право: возникновение и развитие

1.1. Характерные черты шведской правовой системы

Характеризуя правовые системы мира, Рене Давид отнес Северные страны и Швейцарские кантоны к четвертой группе правовых семей¹. Тем не менее некоторые юристы, в том числе и шведские, считают, что правовую систему Швеции следует относить к системе права стран континентальной Европы, на которую огромное влияние оказало позднее римское право.

Однако такое утверждение является недостаточно аргументированным. Так, ряд шведских юристов отмечали, что особенности социальной структуры общества, а также собственный политический опыт дали возможность шведским правящим кругам «противостоять некоторым более явным «иностранным» элементам, превалирующим в странах континентальной Европы»².

Если проследить за возникновением и развитием права в Швеции, то сразу бросается в глаза, что те обычаи, которые складывались до возникновения государственных образований, а затем в едином шведском государстве, становились существенной частью шведского права³. Обычаи и судебные решения, а также религиозные правила внедрялись в шведском государстве проповедниками католицизма. Целью католических проповедников было утверждение христианства на Севере Европы. Они провели большую работу по систематизации разрозненных норм шведского права. Обычаи были объединены в судебники, куда включались нормы как частного, так и публичного права, выделяемые в отдельные главы Судебников. А в ряде регионов страны действовали свои нормы отдельно в городах и сельской

¹ См.: Давид Р. Основные правовые системы современности: Сравнительное право. М., 1967. С. 77.

² Введение в шведское право / Под ред. С. Стрёмхольма. М., 1986. С. 25.

³ Подробнее об этом см.: Из ранней истории шведского народа и государства. М., 1999.

местности. Надо отметить, что еще до середины XX в. (т. е. до принятия действующих основных законов) немало норм, касающихся прежде всего прав личности, продолжали сохраняться и имели юридическую силу в различных регламентах и уставах отдельных городов.

До историков дошли первые писаные источники права, принятые на острове Готланд, — Гуталаг, предположительно датируемый 1220 г. Этот документ регулировал общественные отношения в сельской местности и «касался людей, живущих в усадьбах». Он включал в себя правовые обычаи, сложившиеся к тому времени, религиозные правила, а также определял статус решений приходских собраний (tingov). Содержащиеся в Гуталаге нормы регламентировали вопросы земельной собственности, наследования, уплаты церковной десятины, право на убежище в церкви. В нормах, устанавливающих ответственность за покушение на жизнь, здоровье, имущество человека, содержались в основном штрафные санкции. В то же время в Гуталаге много норм было посвящено широкому общинному самоуправлению. Общие дела выносились на решение местных народных собраний (tingov), а наиболее важные — на общеостровной тинг — Альтинг (Gutaalflingi). Что касается единственного города на острове — Висбю, то отношения в нем регулировались городским законом, который назывался Статслагом (Statslagen).

Однако и Гуталаг, и Статслаг содержали далеко не все сложившиеся к тому времени обычаи. Если какое-либо дело не представлялось возможным решить в соответствии с Гуталагом или Статслагом, то оно решалось судами на основе судебского усмотрения. При этом судья должен был поклясться, что принятое им решение соответствует Судебнику.

В континентальной части Швеции отдельные провинции, обладающие значительной самостоятельностью, тоже систематизировали в один правовой акт прежние обычаи, придавая им характер правовых обычаев. Старая редакция Сборника законов провинции Вестгёте — Вестгётелаг, датированная 1219 г., представляла собой систематизированный документ, объединяющий только небольшую часть обычаев, а не новые законы. Рассмотрение дел, не предусмотренных в этом Сборнике, осуществлялось частично судьями, частично местными чиновниками — лагманами. В такого рода провинциальных сборниках, наряду с нормами частного права, содержались и некоторые нормы публичного права, относящиеся, например, к выборно-

сти конунгов на тингах, а также к выборам конунгами епископов, что свидетельствовало о зависимости церкви от светской власти. То же самое касалось и монастырей.

Первое общегородское право в Швеции, относящееся приблизительно к 1345 г., — Бьёркёареттен, было сначала составлено для какого-то одного города (Норчёпинга или Стокгольма), но затем распространилось на все города Швеции. Этот Закон содержал нормы семейного, гражданского, торгового, наследственного, а также уголовного права. Основным видом наказаний были штрафы, и только за убийство и отравление полагалась смертная казнь. За долги допускалось помещение в долговую яму, но долговое рабство не допускалось.

Надо отметить, что в Швеции крепостного права в целом не было. Свободные крестьяне — бонды¹ — имели собственность на землю или арендовали ее у шведской знати. Одно время домашнее рабство существовало только в отношении лиц, захваченных в плен, но в 1335 г. был принят Закон об отмене рабства.

В 1350 г. на основе провинциальных сборников (судебников) был создан общий для Швеции сборник законов — Закон короля Магнуса Эрикссона. Но он в основном регулировал общественные отношения в городах. Что же касалось сельской местности, то многие дела решались в церковных приходах на основе норм церковного права. Крупные собственники земли, составлявшие знать страны, применяли чаще всего свои правила по отношению к арендаторам земли. Они же нередко противопоставляли себя королевской власти. При этом сохранялась традиция выборов короля «у камня на лугу Мура». В свободной грамоте, подписанной регентами за малолетнего короля Магнуса Эрикссона, были закреплены взаимные обязательства короля и знати².

Помимо споров, разрешаемых церковью по нормам религиозного права, свободные крестьяне подчинялись решениям судей, которые заседали вместе с избранными в приходах крестьянами. Ряд вопросов относился к ведению местных чиновников, решавших дела по их усмотрению.

¹ Шведские короли в своей борьбе против знати за укрепление собственной власти часто опирались на поддержку бондов.

² См.: Мелин Я., Юханссон А. В., Хеденборг С. История Швеции. М., 2002. С. 97–98.

Таким образом, в раннем Средневековье правовую систему Швеции составляли: устные традиции, судебники, судебные решения, королевские уложения и отдельные законы в городах.

Когда Дания, Швеция и Норвегия вступили в 1397 г. в Кальмарскую унию, созданную для защиты их интересов против Ганзейского союза, Швеция и Норвегия, несмотря на господство Дании в этой унии, сохранили свои собственные правовые системы, свою систему государственной власти и управления. Поскольку связь государств основывалась на личной унии во главе с датским королем, то в случае вакантности престола все три государства в лице их государственных советов проводили выборы новой королевской династии. Избранный таким образом король должен был присягать отдельно в Дании, Норвегии и Швеции. Но были примеры, когда Швеция свергала неугодных королей. Как только датская королевская власть предприняла ряд шагов, направленных на ограничение прав Швеции и Норвегии в целях замены административного управления в этих странах датскими и немецкими чиновниками — фогтами, а также в целях получения датским королем свободы решения вопросов налогообложения, таможенных пошлин, войны и мира, шведская и норвежская знать в 1439 г. признала короля Эрика Померанского низложенным во всех трех странах и избрала в 1440 г. королем Унии немецкого князя Кристофера Баварского.

В Кальмарской «конституции», указывают некоторые историки, должны были сохраняться и действовать свои законы, административные должности занимали представители знати из той же страны, должностные лица на местах назначались на принципах вассалитета¹. Крупные феодалы имели свои военные дружины.

Бесконечные войны, которые вели датские короли за расширение территории Дании (что приводило к увеличению налогового бремени для Швеции и Норвегии), а также попытки распоряжаться землями Швеции и Норвегии в пользу Дании послужили началом борьбы шведской знати, духовенства и крестьянства за выход из унии и получение полной независимости. Эта борьба завершилась при участии Густава Вазы в 1521 г., а в 1523 г. он был избран королем Швеции.

¹ См.: Мелин Я., Юханссон А. В., Хеденборг С. Указ. соч. С. 68. См. также: Linton M. Drottning Margarettes Fullmaktig fru och rätt husborde Studier I Kalmarsunions forhistorie. Århus, 1971.

Касаясь кодификации права в этот период и его влияния на последующее развитие права в Швеции, российский юрист А. С. Комаров писал: «Заметным явлением на раннем этапе развития шведского законодательства стало издание в середине XIV века двух общих законов, один из которых включал правовые нормы, регулирующие отношения в сельской местности, а другой — в городах. На протяжении последующих четырех столетий эти законы продолжали оставаться главными факторами правовой жизни Швеции, неоднократно переиздавались, дополнялись новыми или уточняющими положениями, выявлявшимися в процессе их применения, в первую очередь судами»¹.

Конечно, сказанное не означает, что Швеция избежала влияния позднего римского права. Но правовой принцип, господствующий в большинстве стран Европы, заключается в том, что судьи не должны создавать правовых норм, так как их задачей является применение права. К Швеции это, однако, не относится. Для ее правовой системы наряду с законами не менее важными являются судебные прецеденты. В низовых судах конкретные дела часто решались на основе судебского усмотрения. А высший суд, называемый Надворным, обобщая такую практику, создавал судебные прецеденты. Это отмечал шведский юрист А. Аннерс. Анализируя развитие европейского права, он указывал, что в Швеции даже в XVII—XVIII вв. судебные прецеденты не утратили своего значения. При этом, по его мнению, материальное право развивалось менее интенсивно по сравнению с процессуальным правом. «Практика судов и канцелярий с их работой по формальным типизированным документам была связана, — считал он, — со слабым юридическим образованием, со слабой юридической подготовкой кадров юристов и чиновников»².

Правовые обычаи, складывающиеся в сфере государственного управления в городах — в магистратах, особенно относящиеся к процессуальному праву, также были важными источниками права. Что же касалось сельской местности, то в ней существенной частью права оставались религиозные нормы и местные обычаи. Церковь рассматривала также дела, которые во всей Европе считались преступлениями против Бога. Одно время в

¹ Комаров А. С. Источники шведского права // Советское государство и право. 1986. № 6. С. 97.

² Аннерс А. История европейского права. М., 1994. С. 274 и след.

Швеции широко проводились процессы «против ведьм», заканчивающиеся суровыми наказаниями, в том числе сожжением на костре. Позднее часть вопросов перешла к светским приходам.

Все сказанное дает основание утверждать, что шведская правовая система продолжала отличаться спецификой, не позволяющей относить ее ни к системе права континентальной Европы, ни к англосаксонской системе права. Она занимает как бы промежуточное положение между ними.

Было бы неправильно относить шведское право к европейской правовой семье только на том основании, что в нем действует принцип «верховенства закона», хотя в XX в. закон стал занимать все большее место в регулировании общественных отношений. Кроме того, нельзя не учитывать специфику шведского законодательства. Так, до сих пор официально считается действующим Закон 1734 г. Первоначально он содержал нормы семейного, наследственного, гражданского процессуального права, нормы о порядке исполнения судебных решений. Он не был кодифицированным сводом законов. При его разработке объединялись различные акты, иногда даже не совсем связанные между собой.

Полной переработке Закон шведского государства не подвергался, несмотря на то, что попытки такого рода предпринимались. Но многие разделы (главы — балкен) этого Акта были существенно переработаны, в нем появились новые отрасли права: трудовое, акционерное, экологическое, социального обеспечения, нормы о гражданстве и статусе иностранцев и др. С учетом изменений и дополнений Закон 1734 г. издается в частном порядке как *Svea rikes lag* — Свод законов Шведского королевства. Официально этот Закон считался действующим не только в самой Швеции, но и в Финляндии, поскольку царь Александр I после присоединения Финляндии к России в 1808—1809 гг., принимая присягу от финляндских сословий, взял на себя обязательство не менять прежнее право и прежние государственные учреждения, которые действовали в Финляндии в период ее пребывания в составе Швеции.

Характеризуя шведскую правовую систему и отмечая иностранное влияние на шведское право, С. Стрёмхольм все же считал, что начиная с XVI в. в шведском праве «стали проявляться сильные элементы национализма, в результате чего возникла реакция против иностранных течений... Составители

Свода законов Шведского королевства сознательно пытались сохранить не только то, что можно было использовать из старого национального права, но и характерный правовой язык средневековых источников, одновременно лаконичный и точный»¹.

А. С. Комаров писал по этому же вопросу следующее: «Хотя число законодательных предписаний, выходящих за рамки Закона 1734 г., значительно превысило систематизированную в соответствии с этим Актом часть шведского законодательства, практическое значение Закона Шведского государства еще велико. Он всегда был стержнем развития нормотворческой деятельности, традиционным олицетворением шведской правовой системы, важнейшим фактором правового развития страны на протяжении нескольких столетий»².

Дальнейшее развитие шведского права шло в направлении систематизации отдельных правовых норм, отмены явно недемократических норм и целых институтов. Но в целом оно продолжает сохранять свое своеобразие и не похоже на другие правовые системы. Вот какое мнение было высказано сотрудниками Шведского института, являющегося полугосударственным учреждением: «Вместе с тем имеется важное отличие шведской правовой системы от большинства континентальных, состоящее в том, что шведское право нешло по пути все более всеобъемлющей генерализации законодательства, как это произошло во Франции и Германии, где крупные отрасли права кодифицированы.

По сравнению с англо-американским правом отличие состоит в том, что шведское право в значительно большей степени основано на писаном праве, тогда как прецедентное право играет в нем меньшую, но хотя отнюдь не маловажную роль. Таким образом, можно сказать, что по характеру своей систематизации и по своему содержанию шведская правовая система занимает промежуточное место между континентальной европейской и англо-саксонской системами»³.

Следовательно, характеристика места шведской правовой системы в общей правовой семье государств мира останется

¹ Стрёмхольм С. Введение к английскому изданию // Введение в шведское право / Под ред. С. Стрёмхольма. С. 36–37.

² Комаров А. С. Указ. соч. С. 98.

³ Закон и правосудие в Швеции. Август 2001 (официальная справка Риксдага, с. 1).

той же. Тем не менее нельзя не сказать, что большое влияние на право оказали три существенных фактора: деятельность по выравниванию законодательства всех Северных стран (Дании, Исландии, Финляндии и Швеции) Северного совета — консультативного органа парламентов этих стран; вступление Швеции в Европейский Союз, учредительные нормы которого являются обязательными для всех ее членов; а также общепризнанные нормы европейского и международного права.

Что же касается конституционных реформ, а равным образом реорганизации систем публичной администрации и правоохраны, то в этом отношении «государственная власть всегда проявляла осторожность. По-прежнему правомерно говорить о том, что шведская общественная жизнь в наиболее высокой степени пронизана идеалами правового общества. По давней традиции шведские должностные лица строго следуют букве закона и общепризнанным прецедентам»¹. Шведское право сочетает в себе как традиции, так и радикальные элементы. На современном этапе многочисленные изменения в различных отраслях права показывают, что правящие круги страны постоянно стремятся найти компромиссные решения в целях достижения социального мира — мира между различными слоями общества. Сказанное относится не только к частному, но и к публичному праву, в том числе к государственному праву.

1.2. Государственное право в средневековой Швеции

Раннее Средневековье характеризуется борьбой за власть между королями, с одной стороны, и высшей знатью и духовенством, выступавшим часто за те или иные группировки знатных родов, — с другой. Борьба шла с переменным успехом. Как уже отмечалось, короли были выборными. На выборы «к камню на лугу Мура» созывались все сословия.

В одном из королевских уставов сказано: «Король Швеции является выборным королем, а не наследным». В нем же определялось представительство от разных провинций во главе с лагманом Упсальским.

Как правило, короли избирались из членов наиболее богатого рода Фолькунгов. Иногда они призывались из числа ино-

¹ Закон и правосудие в Швеции. С. 1.

странных знатных лиц. Примечательны клятвы, которые при этом давали короли сословиям.

Король обязуется перед сословиями:

- защищать христианскую церковь;
- защищать законы и правду, не допускать нарушения закона и искоренять неправду;
- не позволять себе никаких обид или наказаний против кого бы то ни было, разве только в случае законного осуждения, не конфисковывать чьих-либо имений, разве только по судебному решению;
- управлять государством при содействии природных шведов, не призывая в Королевский совет иноземцев;
- не отдавать королевские замки, земли, мызы или часть Упсалы, а равно такие имения, о которых неизвестно;
- не отчуждать земли, замки и имения короны во вред наследникам престола. В противном случае наследник вправе возвратить их силой;
- довольствоваться доходами от провинции Упсала и другими средствами в соответствии с законом;
- не возлагать на страну новых подателей и повинностей, кроме случаев нападения на страну иноземных государей или восстания внутри страны, для коронации или поездок по провинциям, для празднования свадеб своих детей. О размерах дополнительных повинностей решение принимается представителями от сословий, которых созывает лагман Упсалы;
- сохранять за церквями и монастырями, за духовенством, рыцарством и дворянством их льготы, права и преимущества, если они не нарушают права короны;
- уважать и защищать древние шведские законы, принятые народом и утвержденные прежними королями, и не вводить чужие законы в употребление без согласия народа;
- защищать народ от беззакония и понуждений, уважать и охранять мир церковный, мир женщин и домашнего очага¹.

После этого выбирался ярл — первый советник короля, а тот избирал епископа и принимал клятву от членов Королевского совета. Они должны были давать королю советы «по чистой совести и разумению», действовать во благо страны, не принимать во внимание родственные и дружеские связи, идущие во

¹ См.: Дымша Л. Государственное право Швеции. Т. 1. Часть историческая. СПб., 1901. С. 45—47.

вред стране, и соблюдать государственную тайну, дабы не наносить вред королю и государству.

Борьба между королевской властью и крупными феодалами вместе с духовенством длилась не одно столетие. Духовенство, руководствуясь Церковным уложением (*Kirkbalken*), играло в управлении страны очень важную роль. Так, если король отсутствовал в стране, то в период действия Кальмарской унии Швецией управлял Упсальский епископ. А так как главой государства чаще всего был датский король, то роль епископа была такой, что он фактически управлял Швецией почти постоянно.

Богатство духовного сословия определялась теми привилегиями, которыми оно обладало: ему щедро раздавались коронные земли, оно не платило налогов в казну, освобождалось от постоеv армейских офицеров, от светской подсудности. Управляя всей страной в отсутствие короля, епископ осуществлял не только административные, но и судебные функции. Судебные пошлины и штрафы он взимал в свою пользу.

После разрыва унии в результате борьбы шведских сословий против датского владычества на шведский престол вступил Густав Ваза. Он постоянно боролся за власть с дворянством и духовенством, опираясь в этой борьбе на крестьянство (бондов) и зарождающееся бургерство. Он сумел сделать первые серьезные шаги по централизации управления государством, по созданию профессионального чиновничества, ослабив влияние на власть духовенства и высшей знати.

Укрепление своей власти Густав Ваза начал с секуляризации большинства церковных и монастырских земель. Наибольшая их часть досталась тем представителям знати, которые поддерживали короля, остальные земли стали собственностью короны. Дворянство численно уменьшилось в результате ряда причин: междуусобной борьбы между знатными родами, привлечения части знати к ответственности за борьбу, которую они вели против короля, а также после эпидемии чумы.

В результате Густав Ваза пробрел почти неограниченную власть. Он провел реорганизацию Государственного совета по решению сословий, созванных им в Вестеросе в 1544 г. Членам Совета не разрешалось проживать в своих поместьях. Они должны были находиться при короле для выполнения его поручений, для помощи ему в текущих делах. Таким образом, Государственный совет стал совещательным органом при короле.

Следующим шагом Густава Вазы была реорганизация местного управления. Вместо выборности фогтов на основе вассалитета крупному феодалу королевская власть стала назначать лагманов из бурггерского и крестьянского сословий. Фогты же должны были решать задачи местного управления, сохранив функции сбора налогов в коронных землях и обеспечения безопасности. Королевская собственность управлялась специальными чиновниками: по рыбным промыслам, по руководству королевскими доменами, рудниками, по комплектованию войск, контролю за церковными крестьянами, по торговле и др. Специализированное чиновничество подчинялось непосредственно королю, оно должно было регулярно отчитываться перед королем о результатах своей работы.

Проведенная реорганизация положила начало образованию особого социального слоя — профессионального чиновничества, численность которого стала быстро расти. Только за 30 лет, с 1530 по 1559 г., оно увеличилось с 55 до 160 человек. Однако попытки короля создать коллегиальные органы местного государственного управления не увенчались успехом, так как не были поддержаны сословиями¹.

Густав Ваза добился вместо выборов короля введения права на наследование престола по мужской линии. На практике это нововведение оказалось миной замедленного действия. Дети Густава Вазы, получившие при его правлении герцогства, не смогли ужиться между собой, что в конечном счете привело к ослаблению королевской власти².

В результате успешных войн с Данией, Южной Германией, на востоке страны — с Балтией и Россией Швеция при короле Густаве II Адольфе превратилась при небольшой численности населения в великую северную державу³.

Канцлер Густава II Адольфа Аксель Оксеншерна, хотя и представлял интересы высшего сословия, был все же сторонником усиления централизации государства, но при сохранении дворянских привилегий. Они были подтверждены специальными королевскими кондициями в 1611 г. На основе «Ордонанса рыцарского дома» 1626 г. все дворянство делилось на три класса. Лица, получившие королевские кондиции (интродукции), отно-

¹ См.: Дымша Л. Указ. соч. С. 74—94.

² Там же.

³ Там же.

сились к высшему классу (*herreklass*). К ним относились герцоги, графы, бароны, из которых назначались члены Государственно-го (Королевского) совета. Вторую группу дворян составляли рыцари (*Riddarklass*). Они должны были быть записаны в рыцарскую грамоту. Бедное дворянство называлось *svenneklass*. Дворянство в Риксдаге голосовало каждым классом отдельно. Наибольшее представительство в Риксдаге имела высшая знать.

В 1617 г. король утвердил Особый устав, который определял порядок деятельности высшего сословного органа — Риксдага (*Riksdagen*). При этом сословия в Риксдаге не обладали правом законодательной инициативы. Проекты законов (*propositioner*) вносились королем. Низшие сословия — бургерство и крестьянство — могли лишь обращаться к королю с представлениями и жалобами (*besvar*).

В этот период происходит реорганизация центрального и местного управления, что положило начало созданию сильного бюрократического государства. Были образованы пять коллегий, возглавляемых пятью советниками: государственный судья (*Riksdrots*), глава военного ведомства (*Riksmarc*), первый советник короля, замещающий короля в его отсутствие (*Rikskanaler*), глава морского ведомства (*Riksadmiral*), глава налоговой службы (*Riksdagsmestare*).

«Чтобы занять высшие должности в сфере управления, в судах и церквях, нужно было иметь университетское образование. Гражданские и военные чиновники состояли на постоянной службе, т. е. их нельзя было уволить, если они соблюдали данные им директивы и не совершали преступлений. Для чиновников существовала должностная иерархия снизу до верха и они должны были постоянно продвигаться по службе, начиная с низших ступеней»¹. Но при этом, как правило, сохранялась монополия аристократии на занятые высших должностей в Государственном совете и для управителей на местах — ландсхёвдингов (*landshövdingen*).

Вторая мера касалась управления на местах, где под руководством ландсхёвдингов стали создаваться органы местного управления.

В сфере правосудия тоже происходят изменения — появились суды второй инстанции.

¹ Глете Я. Рост бюрократии // Мелин Я., Юханссон А. В., Хеденборг С. Указ. соч. С. 110—111.

Важной частью реформы А. Оксеншерна было создание регулярной королевской армии.

Ян Глете подчеркивает, что главные принципы устройства бюрократического управления — профессионализм, несменяемость высшего чиновничества, гласность, открытость для общества бюрократического процесса, закрепленная позднее в Акте о свободе печати, в шведском государстве в основном сохранилась и поныне. Во время «эры свобод» (1719—1772) чиновничество оказывало большое влияние на деятельность Риксдага.

Государственное право как особая отрасль публичного права начало складываться еще в XV столетии, когда вместо прежних представительных органов было создано четырехсоставное Государственное собрание — Риксдаг. В него по разным нормам представительства вошли представители от дворянства, духовенства, бургундии и крестьян.

Историки относят образование Риксдага к 1435 г. на собрании сословий в Арбоге¹. К его ведению относилось принятие шведских законов. Но многие ученые считают, что юридическое оформление этого органа произошло в 1617 г., когда был одобрен первый Акт о Риксдаге. Он определял права сословий, порядок рассмотрения и принятия законов, периодичность созыва этого Собрания раз в три года по решению короля. В 1634 г. была принята Риксдагом первая «Форма правления», в которой определялись права королевской власти и Государственного совета, их взаимоотношения с Риксдагом². Этот закон, по существу, был рецепцией Ландслага, в котором содержались сходные нормы.

Таким образом, можно считать, что первые документы конституционного характера включали «Форму правления» 1634 г., Акт о введении наследственной монархии при Густаве Вазе 1527 г. и Акт о Риксдаге 1617 г.³

¹ Риксдаг начал широкую законодательную деятельность. Так, на его заседании в 1527 г. в Вестеросе король признавался главой церкви, получив право секуляризации церковных и монастырских земель. В 1544 г. Риксдаг учреждает наследственную, а не выборную монархию, в 1660 г. Риксдаг принимает закон об установлении налогов парламентом по предложению короля.

² В 1682 г. Государственный совет был заменен на Королевский совет.

³ Эти акты в Швеции не называются «конституцией». Они именуются «основными законами». Позднее в ходе работы над основными законами (1719—1723) было проведено четкое разграничение между простыми и основными законами, в том числе и по порядку их принятия.

Однако короли далеко не всегда соблюдали указанные основные законы. Так, нередко нарушалась периодичность созыва Риксдага и Королевского совета, принимались уложения, имеющие конституционный характер. В период феодального абсолютизма, когда король рассматривался «как наместник Бога на земле», для соотношения законодательной и исполнительной властей решающее значение имел субъективный фактор, прежде всего характер личности монарха. Так, А. Аннерс отмечал: «Непоколебимая сила воли Карла XII сделала так, что каролингский абсолютизм постепенно превратился в произвол, от которого различные влиятельные слои общества пытались освободиться. Особенно они стремились возложить ответственность на монарха за неудачи, которые преследовали Швецию на протяжении всей Великой северной войны»¹.

Поэтому после смерти Карла XII дворянство сумело ввести в Швеции сословное правление, являющееся уникальным для Европы. Даже в Англии парламент не мог приобрести такой власти, какую получили сословия в Швеции. В 1669 г. российские и датские монархи признали парламентское правление в Швеции, так как их не устраивали авантюры шведских королей.

Принятая сословиями «Форма правления» 1719 г. и Акт о Риксдаге 1723 г. наделили Риксдаг правами, которые сделали его первым, главным органом государства. Он не только принимал законы и устанавливал налоги. Король обязан был считаться с мнением Риксдага при назначении своих советников. Их кандидатуры утверждал парламент. Вот как охарактеризовали шведские историки этот период, нашедший отражение в основных законах: «В «Форме правления» 1719—1720 гг. было записано, что король обязан управлять государством, руководствуясь советом советников, которые должны состоять из людей, выдвинутых тремя сословиями² Риксдага. В Государственном совете, куда входили король и члены его Совета, король обладал двумя голосами и правом решающего голоса в случае, если голоса разделились поровну. Хотя управление осуществлялось Советом во главе с королем, но поскольку советники назначались по предложению трех сословий Риксдага, то

¹ Цит. по: Мелин Я., Юханссон А. В., Хеденборг С. Указ. соч. С. 140—141.

² Крестьянское сословие этого права не имело.

реальная верховная власть принадлежала Риксдагу. В результате сложилась разновидность парламентаризма, сходная с английским, существовавшим в то же время¹.

Борьба между сословиями и королем продолжалась довольно долго. Попытки сестры Карла XII и ее окружения произвести государственный переворот в пользу существенного расширения прав королевской власти не увенчались успехом, так как заговор был раскрыт. Специальным решением (Riksakten) Риксдаг предупредил королеву, что при повторной попытке такого рода она будет низложена.

С конца XVII в. Швеция заметно укрепила свое экономическое и политическое положение. Стиг Стрёмхольм указывает по этому поводу: «Не только административная, но и политическая организация страны доказала в конце концов свою жизнеспособность. Парламент из четырех сословий — знати, духовенства, бурггерства и крестьянства, существовавший с XV в., поддерживал корону примерно так же, как английский парламент Тюдоров. Кульминация пришла на 1660 год: доходные южные области Скандинавского полуострова были отсечены от Дании. Провинции (Эстония и Ливония) на Балтийском побережье принадлежали шведской короне, как и отдельные части Померании и разрозненные города Северной Германии. 1660 год явился периодом расцвета шведской аристократии»².

Этот период характеризовался также развитием в Швеции демократических начал, расширением прав и свобод других сословий. Так, в 1766 г. был принят Риксдагом Акт о свободе печати. В этом документе, ставшем четвертым основным законом Швеции, впервые закрепляется принцип гласности публичных документов, принятых административной властью, если они не содержат государственную или военную тайну, а также ложных или прочащих сведений³. Была отменена цензура.

На короткие промежутки времени шведским королям удавалось укреплять свое положение. Так, в Декларации о суверените-те 1693 г. сословия признали за королем положение «всеобщего,

¹ Melin J., Johansson A. W., Hedenborg S. *Sveriges Historia*. Stockholm, 1997. В. 3. С. 267.

² Стрёмхольм С. Указ. соч. С. 26.

³ По примеру Англии ответственность наступала даже в том случае, если сообщенные сведения о том или ином лице, организации, соответствовали действительности, но являлись «порочащими» (процесс о диффамации).

абсолютного суверенного монарха»¹. Период 1772—1809 гг. шведы называют «эпохой великодержавия». При королях Густаве III и Густаве IV Адольфе власть короны шаг за шагом расширялась. Если «Форма правления» 1772 г. закрепила дуалистическую монархию с балансом властей — законодательной и исполнительной, то дополнивший ее Акт о соединении и безопасности 1789 г., а также Акт о свободе печати в редакции 1774 г. были направлены на укрепление королевского абсолютизма.

Короли присвоили себе право принимать уложения (декреты) законодательного характера, право законодательной инициативы, стали самостоятельно назначать членов Государственного (Королевского) совета, решать вопросы войны и мира, не спрашивая на это Риксдаг. Введены были также ограничения свободы печати.

Но Густав III предпринял и ряд мер позитивного характера: были устранины нормы, по которым допускалась дискриминация шведских подданных. При том, что государственным признавалось евангелическо-лютеранское учение, Уложение о свободе вероисповедания 1781 г. разрешало исповедание другой веры для тех подданных, которые ранее не приобщились к государственной религии. В 1782 г. был отменен запрет на проживание в Швеции евреев. Акт о соединении и безопасности 1789 г. лишил Государственный совет судебных функций, они перешли к вновь созданному Верховному суду. Король Густав III предпринял также ряд мер, направленных на смягчение санкций. По многим видам преступлений отменялись пытки. Риксдаг принял соответствующие законы по инициативе короля.

Характеризуя «Форму правления» 1772 г., Георг Еллинек считал, что она и в середине XIX столетия и в XX в. оставалась «основой финляндской конституции». Но в то же время этот основной закон имел существенный недостаток, поскольку не содержал норм, регламентирующих отношения между государством и индивидами². Надо сказать, что «Форма правления» 1772 г. послужила основой для первой конституции шведского буржуазного государства — «Формы правления» 1809 г.

При этом короле по инициативе Риксдага заметно укрепилась финансово-денежная система Швеции. Риксбанк оставался под контролем сословий в лице Риксдага. При Риксдаге же

¹ Аннерс А. Указ. соч. С. 268.

² Еллинек Г. Общее учение о государстве. 2-е изд. СПб., 1908. С. 383.

было создано Управление (Ведомство) национального долга, без ведения которого королевская власть не могла получать государственные займы как внутри страны, так и за рубежом, не могла и предоставлять денежные средства иностранным державам. Налоги, акцизы и различные сборы также находились в ведении Риксдага.

Наряду с расширением финансовой власти высшего сословно-представительского органа, Густав III пошел на принятие ограничения такой важной свободы, как свобода печати, внеся изменения в один из основных законов Швеции — Акт о свободе печати. По существу была введена королевская цензура. Через специального представителя короля — канцлера юстиции король мог запрещать публикации, содержащие не только государственную или военную тайну, но и критику в адрес королевского дома. Указанная реформа вызвала резкий отпор со стороны оппозиции, которая пошла на государственный переворот, убив Густава III.

Неудачные военные авантюры Густава IV Адольфа, доведшие страну до финансового краха, потери ряда территорий, захваченных ранее, закончились свержением его с престола и избранием Риксдагом в качестве нового короля его дяди Карла XIII.

Между тем великие державы сумели расколоть дворянское сословие. Внутри него образовалась сильная группа сторонников ориентации на Францию («шляпы») и не менее сильная группа — на Россию («колпаки»). Швеция, ослабленная войнами, которые вели Густав III и Густав IV, была уже не в состоянии осуществлять самостоятельную внешнюю политику. Экономика ее развивалась слабо, страна была по преимуществу аграрной. Внутри Швеции не было еще создано предпосылок для проведения буржуазных преобразований. Но революции в Европе не могли не повлиять на эту страну, вступавшую в XIX век — век буржуазных преобразований.

Таким образом, шведская правовая система к этому времени сохранила значительное своеобразие, при котором источниками права оставались правовые обычаи, судебные precedents, религиозные нормы, различия в правовом положении между городами и сельскими коммунами. Государственная власть после «эпохи великородства» находилась в руках сословно-представительского Риксдага, короля и сословно-представительских органов на местах, а также местного чиновничества. Тем не менее нормы права стали приобретать все большее значение.

Г л а в а 2

Эволюция шведской конституции

2.1. Основные законы Швеции в период начала буржуазных преобразований (1809—1866)

В отличие от стран Центральной Европы политические реформы в Скандинавии, в том числе в Швеции, проводились не столько вследствие внутренних предпосылок, сколько под влиянием происходящих на континенте буржуазных революций, хотя и в самих Скандинавских странах тоже шла борьба между зарождающейся буржуазией и дворянством, с одной стороны, и королевской властью — с другой. Да и само дворянство, а также духовенство по своей политической ориентации раскололось на сторонников Франции («шляпы») и сторонников России («колпаки»).

Поэтому переход к буржуазным преобразованиям происходил не снизу, под давлением народных масс, а сверху — королевской властью и носил в начале XIX в. незавершенный, половинчатый характер. Правящие классы сами начали политические реформы из опасения, что революционное движение перекинется на Скандинавию.

На необходимость преобразований Швецию толкало также свержение с престола короля Густава IV Адольфа, который своими военными авантюрами довел страну до финансового краха. Правящая династия потеряла права на престол, а избранный Риксдагом новый король Карл XIII реально управлять шведским государством не мог вследствие преклонного возраста и болезни. А поскольку он был бездетным, то перед Риксдагом вплотную встал вопрос о выборе наследника престола и о назначении его регентом Швеции.

Сначала Риксдаг пригласил на шведский престол датского принца, а после его трагической гибели остановил свой выбор (под давлением «шляп») на французском маршале Жане Батисте Бернадоте князе Пентекорво и, получив его согласие, назначил его регентом Швеции под именем Карла Юхана. В ре-

зультате Актом о престолонаследии 1810 г. в стране возникла новая королевская династия Бернадотов, правящая до сих пор.

Назначенный королем Конституционный комитет во введении к проекту «Формы правления» прямо указал, что им подготовлены лишь некоторые изменения государственного строя. Комитет «не счел возможным прибегнуть к коренной ломке сложившихся государственно-правовых институтов»¹. «Он подготовил лишь исправления, которые не нарушают установившихся принципов»². «Политическая власть, — отмечал А. С. Кан, — досталась шведской буржуазии в значительной мере благодаря революциям за пределами Швеции, которые побуждали дворянство и королевскую власть в стране своевременно идти на минимально необходимые, с их точки зрения, уступки своей буржуазии»³.

На половинчатость реформ в политической сфере указывал и Нильс Андрен: «Когда шведский закон о форме правления представляется как новая конституция, это полностью правильно лишь с формальной стороны. В действительности, он отражает долгое развитие и воплощает в себе многие важные черты предыдущей конституционной истории Швеции... В нем отразилось колебание, типичное для шведской конституционной истории прошлых веков, когда центр тяжести постоянно перемещался между королем и Риксдагом»⁴.

При Карле XIII и регенте Карле Юхане были приняты четыре основных закона, составивших конституцию Швеции: «Форма правления» от 6 июня 1809 г., Акт о престолонаследии от 26 сентября 1810 г., Акт о Риксдаге от 10 февраля 1810 г. и Акт о свободе печати от 12 июня 1812 г.

2.1.1. Форма шведского государства на первом этапе буржуазной государственности

Современная юридическая наука стала выделять четыре элемента формы государства: форму правления, государственный режим, форму государственного устройства и политический режим. Но некоторые авторы в свое время отличали форму государства и режим, поскольку режим — это не форма, а реальное

¹ Дышса Л. Указ. соч. С. 303—304.

² Там же.

³ Кан А. С. Швеция. 1809—1810. Государственный переворот или революция? // Новейшая история Швеции. М., 1964. С. 15.

⁴ Andrén N. Modern Swedish Government. Stockholm, 1968. S. 93.

осуществление государственной власти. В то же время ряд учебников по конституционному праву и по теории государства и права указывают на три элемента формы государства: на форму правления, форму государственного устройства и государственный режим, включая в это понятие также политический режим¹.

2.1.2. Форма правления в Швеции

Конституционные документы начала XIX столетия в качестве формы правления в Швеции закрепили дуалистическую монархию. Абсолютная монархия была упразднена, на что указывали все шведские историки, а также дореволюционные российские юристы и историки. Вот что писал по данному вопросу Й. Вейбуль: «Форма правления», принятая в 1809 году, основывалась на теориях Монтескье о разделении властей и на давних требованиях оппозиции, считающей, что народ сам должен решать, какие налоги надо платить. Абсолютная монархия была упразднена и на смену ей в 1809 году пришла конституционно-ограниченная монархия»².

Королевская власть была ограничена в своих правах, тем не менее сохранила довольно существенные прерогативы во всех сферах общественной жизни Швеции — в экономике, в политике, в законодательстве. Так, на основании «Формы правления» законодательствовали король и Риксдаг. Но законодательство в сфере экономики относились к исключительным правам королевской власти. А под эту формулу подпадали не только законы чисто экономического характера, но и полицейское право, частично гражданское и ряд других. Король через канцлера юстиции контролировал прессу, осуществлял исполнительную власть, назначал суд и определял всю судебную систему, в его руках находился Государственный совет и местное управление. В руках королевской власти была и вся законодательная инициатива.

Казалось бы, при таких прерогативах короля, закрепленных в основных законах Швеции 1809—1812 гг., не было оснований говорить о дуалистической монархии. Однако это не так. Правильная характеристика формы правления невозможна без ана-

¹ См.: Конституционное право зарубежных государств / Под ред. М. В. Багалая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М., 2008. С. 171—185.

² Вейбуль Й. Краткая история Швеции. Стокгольм, 1994. С. 92.

лиза парламентских привилегий, структуры Риксдага и форм его деятельности. Полномочия Риксдага, порядок его формирования и деятельности были закреплены в «Форме правления» 1809 г. и Акте о Риксдаге 1810 г. По сравнению с «Формой правления» 1772 г. и Актом о Риксдаге 1744 г. в указанных основных законах законодательные права Риксдага были существенно ограничены.

Но дуалистическая форма правления все-таки обеспечивалась прежде всего за счет финансовых полномочий парламента в лице его сословного представительства. Сословия, своими налогами содержавшие всю государственную власть, обладали реальными правами осуществлять сильный финансовый контроль за расходами исполнительной власти в такой степени, которая не была присуща ни одному парламенту в Европе. Все сословия, составляющие Риксдаг, еще помнили, до какого финансового краха довели Швецию короли Карл XII, Густав III и Густав IV Адольф своими военными авантюрами.

Учитывая эту ситуацию, Подготовительный комитет считал необходимым в качестве сдержек и противовесов в обновленном государственном строе Швеции ограничить самостоятельность королевской власти, наделив парламент сильным финансовым контролем от имени прямых представителей народа в Риксдаге.

Сословно-представительный Риксдаг состоял из четырех курий (от дворянства, духовенства, горожан и крестьян). При этом в дворянскую курию входили все главы дворянских семей. Ее председателем был назначаемый королем ландсмаршал, духовную курию возглавлял архиепископ. От горожан и крестьян в курии входили представители от ремесленных гильдий и состоятельные крестьяне по установленным Актом о Риксдаге квотам. Председателями этих двух курий были назначаемые опять же королем тальманы. Ведение делопроизводства осуществлялось специальным секретарем, представляющим крестьянскую курию. В его же руках находился контроль за правильным и точным исполнением законов.

У короля были возможности влиять на Риксдаг через назначаемых им председателей всех курий, так как архиепископ тоже назначался королем. Именно монарх созывал сессии Риксдага — очередные и чрезвычайные. Открывая сессии, на первом же заседании он указывал сословиям, какие законопроекты Риксдагу следовало обсудить и каким сферам управления госу-

дарством парламенту необходимо уделить наибольшее внимание при принятии государственного бюджета.

Все же если король обладал правом вето по отношению к принятым Риксдагом законопроектам, то финансовые акты принимались как постановления одним Риксдагом, они не нуждались в королевском одобрении. Таким образом, в своих финансовых правах Риксдаг обладал значительной самостоятельностью.

Тем не менее *дуалистическая форма правления характеризовалась преобладанием королевской власти над Риксдагом (парламентом)*.

2.1.3. Государственный режим в Швеции на первом этапе буржуазных преобразований

Ряд ученых определяет форму правления как статичный механизм осуществления государственной власти. Но при этом они указывают на то, что реальная политическая практика гораздо богаче, чем теория, и это требует изучения динамически-диалектических процессов, реальных взаимоотношений между высшими органами государственной власти. М. Исаев отмечает происходящий в обществе «процесс столкновения противоположностей и мнений, из которого как результат проистекает правильная государственная воля»¹.

Для описания реального механизма власти теперь стали вводить понятие «государственный режим». Разновидностью государственного режима является парламентаризм, родиной которого признается Великобритания. Опыт Великобритании позднее был воспринят другими странами Европы².

В Швеции во время регентства Жана Бернадота (Карла Юхана), затем ставшего королем Карлом XIV, различия между формой правления и государственным режимом были довольно существенны. В связи с этим авторы книги «История Швеции» указывали: «Новая «Форма правления» (1809) основывалась на принципах разделения властей, но следует иметь в виду также и сильные личностные качества Карла Юхана, который правил без какого-либо дополнительного вмешательства Государствен-

¹ Исаев М. А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. М., 2005.

² См. об этом: Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001. Гл. 1.

ного совета и Риксдага. Годы его правления обычно называют «временем единовластия»¹. Указанные авторы четко различают формально закрепленную в конституции и законах форму правления и фактический механизм осуществления государственной власти, которые в то время явно не совпадали².

Жан Батист Бернадот князь Понтекорво, будучи регентом Швеции, занимал довольно жесткую консервативную позицию в вопросах сохранения существовавшего в то время государственного строя Швеции. Но получив законодательные права в вопросах хозяйственных дел, он активно прибегал к ним для развития экономики по буржуазному пути, так как понимал прогрессивное значение наполеоновских реформ. Однако при этом он постоянно сопротивлялся стремлению оппозиции начать политические реформы, используя не только свои исключительные прерогативы, но и совместные с Риксдагом полномочия, в том числе и в законодательной сфере. Все радикальные предложения, исходящие от оппозиции, отклонялись монархом. Законопроекты отвергались еще на стадии их подготовки, а также после их принятия Риксдагом путем использования права вето. Сказанное относилось и к Норвегии после образования в 1814—1815 гг. унион с этой страной. Государственный совет Карл Юхан рассматривал как совещательный орган, членов которого он назначал и с мнением которого он довольно часто не соглашался, принимая единоличные решения.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что если по форме правления Швеция являлась *дуалистической монархией*, то *государственный режим характеризовался дуализмом государственной власти со значительным перевесом королевской власти над законодательной*.

2.1.4. Форма государственного устройства Швеции

Административно-территориальное устройство. Швеция по форме государственного устройства является унитарным государством. «Под государственным устройством понимается политico-территориальная организация власти, определяющая правовое положение региональных частей государства и их

¹ Мелин Я., Юханссон А. В., Хеденборг С. Указ. соч. С. 179.

² Подробнее о государственном режиме см.: Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. Гл. 4.

взаимоотношения с центральной властью»¹. Юристы различают две формы государственного устройства — унитарную и федеративную. Попытки отнести к формам государственного устройства конфедерацию являются несостоятельными, так как конфедерация — это не единое государство, а международно-правовой союз двух или нескольких суверенных государств.

Государственное устройство преследует цель создания необходимых условий для эффективного функционирования государства. Унитарное (простое) государство делится на административно-территориальные единицы двух и более ступеней.

В процессе создания централизованного единого государства в Швеции крупные провинции (такие, как Даларна, Готланд, Вестланд и др.), обладающие значительной самостоятельностью, прекратили свое существование.

Ко времени принятия «Формы правления» 1809 г. в Швеции сложилась двухступенчатая (двухзвенная) система административно-территориального деления: лены как верхнее звено и сельские коммуны — низовое звено. Их специфика заключалась в том, что коммуны не были подчинены ленам. Верхнее (лены) и нижнее (коммуны) звенья обладали каждое своими полномочиями. Кроме того, исторически каждый город, например, сам утверждал свой устав. Поэтому полномочия городов были различными. Единого нормативного акта, принимаемого центром, не было.

На захваченных Швецией территориях сохранялась существовавшая до присоединения к Швеции своя система государственного устройства. Она нередко изменялась в разные отрезки времени, как это имело место в Лифляндии, Южной Померании, Финляндии.

Таким образом, сама Швеция была *унитарным государством*. После же захвата в 1814 г. шведскими войсками Норвегии и заключения унии между Швецией и Норвегией в 1815 г. важное значение приобрел вопрос о характере этой унии. Так, статус Норвегии по-разному понимался в каждой из стран — членов унии. Поэтому представляется важным проанализировать эту проблему в период до предоставления Норвегии независимости².

¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 284—285.

² Подробнее об этом см.: Северная Европа: Сб. М., 2007. Вып. 7.

Правовой статус унии Норвегии и Швеции. Что же представляет собой уния? И каков же ее правовой статус? Этот вопрос важен не только по отношению к данной унии, которая была подписана в 1815 г. после присоединения Норвегии к Швеции в 1814 г. Этот вопрос актуален не только в общепропагандистском плане, но и на современном этапе. Он представляет интерес для юристов, политологов, историков. Мною он подробно проанализирован применительно к Финляндии, которая была присоединена к России в 1808 г. В 1809 г. сословно-представительный парламент (в русском переводе — Сейм) принес присягу русскому императору Александру I¹. В свою очередь Александр I дал обязательство не менять в Финляндии прежнее законодательство, прежнюю систему государственного строя, денежную единицу и шведский язык в качестве государственного для Финляндии; не назначать русских чиновников на финляндскую государственную службу, кроме представителя царя — генерал-губернатора. Это дало основания сделать вывод о том, что Финляндия не была простой автономией в составе России, а находилась в унии с Россией, носящей личностный характер.

Что же такое уния? Является ли она одной из форм государственного устройства или ее можно отнести к формам конфедеративного характера, т. е. к международно-правовому объединению двух или нескольких государств? Для того чтобы ответить на этот вопрос, необходимо остановиться на характерных чертах унитарного (простого) государства и федеративного (сложного), а также на признаках конфедерации. Проблема эта является не простой, как может показаться вначале. Не случайно ей уделяли значительное внимание как зарубежные авторы XIX — начала XX в., так и дореволюционные русские юристы². Интересный материал исторического характера можно найти в статье В. В. Рогинского, посвященной столетию со дня провозглашения независимости Норвегии³.

¹ Подробнее о характере статуса Финляндии в период 1809—1917 гг. см.: Могунова М. А. Государственное право Финляндии. М., 2005. Гл. 2.

² См., например: Мелин Я., Юханссон А. В., Хеденборг С. Указ. соч.; Дымша Л. Указ. соч.; Градовский А. Д. Государственное право важнейших европейских держав. СПб., 1895; История XIX века / Под ред. Э. Лависса, А. Рамбо. Т. 2; Шеффер Х. Скандинавские страны. СПб., 1939; Елинек Г. Общее учение о праве и государстве.

³ См.: Рогинский В. В. Статус Норвегии до получения ею независимости // Северная Европа. Проблемы истории. 2007. Вып. 5. С. 5—33.

Для исторической и юридической науки вопрос о статусе Норвегии в период ее нахождения в составе Швеции создает особую сложность вследствие того, что взаимоотношения Норвегии и Швеции в унии понимались по-разному, так же как и положение Норвегии после заключения Кальмарской унии между Данией, Швецией и Норвегией в последующий период. Эта проблема сразу же возникла при решении вопроса о передаче Швеции территории Норвегии странами антинаполеоновской коалиции и провозглашения Норвегией независимости еще до захвата ее шведскими войсками. Тогда указанные страны должны были решить вопрос о судьбе тех территорий, которые в древние времена были захвачены норвежскими викингами и входили в состав Норвегии: Гренландия, Фарерские острова, Исландия, Шетландские и Оркнейские острова. Дания, претендуя на эти территории, добивалась от стран антинаполеоновской коалиции (Англии, Пруссии и России) закрепления этих территорий за ней после перехода Норвегии под власть Швеции.

Таким образом, вопрос о статусе Норвегии приобретал большое политическое значение еще до заключения унии между Швецией и Норвегией в 1815 г.

К концу XVIII — началу XIX столетия Норвегия существенно укрепила свое положение, еще будучи в составе Дании. Успешно стали развиваться промышленность, ремесленный и рыболовный промыслы, морская торговля и другие сферы хозяйственной деятельности. Соответственно, появилась местная буржуазия, укрепилось положение крестьянства. Все это вызвало рост национального самосознания, стремление к государственной независимости.

Но решающим фактором, надолго определившим судьбу Норвегии, стала международная обстановка. Сговор между российским императором Александром I и Наполеоном привел к потере Швецией всей Финляндии. Но хорошие личные отношения между Александром I и регентом Швеции Карлом Юханом побудили Россию компенсировать Швеции потерю Финляндии, направляя ее взоры не на Восток, а на Запад — на Норвегию, которую Швеция могла бы присоединить к себе при благоприятных обстоятельствах. Такие обстоятельства возникли после поражения наполеоновской Франции¹.

¹ См.: Россия и Швеция. Документы и материалы. 1809—1818. М., 1985. С. 38 и след.

Но, как писал Л. Дымша, легче было приобрести Норвегию от Дании, чем заставить ее подчиняться Швеции. Норвежцы протестовали и на постановления Нильского трактата ответили провозглашением независимости. Бывший наместником короля Дании Кристиан Фредерик был объявлен регентом и созвал Учредительное собрание в г. Эйдсволле для составления конституции¹.

Для разработки проекта конституции Учредительное собрание сословного характера создало в апреле 1814 г. Конституционный комитет. В его задачу входило определить организацию государственной власти:

- форму правления;
- систему государственных органов и порядок их формирования;
- взаимоотношения высших органов государственной власти;
- конституционный статус личности;
- порядок принятия конституции и внесения в нее изменений и дополнений.

Если учесть, что опыта создания конституций буржуазного типа в Европе почти не было, то можно считать, что Комитет с поставленной задачей успешно справился за короткий срок.

Конституция Норвегии была принята Учредительным собранием 16 мая 1814 г. и подписана регентом Кристианом Фредериком 17 мая 1814 г. Этот день в Норвегии считается национальным праздником.

Поскольку решающее влияние в Собрании имели сословия, представляющие состоятельную часть населения: чиновничество в основном датской национальности, местная буржуазия, высшее офицерство, духовенство, то принятая Конституция установила такую дуалистическую монархию, в которой *дуализм власти* характеризовался преобладанием законодательного органа над исполнительным. Высшим органом государственной власти стал Стортинг (Большое, или Великое, собрание), наделенный широкими полномочиями в законодательной и бюджетной сферах. Закрепление этих прав в § 72 Конституции преследовало цель обеспечить Норвегии самостоятельность, поскольку

¹ См.: Дымша Л. Указ. соч. С. 322.

именно Стортинг должен был защищать ее национальные интересы¹.

Однако как всякая буржуазная конституция того времени норвежская Конституция охраняла частную собственность и допускала ее изъятие только для общественных нужд с возмещением ее стоимости из государственного казначейства. Она также предусматривала возможность ограничения прав и свобод норвежцев. Так, народные собрания могли быть запрещены властями с использованием военной силы, если они угрожают спокойствию и если собрание «не рассеивается немедленно после того, как гражданской властью будут трижды и громко зачитаны статьи Закона о мятеже» (§ 99)².

Существенно ограничивалась свобода совести. Государственной признавалась евангелическо-лютеранская вера. Ее обязаны были исповедовать не только члены королевской семьи и министры, но и простые люди. Провозглашалась веротерпимость для лиц, которые ранее исповедовали другую религию, но орден иезуитов был запрещен, так же как и иудейская вера³.

Конституционный комитет учитывал опыт Великобритании, в которой существовала двухпалатная структура Парламента. Хотя Стортинг создавался как однопалатный орган, значительный элемент двухпалатности нашел свое выражение в том, что избираемый гражданами Стортинг (путем прямых выборов) затем формировал из своей среды верхнюю часть — Лагтинг, остальные же депутаты составляли его нижнюю часть — Одельстинг. При этом членами Лагтинга становились депутаты, отвечающие более высоким цензовым требованиям в отношении возраста, наличия значительного имущества и оседлости. Но и выборы в Стортинг также проходили на основе ограничения избирательных прав по полу, возрасту, имущественному положению. Они были прямыми, но не всеобщими и не равными. Неравенство было вызвано тем, что представительство в Стор-

¹ Представляется, что это стало основанием сохранения и до сих пор в качестве действующей Конституции Норвегии 1814 г., хотя вместо дуалистической эта страна стала парламентарной монархией, а по своему государственному режиму в Норвегии установлен парламентаризм в такой его разновидности, как парламентскоеправление (см.: Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. Гл. 2).

² Magnus J. Norges historie. 1814—1905. 2 utg. Oslo, 1971. S. 75; см. также: Det Norske Stortingset gjennom 150 år. B. 1. Oslo, 1964.

³ Запрет в отношении иудейской веры был отменен только в 1851 г.

тинг по избирательным округам закреплялось в Конституции, в которую очень редко вносились изменения.

Важное значение имело разделение парламентской процедуры на законодательную и бюджетную. Если законодательная процедура требовала принятия законопроекта обеими частями Стортинга и перед подписанием закона король мог использовать право вето, то государственный бюджет рассматривался всем Стортингом, принимался как постановление и не нуждался в подписании королем¹.

Согласно Конституции Норвегии исполнительная власть возглавлялась шведским королем, при котором действовал Кабинет министров, назначаемый королем в Норвегию и ответственный перед ним, а не перед Стортингом. Но если министры не несли перед ним политической ответственности, то Конституция установила их юридическую ответственность в порядке импичмента. Потому в разделе «О судебной власти» помимо принципов правосудия определялась организация Государственного суда, в который входили члены Лагтинга и часть членов Верховного суда Норвегии. Вопрос о привлечении министров, членов Верховного суда и депутатов, совершивших общеуголовные преступления, рассматривался и решался нижней частью Стортинга — Одельстингом. Решение Государственного суда не нуждалось в королевской санкции. Король не мог помиловать лиц, приговоренных этим судом (кроме приговоренных к смертной казни).

По сравнению с «Формой правления» Швеции 1809 г. Конституция Норвегии в разделе «Общие положения» определяла наиболее важные права граждан. Там содержались требования, предъявляемые к чиновникам и судьям, нормы о правовом статусе норвежцев, о натурализации иностранцев по решению Стортинга, о необходимости создания новой правовой системы (§ 96—108). На этом основании многие ученые того времени считали ее самой демократической конституцией.

Для понимания взаимоотношений Швеции и Норвегии важное значение имеет то, какой порядок внесения изменений в принятую Конституцию был закреплен в ней и сохранился во время присоединения Норвегии к Швеции, а также после по-

¹ В ходе обсуждения проекта Учредительным собранием решено было использовать опыт Швеции, где законодательная и бюджетная процедуры Риксдага также разграничивались.

лучения ею независимости. Для этого требовалось принятие поправок к ней двумя последовательными Стортингами и одобрение их 2/3 голосов всего Стортинга.

Швеция не признала независимости Норвегии. Карл Юхан, бывший в то время регентом Швеции, ввел шведские войска в Норвегию. Попытка норвежцев обрести независимость окончилась неудачей. Обращение Стортинга к Англии и России за признанием Норвегии в качестве самостоятельного государства не получило поддержки.

В то же время статус Норвегии до заключения странами антинаполеоновской коалиции Кильского трактата, отдающего Норвегию под власть Швеции, понимался по-разному. Так, верхняя палата английского Парламента считала, что Норвегия до 1814 г. являлась простой провинцией в составе Дании, а нижняя (Палата общин) определяла Норвегию как государство. Государством называл ее Александр I¹.

Желание Карла Юхана не испортить сразу отношения с Норвегией нашло отражение в Мюнхенской конвенции, подписанной 1 августа 1814 г. с согласия короля Карла XIII. Карл Юхан заставил Кристиана Фредерика отречься от норвежского престола и созвать чрезвычайное заседание Стортинга для внесения в Конституцию изменений, но только таких, которые были необходимы для признания главой норвежского государства шведского короля. Подписывая Мюнхенскую конвенцию, шведский король отказался от прямой агрессии. Швеция должна была быть «соединена с Норвегией не по праву завоевания, а на началах свободного, двухстороннего договора, — писал Л. Дымша, — Карл XIII, король Швеции, был избран королем Норвегии и утвердил в 1814 г. измененную норвежскую Конституцию, в силу которой Норвегия осталась государством, свободным, независимым, неразделенным, но признавалось соединенным со Швецией под властью одного короля»².

«6 августа 1815 г. был подписан Акт о соединении, определивший условия объединения двух государств под эгидой шведского короля. Тем самым на основе трех документов: Кильского трактата 1814 года, Мюнхенской конвенции того же года и Акта о соединении 1815 года была создана реальная уния под равно-

¹ См. об этом: Isaev M. A. Основы конституционного строя Норвегии. М., 2000. С. 2 и след.; Castberg F. Juridiske stridssporstsmål i Norge. Polistiske historie. Oslo, 1961. S. 10; и др.

² Дымша Л. Указ. соч. С. 323.

правием двух стран»¹. Это признавали многие ученые². Такое положение было подтверждено и на Венском конгрессе стран — победительниц Наполеона Бонапарта в 1815 г.

Регенту Карлу Юхану, ставшему в 1818 г. королем Карлом XIV, пришлось бороться с оппозицией как в самой Швеции, так и в Норвегии. «На другой же день после установления унии в Норвегии возникает и начинает обнаруживать свой подлинный характер пресловутый норвежский вопрос, периодические обострения которого повторяются в течение всего столетия»³.

Как писал Х. Шеффер, условия договора были весьма неопределенны: уния, в сущности, покоилась на недоразумении, так как шведы и норвежцы понимали ее весьма различно — каждый по-своему. В глазах шведов Норвегия была уступлена им в полную собственность Кильским трактатом. Швеция согласилась впоследствии обсудить с норвежцами создавшееся положение и предоставить им некоторую независимость, но удерживала за собой право вмешательства в норвежские дела или контроля над ними, и во всяком случае должна была занимать в унии господствующее положение. В глазах норвежцев, наоборот, независимая Норвегия свободно соединилась со Швецией, следовательно, имела право решать так, как ей заблагорассудиться, свои внутренние дела и должна была занимать в унии безусловно равное со Швецией место⁴. Таким образом, разногласия между Швецией и Норвегией начались почти сразу же после заключения унии.

Хотя Карл XIV Юхан, понимая значение экономических преобразований Наполеона, многое сделал для развития экономики не только Швеции, но и Норвегии, и, кроме того, стал проводить выгодную для обоих членов унии внешнюю политику, которая позволила избегать ввязывания их в различные войны, рознь между этими странами не утихала, она периодически вспыхивала по различным поводам.

Шведский историк Й. Нильссон весь период существования унии делит на три этапа: 1814—1845 гг., 1845—1875 гг. и 1875—1905 гг. в соответствии с субъективными и объективными

¹ Дымша Л. Указ. соч. С. 323; см. также: Мелин Я., Юханссон А. В., Хеденборг С. Указ. соч. С. 175.

² См., например: Шеффер Х. Скандинавские государства // История XIX века. М., 1938. Т. 4. С. 120.

³ Мелин Я., Юханссон А. В., Хеденборг С. Указ. соч. С. 178.

⁴ См.: Шеффер Х. Скандинавские государства. С. 120.

ми факторами, в том числе с годами правления шведских монархов¹.

Первый этап (1814–1845) Нильссон связывает с годами регентства и правления Карла XIV Юхана, который после подписания Акта о соединении стремился усилить свои позиции в Норвегии. Норвежцы активно сопротивлялись этим попыткам по разным поводам². Борьба норвежцев велась в первую очередь за усиление прав своего парламента — Стортинга, где бал правили главным образом чиновники, в основном датского происхождения, и (после упразднения в 1821 г. дворянства) состоятельный крестьяне, образовавшие свою сильную фракцию в Стортинге.

Выше уже отмечалось, что оба государства имели самостоятельные бюджеты, которые принимались их парламентами не как законопроекты, а как постановления. Они не нуждались в утверждении их королем. Поэтому когда Карл XIV решил реорганизовать армию и флот, Стортинг отказался вотировать расходы на эти мероприятия. Таких актов противодействия Стортинга Кабинету министров, назначаемому королем Швеции, можно привести немало.

Но в этот период Стортинг не мог действовать в сфере законодательства достаточно эффективно в силу трех важнейших причин.

Во-первых, парламент Норвегии собирался сначала раз в пять лет, затем — раз в три года. Отсюда и небольшой объем принимаемых законов.

Во-вторых, для принятия законопроектов была установлена сложная процедура. Они должны были приниматься сначала Одельстингом (нижней частью), затем Лагтингом (верхней частью). Лагтинг был консервативной частью Стортинга, поскольку его депутаты отвечали более высоким цензовым требованиям: по имущественному, возрастному цензу и цензу оседлости. Если не удавалось достичь согласия между Лагтингом и Одельстингом, то законопроект выносился на Объединенный Стортинг, где для его принятия требовалось, чтобы его поддержали не менее 2/3 присутствующих депутатов.

¹ Цит. по: Мелин Я., Юханссон А. В., Хеденборг С. Указ. соч. С. 218–219.

² Так, норвежцы сумели отстоять в качестве своего национального праздника не 4 ноября 1814 г. — день провозглашения Карла XIII королем Норвегии, а 17 мая 1814 г. Они добились признания своих государственных символов — национального герба и флага.

В-третьих, король обладал правом абсолютного вето, которым он активно пользовался¹.

В силу унии со Швецией Норвегия не обладала правами в области внешней политики и обороны. Но в последующие периоды норвежцы стали добиваться некоторых прав и в этих сферах государственной жизни.

Уния предполагала, что король назначал в Норвегию своего представителя. Однако в 1829 г. Норвегия добилась назначения на этот пост норвежца.

Второй этап (1845—1875), по мнению Нильссона, связан с правлением сына Карла XIV Оскара I. Он проводил политику, направленную на ослабление напряженности с Норвегией и предоставление последней статуса равноправного партнерства. Это уже не встретило понимания со стороны норвежцев. В ответ на назначение Оскаром I своего сына Карла в качестве вице-короля в Норвегию усилилась напряженность в отношениях между членами унии. «Вопрос о наместнике, — отмечал Й. Вейбуль, — обнажил всю глубину противоречий, с которыми Карл XV столкнулся еще будучи вице-королем в Норвегии. Все попытки, предпринимаемые во время его правления (1859—1872), переработать основные положения Конституции, касающиеся унии, ни к чему не привели. Ему так и не удалось укрепить связи между двумя странами².

Обострение отношений между Швецией и Норвегией иногда напоминало ссору известных гоголевских персонажей. Так, когда Норвегия приняла участие в выставке в Париже, из Стокгольма последовал приказ шведскому посольству во Франции не участвовать в этом мероприятии.

Третий этап (1875—1905) характеризовался затянувшейся агонией отношений двух стран, стремлением Норвегии активно участвовать в решении вопросов внешней политики, что делало унию вообще бессмысленной. Так, Норвегии удалось добиться раздельного ведения дипломатических и консульских дел, которые требовали учреждения поста своего министра иностранных дел. Наиболее существенным для Норвегии на этом этапе было введение в стране парламентаризма, о чем будет сказано ниже.

¹ Однако Стортинг придумал в качестве противовеса право ограничения цивильного листа короля, так как средства для него выделялись в бюджете каждого государства отдельно.

² Вейбуль Й. Указ. соч. С. 137—138. См. также: История XIX века. Т. 7. С. 265—273.

Однако это произошло на основе конституционной практики и до сих пор не получило закрепления в Конституции.

Между Швецией и Норвегией возник 12-летний конфликт («вето-разногласие»). Когда Стортинг принимал законы, обязывающие министров присутствовать на его сессиях, король по совету Кабинета министров дважды применял свое право вето, считая, что такая мера означала бы введение политической ответственности Кабинета министров Норвегии перед Стортингом (1872—1884). Но Конституция не устанавливала возможность использования вето короля в третий раз. Когда король решил прибегнуть к своему праву абсолютного вето в третий раз, Стортинг привлек всех членов Кабинета министров к юридической ответственности «за вредные советы, которые они давали королю». Государственный суд осудил всех министров¹.

Й. Вейбуль и другие государствоведы называют 1884 г. датой, когда парламентаризм в Норвегии «одержал решительную победу»². В практику вошли такие принципы парламентаризма как формирование правительства на парламентской основе и политическая ответственность его перед Стортингом. Именно в тот год было назначено первое правительство с учетом соотношения политических сил в Стортинге³.

Фактически все шло к разрыву унии, что и произошло в 1905 г. Попытка Швеции удержать Норвегию в своем составе не встретила понимания великих держав.

Как можно определить значение шведско-норвежской унии? Стиг Хадениус так охарактеризовал противостояние в шведском обществе по вопросу о разрыве унии Швеции и Норвегии: «В шведском Риксдаге были как воинственно настроенные силы, жаждущие поставить норвежцев на место, так и люди, с пониманием относившиеся к требованиям соседней страны. С политической точки зрения Норвегия была образцом для либералов и социал-демократов с ее хорошо развитой многопартийной системой и парламентским правлением. На встрече в Карлстаде — городе, расположенному на полпути между Стокгольмом и Осло, — новому шведскому правительству удалось достичь договоренности с Норвегией о том, что уния будет рас-

¹ Подробнее об этом см.: Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. Гл. 2. С. 89.

² Вейбуль Й. Указ. соч. С. 107—108.

³ См.: История XIX века. Т. 7. С. 268—273.

торгнута и все спорные вопросы будут передаваться на рассмотрение Международного суда в Гааге»¹.

Какие же выводы можно сделать, анализируя события, связанные с разрывом унии? Ряд шведских и норвежских ученых рассматривает их с двух точек зрения: экономической и политической. С экономической уния, считает Нильссон, имела позитивный результат. Стабильный мир позволил обеспечить более быстрый рост экономик обеих стран. А норвежский флот превратился в один из крупнейших в мире. Что же касается ее политического значения, пишет он, уния с самого начала была «уродливой конструкцией», вызывающей негативную реакцию по обе стороны горного хребта, разделяющего Норвегию и Швецию, ведь уния не была заключена в результате добровольного согласия сторон, она основывалась на принуждении. При этом Нильссон признает, «что норвежцы вели успешную борьбу против иностранного вмешательства, шведы же, напротив, полагали, что политика по отношению к Норвегии была (слишком) порядочной»².

Однако можно ли на основе таких высказываний делать вывод, что уния была основана «на недоразумении», что она представляла собой «уродливую конструкцию»? Прежде всего, как мне кажется, не следует смешивать юридическое и фактическое положение Норвегии в унии. Оно менялось на разных этапах эволюции внутри унии, о чем говорилось ранее.

Но для науки немаловажное значение имеет уяснение вопроса о том, что собой представляет эта форма соединения двух или нескольких государств? Можно ли считать унию одной из форм государственного устройства или она является международно-правовым союзом типа конфедерации?

То, что Швеция в союзе с Норвегией не была унитарным государством, едва ли вызывает споры. Но были ли эти два государства федерацией? Что характерно для федерации? Общая для членов федерации территория. Как правило, субъекты федерации не обладают правом сепарации, т. е. свободного выхода на основе одностороннего волеизъявления. Федерация включает в себя государственные образования, а не государства в соб-

¹ Хадениус С. Шведская политика в XX веке. Конфликт и согласие. Стокгольм, 1997. С. 20–21.

² Нильссон Й. Шведско-норвежская уния (1814–1905). См. также: Дымша Л. Указ. соч. С. 219; Шеффер Х. Скандинавские государства. С. 120.

ственном смысле этого слова. Субъекты не обладают суверенитетом; как правило, право внешних сношений принадлежит федерации в целом. Имеется единая конституция, субъекты федерации могут иметь еще и свою, а могут и не иметь; существует общее гражданство (подданство), однако возможно двухуровневое гражданство. Имеется единая система высших органов государственной власти, и может быть своя система государственных органов у субъектов федерации. В федеральной конституции обычно устанавливается разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами¹.

Конфедерация представляет собой международно-правовое образование. У нее нет общей конституции, полной системы высших органов государственной власти, могут создаваться лишь некоторые общие органы; нет единой денежной системы, единого гражданства (подданства), определены лишь некоторые полномочия для осуществления цели конфедерации. Она может прекращать свое существование на основе волеизъявления одного из ее членов. К ней могут присоединяться другие государства без согласия членов конфедерации. Субъекты конфедерации обладают суверенитетом.

Отвечает ли уния признакам федерации либо признакам конфедерации, в том числе уния Швеции и Норвегии?

Прежде всего необходимо ответить на вопрос о том, отвечают ли уния Швеции и Норвегии признакам федерации²?

Во-первых, в унии Швеции и Норвегии общей конституции не было. Имелись Конституция Норвегии 1814 г. и Основные законы Швеции.

Во-вторых, единых органов законодательной власти, управления и суда не было. Был лишь общий король. Каждая страна имела свои законодательные, исполнительные и правоохранительные органы, существенно отличающиеся в каждой из стран. Так, в Норвегии создан был однопалатный орган (Стортинг), а в Швеции существовал сословно-представительный Риксдаг. В Норвегии имелось правительство, хотя и формируе-

¹ См. об этом подробнее: Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М. В. Баглай, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. С. 160–163; см. также: Конституционное право России / Отв. ред. Н. А. Михалева. М., 2006.

² Этот вопрос рассмотрен в кн.: Могунова М. А. Государственное право Финляндии. Ответ на него имеет не только историческое значение. Он актуален и на современном этапе, при определении, например, статуса Европейского Союза.

мое представителем короля в этой стране. В Швеции же вся исполнительная власть находилось в руках короля, а правительство начало создаваться только с 1876 г. Судебная власть была своя в каждой из стран — членов унии.

В-третьих, и в Норвегии, и в Швеции имелась собственная правовая система.

В-четвертых, общего бюджета в унии не было. Парламенты Швеции и Норвегии принимали свои бюджеты, часть из которых выделялась по их решению на общие нужды.

В-пятых, различным правовым статусом обладали подданные Норвегии и Швеции. В Норвегии основы статуса норвежцев содержались в Конституции, а в Швеции в «Форме правления» имелись только два параграфа — § 16 и 86, а также Акт о свободе печати. Права подданных содержались в уставах городов.

В-шестых, хотя в обоих государствах был единый глава — король, но избирался он (затем утверждался) отдельно Риксдагом и Стортингом. При этом вопросы внешней политики и обороны относились к исключительным прерогативам королевской власти, т. е. Норвегия обладала ограниченным суверенитетом¹.

Следовательно, шведско-норвежскую унию нет оснований относить к числу федеративных государств. Но тогда может быть она должна считаться конфедерацией? Однако такое утверждение было бы неверным. Данная уния имеет такие признаки, которых нет у конфедераций. А. Д. Градовский отмечал, что, став членом унии, Норвегия не потеряла полностью свою государственность, но перестала быть суверенным государством². На основании ст. 4 Акта о соединении 1815 г. шведский король решал за Норвегию вопросы внешних сношений, получил право заключать за нее международные договоры, принимал дипломатических и консульских представителей, а также назначал таких представителей. Он решал вопросы войны и мира.

¹ Большинство положений, сходных со шведско-норвежской унией, имела созданная в 1918 г. датско-исландская уния. Хотя для решения общих вопросов был создан объединенный комитет на паритетных началах, но он обладал лишь совещательными правами. Свои предложения он представлял Риксдагу и Альтингу. А в случае возникновения разногласий дело должен был решать третейский суд из судей верховных судов (по два члена).

² См.: Градовский А. Д. Указ. соч. С. 99.

Поэтому, на мой взгляд, *уния является промежуточным звеном (формой) между конфедерацией и федерацией*, поскольку имеет черты той и другой формы. Но в целом уния носит неустойчивый характер.

2.1.5. Политический режим

Четвертым элементом формы государства является политический режим. Он, как известно, характеризуется отношением государства к своему народу, степенью участия его в решении государственных дел, наличием или отсутствием демократических прав и свобод личности в данном государстве.

Надо признать, что в науке наблюдается смешение разных элементов формы государства. Так, в результате прихода во Франции к власти президента де Голля ученые заговорили о режиме личной власти этого президента, имея в виду политический режим. Но хотя определенные ограничения демократии и имели место, тем не менее Франция не перестала быть страной с демократическим политическим режимом. Правильнее, думается, было бы говорить об изменении в Пятой французской республике государственного режима.

Некоторые российские ученые в последнее время объединяли оба понятия — «государственный режим» и «политический режим» в понятие «государственный режим». С нашей точки зрения, «государственный режим» выступает соединительным звеном между формой правления и политическим режимом, определяющим взаимоотношение государственных властей с населением. Й. Анденес (норвежский ученый) разделяет такой подход. Э. Эйхорн, Дж. Лоуг, Б. фон Сюдов свою периодизацию развития демократии в этих странах прямо связывают с возникновением и укреплением в них парламентаризма. Парламентаризм как один из разновидностей государственного режима возник и долгое время существовал при отсутствии развитой демократии¹. В то же время демократия не может быть признана, если орган, представляющей нацию, не обладает широкой политической властью. Известный английский ученый XIX в. С. Лоу, давая характеристику государственного режима в Великобритании, писал: «Вид миллионов людей в свободном

¹ См.: Eihorn E. S., Loug J. A. The Scandinavian Democratic Model // Scandinavian Polit. Studies. Oslo, 1998. Vol. 9. No. 3. P. 193—210; Sydow B. von. Parlamentarismen i Sverige. Stockholm, 1997. S. 13—18.

государстве, управляемых вопреки их собственной воле и их убеждениям, настолько изумителен, что предпочитает отвращать от него свои взоры»¹. О тесной связи государственного и политического режимов говорил французский ученый Р. Фюзийе, а также английский ученый Т. Гоббс. Гоббс, например, писал: «Демократия жива только до тех пор, пока правление посредством собрания сопровождается эффективным ограничением тех, кто осуществляет прерогативы руководства и выполняет обязанность представителя собрания. Если народ молчаливо соглашается с узурпацией власти наиболее влиятельным лидером, наступает смерть демократии»².

Таким образом, политический режим связан с государственным. Тем не менее они должны быть разграничены, о чем говорили многие зарубежные авторы³. Так, Й. Анденес писал: «Парламентаризм возможен и без демократии. Но и демократия возможна без парламентаризма... Демократическая конституция Норвегии исключала парламентаризм, так как была построена на основе дуализма власти».

Каков же был политический режим в Швеции в первой половине XIX в.? На этот вопрос нельзя ответить однозначно. Исследование этой страны позволяет «выявлять возможности вовлечения простых граждан в сферу политической жизни и определить степень реальной вовлеченности в эту сферу», — считают Н. Слуцкая и Р. Тоштендаль⁴. Они подчеркивают значение демократической культуры для развития демократии.

Политический режим определяется степенью участия граждан (подданных) в политической жизни, в управлении и решении общих государственных дел, возможностью граждан защищать свои интересы и права, реальным наличием демократических прав и свобод. Однако граждане сами по себе не в состоянии это осуществлять без предоставления им всеобщего, равного избирательного права при тайном голосовании, без широкой информированности о государственных делах, о политическом процессе.

Важнейшим условием демократического политического режима признается широкое участие народа в решении государ-

¹ Лоу С. Государственный строй Англии. М., 1910. С. 229.

² Hobbes T. De Cive (On the Citizen). L., 1949. P. 97.

³ См., например: Andenes J. Statsforfatningen i Norge. Tanu; Oslo, 1988.

⁴ Слуцкая Н., Тоштендаль Р. Демократическая культура. М., 2007. С. 261 и след.

ственных дел, в политической жизни страны. Н. Слуцкая и Р. Тоштендаль считают, что это невозможно, если у населения отсутствует демократическая культура. Именно благодаря ей достигается активное участие граждан (подданных) в избирательном процессе. Кроме того, они должны быть осведомлены (информированы) о принятых государством решениях, о различных важных событиях, происходящих в стране.

Такая осведомленность обеспечивалась принятым еще в XVIII в. Актом о свободе печати, согласно которому любое лицо могло обратиться в государственный орган для получения копий решений, постановлений, если они не являлись секретными. Однако Акт о свободе печати 1812 г. свободу печати ограничил и ввел контроль за « злоупотреблением ею», поручив его канцлеру юстиции. Допускалась конфискация тиражей и закрытие газет. Так, была закрыта газета «Афтонбладет», которая выступала с либеральных позиций против консервативной политики Карла XIV Юхана. Нельзя было помещать сведения, порочащие королевский дом.

В первый период развития буржуазной Швеции (1809—1866) существовал сословно-представительный Риксдаг. Ряд авторов оценивал порядок его формирования как более демократичный, так как в решении государственных дел могли участвовать представители всех социальных слоев общества¹. Но из-за пятилетнего срока работы Риксдага основные законодательные акты принимались королевской властью. Й. Вейбуль пишет: «В течение всего правления Карла Юхана его политика была строго консервативной. Требования либеральных реформ со стороны оппозиции отвергались немедленно. Только к концу своего правления в 1840 г. он согласился провести первую конституционную реформу»².

Для демократического политического режима характерно также закрепление в основных законах фундаментальных свобод и прав. В Швеции в «Форме правления» 1809 г. норм, закрепляющих такие права и свободы, практически не было. Параграф 16 этого основного закона представлял собой скорее декларацию, чем правовую норму. В «Форме правления» име-

¹ См., например: Каллус Х. А. Новая шведская конституция и ее оценка прогрессивными силами страны // Современная Северная Европа. Аспекты общественного развития. Таллин, 1981. С. 64—65.

² Вейбуль Й. Указ. соч. С. 92—93.

лось лишь два параграфа: о свободе печати и о парламентском омбудсмане.

Однако это не означало, что в Швеции не было демократических прав и свобод. В стране действовало широкое местное самоуправление, практически отсутствовало крепостное право. Признавалось, что все люди рождаются свободными. Многие нормы в разных отраслях права принимались на этой основе. Население начало объединяться в различные союзы по интересам. Поскольку оно было грамотным, широко развивались средства информации, периодическая печать, в том числе оппозиционная.

Поэтому можно считать, что политический режим в Швеции был *ограниченно демократическим*.

2.2. Эволюция шведской конституции во втором периоде ее развития (1866—1949)

2.2.1. Общая характеристика конституционного строя

Второй этап конституционного развития Швеции можно охарактеризовать как переходный от дуалистической формы правления к парламентарной, от дуализма власти к парламентаризму.

К началу 60-х гг. XIX столетия Оскар I, сын Карла XIV, будучи сторонником либерализации политической жизни, начав преобразования конституционного строя Швеции, продолжал в то же время проводить экономические реформы своего отца. Остановимся на наиболее важных изменениях конституционного строя. Они в целом не нашли отражения в «Форме правления» 1809 г., но были частично закреплены в новом Акте о Риксдаге 1866 г. и Акте о свободе печати 1812 г.

Для того чтобы преобразовать сословно-представительный парламент в типично буржуазный двухпалатный Риксдаг, надо было сначала изменить структуру органов местного самоуправления, поскольку предполагалось, что они формируют верхнюю палату. Эти органы перестали быть сословно-представительными на основе нового Закона о местном самоуправлении 1862 г.¹

¹ Подробнее об этом см: Palme O. Von Absolutismus zum Parlamentarismus in Sweden. Stockholm, 1960.

Но новый по своей структуре Риксдаг по сути не был демократическим. Проведенная парламентская реформа отразила борьбу за власть между буржуазией и дворянством. Г. Еллинек считал, что она сохранила даже некоторые черты сословного характера¹. Стремление дворянства к укреплению своего господства нашло отражение в особенностях формирования и последующей деятельности верхней (Первой) палаты Риксдага. Во-первых, она избиралась сроком на девять лет, т. е. в три раза больше, чем нижняя (Вторая) палата. Во-вторых, она избиралась не путем прямых выборов, а ландстингами (окружными) собраниями местного самоуправления и приравненными к ним городскими органами самоуправления. Депутаты Первой палаты должны были удовлетворять высоким цензам — имущественному, возрастному, оседлости. Так, минимальный возраст составлял 35 лет, имущественный ценз требовал обладания имуществом не менее чем в 80 тыс. крон или получения дохода не менее чем в 4000 крон ежегодно, ценз оседлости составлял 10 лет. В результате из 4 млн населения избирательное право получили только 6000 человек. Это были в основном помещики, высшие чиновники, богатые торговцы и предприниматели.

Но и выборы во Вторую (нижнюю) палату тоже не были демократическими из-за цензовых ограничений. Право голоса получили лица, владеющие имуществом не менее чем в 1000 крон, или арендовавшие землю не менее чем на пять лет, или лица, обладавшие доходом, облагаемым налогом не менее чем в 800 крон ежегодно. Право голоса не получили женщины. На первых же выборах в нижнюю палату в 1867 г. избирательное право имела только 1/5 часть взрослого мужского населения.

В-третьих, Первая палата обновлялась не сразу, а на 1/9 часть ежегодно. Поэтому в ней царил консервативный дух, она неизменно поддерживала королевскую власть. «В результате, — отмечал Й. Вейбуль, — политическая жизнь в Швеции превратилась в своего рода окопную войну между палатами Риксдага»².

Такие различия в составе палат, в настроениях их депутатов приводили к тому, что все попытки принимать законопроекты о политических реформах проваливались, не получив поддерж-

¹ См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. С. 390.

² Вейбуль Й. Указ. соч. С. 97. См. также: Levin Z., Jansson B., Sarbom D. The Swedish Electorate. 1867—1868. Uppsala, 1972.

ки в верхней палате. При этом обе палаты были равноправны-ми, обладали правом законодательной инициативы; формиро-вались, как и ранее, общие постоянные комиссии. Законопро-екты должны были получать поддержку в обеих палатах. В случае разногласий вопрос решался на совместном заседании Риксдага.

Король сохранил право абсолютного вето в отношении при-нятых Риксдагом законопроектов, мог созывать чрезвычайные сессии Риксдага, на них, однако, не могли выноситься консти-туционные вопросы. Очередные сессии созывались по желанию короля, но в установленный Актом о Риксдаге срок. Таким об-разом, права парламента были несколько расширены.

В указанный период исполнительная власть была представ-лена королем в Государственном совете. Только в 1876 г. один из членов Государственного совета был назначен премьер-ми-нистром, что положило начало образованию Правительства. Но не было закреплено в «Форме правления». Правительство воз-никло и функционировало на основе конституционной прак-тики.

Поскольку члены Государственного совета возглавили от-дельные сферы государственной деятельности, они именова-лись главами департаментов (*shef of departament*). Только руко-водитель ведомства иностранных дел назывался министром. Главы департаментов назначались королем и не несли полити-ческой ответственности перед парламентом. Риксдаг тем не ме-нее мог привлечь их к юридической ответственности перед Го-сударственным судом в порядке импичмента.

Король не только был реальным главой исполнительной власти, но и сохранил большие прерогативы в сфере законода-тельства, относящегося к экономике, он осуществлял назначе-ния на важные государственные посты: министров (глав депар-таментов), судей, высших чиновников; решал внешнеполитиче-ские вопросы, минуя премьер-министра и Правительство, напрямую советуясь по этим делам с соответствующими мини-страми.

2.2.2. Эволюция формы шведского государства

Проведенные в XIX в. преобразования не изменили форму правления существенным образом. Тем не менее дуалистиче-ская монархия функционировала в виде баланса властей — за-конодательной и исполнительной. Как отмечали историки

Швеции, «даже по законодательным и финансовым вопросам парламент мог без конца чинить препятствия королевским мероприятиям и предложениям, но был не в состоянии навязать ему своей воли»¹.

Преобразование органов местного самоуправления, проведенное в 1862 г., не затронуло их двухзвенной системы, но, как уже отмечалось, отменило их сословно-представительный характер. Населением по-прежнему избирались собрания городских и сельских уполномоченных в качестве низового звена и ландстинги в качестве окружных собраний. Но право голоса имели только взрослые лица мужского пола, отвечающие требованиям различных цензов: имущественного, возрастного, плательщиков коммунальных налогов. Органы местного самоуправления решали довольно широкий круг вопросов, а сама эта система была децентрализована. Так, выборные уполномоченные образовывали свои исполнительные органы как на коммунальном, так и на окруженном уровнях. При этом на низовом уровне представителей центра не было. Но правом посыпать своих делегатов в Первую (верхнюю) палату Риксдага обладали лишь окружные органы самоуправления — ландстинги, а также города, к ним приравненные.

В рассматриваемый период происходил процесс централизации государственного управления и его бюрократизации. Управленческий аппарат имел значительную автономию в своих отношениях с Правительством и Риксдагом. Высшие должностные лица по-прежнему назначались королем и обладали несменяемостью. Это же относилось и к судьям. Однако контроль за законностью деятельности чиновников «Форма правления» возложила на двух парламентских омбудсманов: по гражданским и по военным делам.

Таким образом, проведенные преобразования не только существенно не изменили формы правления, но и сохранили дуалистический государственный режим, они даже усилили ограниченный характер политического режима, так как значительная часть населения оказалась лишенной возможности иметь свое представительство в парламенте.

¹ Шеффер Х. Скандинавские государства. С. 261 и след.; см. об этом также: Времлинг. Введение к конституции Швеции // Конституции буржуазных стран. М.; Л., 1935. Т. 2. С. 586 и след.

Это не означало, однако, лишения их права в определенной степени влиять на политическую жизнь Швеции, поскольку население уже имело политическую (демократическую) культуру. Ряд важных вопросов решался на уровне местного самоуправления. Появилась возможность выявлять и «определять степень реальной вовлеченности населения в эту сферу, устанавливать взаимосвязь между формальными представительными структурами и неформальной системой управления»¹.

Но в то же время Н. Слуцкая и Р. Тоштендаль отмечали, что ни одна из стран Западной Европы к 1905 г. не достигла стадии полного развития демократии.

Ограниченност парламентской реформы, отвечавшей интересам главным образом помещиков и крупной буржуазии города и деревни, не могла удовлетворить широкие слои народа. Между тем в стране происходили существенные экономические и социальные перемены. Промышленный переворот стал перерастать в широкую индустриализацию, шло быстрое обуржавивание аграрных отношений, что вело к расслоению крестьянства. Постепенно шаг за шагом значительную силу набирали рабочий класс, фермерство и мелкие ремесленники.

К началу XX в. многие европейские государства еще «не расстались с мифом о том, что именно монарх был тем, кто принимал все решения, а министры являлись лишь избранными им советниками, хотя этот миф уже более не соответствовал реальности»².

Для развития демократии, для изменения государственного режима важное значение имели такие факторы, как объединение различных слоев населения в политические и профсоюзные союзы, усиление значения средств массовой информации, создание объединений по интересам (кооперации торгового, жилищного и иного характера).

В Швеции в крупную политическую силу в конце XIX в. превратились социал-демократические партии³ и Центральное объединение профсоюзов Швеции. Социал-демократы с самого начала стали общенациональными партиями, в то время как представители иных сословий еще только объединялись в Риксдаге в

¹ Слуцкая Н., Тоштендаль Р. Указ. соч. С. 261.

² Там же. С. 289.

³ В то время еще имелись две социал-демократические партии, позднее объединившиеся в СДРПШ.

депутатские группы по интересам. В настоящие общенациональные партии они преобразовались на базе этих групп значительно позднее по сравнению с СДРПШ. ЦОПШ вошло в состав СДРПШ в качестве коллективного члена. Это давало возможность рабочим добиваться своих прав, прежде всего всеобщего избирательного права, а также некоторых социальных прав. Свои надежды они возлагали на Риксдаг. Другие общественные объединения по интересам также являлись школой демократии, появилась возможность парламентским путем добиваться определенных социальных прав, еще не добившихся прав гражданских¹.

Наряду с СДРПШ реальной силой обладала в парламенте (точнее в его нижней палате) Аграрная партия (парламентская депутатская группа). Она стремилась оказывать давление на королевскую власть по вопросам экономики, военных и социальных дел, вынуждая ее идти на определенные уступки. Однако регулярно вносившиеся ею в 1866—1887 гг. предложения, направленные на демократизацию избирательного права, не проходили из-за негативного отношения к таким законопроектам Первой (верхней) палаты и части депутатов Второй (нижней) палаты².

Положение стало меняться с выходом на политическую арену в конце XIX в. Социал-демократической партии (СДП). Партийные группы и указанные партии, в том числе Либеральные, использовали различные средства борьбы за демократизацию политической жизни, введение всеобщего избирательного права, усиление роли парламента, начиная от забастовок, демонстраций, до создания так называемого народного Риксдага. Облегчал эту борьбу страх правящих кругов Швеции перед революцией в России 1905 г. и нарастание революционного движения во всей Европе и в Америке.

В XX столетии начался постепенный переход к демократизации формы правления в лице парламентарной монархии, а от дуализма власти к парламентаризму. В форме правления четко проявился баланс властей — законодательной и исполнительной, а затем законодательная власть усилилась. Государствен-

¹ Норвежский ученый Стейн Роккан детально исследовал вопросы связи граждан и общества в целом в странах Западной Европы со временем Французской революции (см.: Rokkan S. Citizens. Elections parties. Oslo, 1979. P. 72—144).

² См. об этом: Времлинг. Указ. соч. С. 586.

ный режим к середине XX столетия можно уже было охарактеризовать как парламентаризм, но не полный, а ограниченный, так как в Швеции до принятия действующей Конституции не существовало политической ответственности Правительства перед Риксдагом.

Такие юристы, как К. Н. Соколов и Р. Сменд, в 1920-х гг. начали анализ политических процессов, которые к тому времени стали очевидными, процессов, характерных для такого государственного режима, как парламентаризм. Они описывали различия между формой правления и государственным режимом. Форма правления отличается, по их мнению, от парламентаризма тем, что она характеризуется статическим механизмом государственной власти, в то время как «парламентаризм, являясь разновидностью государственного режима, представляет собой динамически-диалектический процесс. Это процесс столкновения противоположностей, из которого как результат проистекает правильная государственная воля»¹.

К. Соколов, а вслед за ним и М. Исаев полагают, что институт парламентаризма носит правовой характер, так как отражается либо в конституциях, либо в конституционных соглашениях. Можно сказать, что парламентаризм сочетает в себе и политическое, и юридическое, т. е. правовое, понятие².

В монографии «Скандинавский парламентаризм. Теория и практика» мною проведено следующее различие между понятиями «форма правления» и «государственный режим» применительно к парламентарной монархии и парламентаризму. «Если форма правления отражает особенность организации политической власти на определенном этапе развития государства и характеризуется источниками верховной государственной власти и их юридическим положением в государственном механизме, то государственный режим показывает фактические взаимоотношения властей в этом механизме»³.

Что касается позиции М. Исаева, то он, как и К. Соколов, подчеркивает правовой характер парламентаризма. Он пишет,

¹ Исаев М. А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. С. 232.

² См.: Соколов К. Н. Парламентаризм. Опыт построения правовой теории парламентского строя. СПб., 1912; Исаев М. А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. С. 232.

³ Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. Гл. 1. С. 19–20.

что парламентаризм является особого рода формой реализации конституционных норм, предписывающих сотрудничество двух главных ветвей государственной власти — исполнительной в лице правительства и законодательной в лице парламента¹. Однако это не совсем точный подход к понятию «парламентаризм», так как он далеко не всегда дает возможность понять, как фактически реализуются конституционные нормы, что можно проследить и на примерах российской Конституции и конституций Скандинавских стран и Финляндии. Так, Конституция РФ закрепляет полупрезидентскую форму правления, в то время как на самом деле в нашем государстве сложился сначала президентский государственный режим. Он не соответствует парламентаризму, поскольку не отвечает его основным принципам. Позднее в этом режиме наметился переход к парламентаризму.

Шведский ученый Б. фон Сюдов, бывший тальманом (председателем) Риксдага в 2002—2006 гг., детально исследовал проблему парламентаризма, сравнивая президентский режим в США с парламентаризмом в европейских государствах. Для парламентаризма, пишет он, характерно следующее:

- «— во-первых, представительство охватывает собой всю правительенную власть;
- во-вторых, исполнительная власть разделена между главой государства и правительством;
- в-третьих, глава государства назначает главу правительства, которое является коллективным органом;
- в-четвертых, именно глава правительства, а не глава государства назначает министров;
- в-пятых, министры могут быть членами парламента и не теряют при этом свой мандат в представительном органе;
- в-шестых, правительство несет политическую ответственность перед представительным органом, а не только лишь юридическую ответственность перед конституцией;
- в-седьмых, именно глава правительства рекомендует главе государства осуществлять распуск парламента и назначение досрочных выборов, чего не может сделать глава государства при президентском режиме;
- в-восьмых, руководство государством разделено между парламентом и правительством, которые не противостоят друг

¹ См.: Исаев М. А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. С. 242.

другу, в то время как при президентском режиме проведено четкое разделение властей;

— в девятых, при парламентаризме правительство как коллегиальный орган лишь опосредованно отвечает перед избирателями, в то время как при президентском режиме исполнительная власть напрямую несет ответственность перед избирателями¹.

И, наконец, фон Сюдов выделяет такую существенную, с его точки зрения, черту парламентаризма, как высшая (центральная) власть парламента в политической системе общества.

Г. Еллинек, говоря о конце XIX — начале XX в., назвал даже парламентарную монархию, являющуюся одним из проявлений конституционной монархии, способом осуществления правления, а не юридически выраженной государственной формой, ибо преобладание парламента над монархом, в частности выраженное для последнего необходимости избирать министров из членов парламентского большинства, существует на базе реальных политических отношений между королем и парламентом, но «никогда не может быть выражено в законе, так как этим монархическая форма была бы разрушена; юридически носителем власти был бы тогда не король, а парламент»².

На самом деле имелся в виду государственный режим, а не форма правления, парламентаризм, одним из проявлений которого является формирование правительства на основе парламентского большинства.

Что касается Швеции, то в ней развитие демократии шло параллельно с развитием парламентаризма, в то время как во многих странах Западной Европы эти процессы не всегда совпадали.

В результате проведенной в Швеции в начале XX в. реформы в 1909 г. была закреплена пропорциональная избирательная система для формирования нижней палаты Риксдага; потом получили право голоса женщины, лица с более низким возрастным цензом — 23 года, затем был отменен имущественный ценз, не получили избирательных прав только лица, «находящиеся на общественном призрении». Однако по-прежнему недемократическим путем избиралась верхняя палата — она формировалась посредством двухступенчатых выборов, хотя имущест-

¹ Sydow B. von. Op. cit. S. 59.

² Еллинек Г. Право современного государства. СПб., 1908. Т. 1. С. 502—503.

венный ценз был снижен. Условия избираемости для обеих палат были сближены только после Второй мировой войны. Верхняя палата в начале XX в. стала избираться сроком на восемь лет с обновляемостью на половину через четыре года.

Однако большинство изменений, связанных с введением в Швеции парламентаризма, не было закреплено в основных законах Швеции.

Н. Андресен указывал в связи с этим: «Независимо от произошедшей реформы 1866 г. развитие в современной системе парламентаризма прогрессировало без основных изменений в структуре конституции»¹. Образование Правительства как особого органа исполнительной власти, формирование его королем без учета соотношения политических сил в Риксдаге, расширение его прав в области законодательства и внешней политики, введение различных форм контроля за деятельностью Правительства и его Администрации и ряд других изменений происходили на основе конституционных соглашений между королем и Риксдагом.

Напуганный революционными событиями в России, Западной Европе и США, король Швеции назначил в 1905 г. либеральное правительство, опирающееся на парламентское большинство, что дало основание А. С. Кану утверждать, что именно тогда в Швеции утвердился парламентаризм².

Но такое утверждение следует признать весьма странным. Во-первых, устоявшаяся практика формирования Правительства на основе парламентского большинства имела место только после окончания Первой мировой войны, т. е. с 1917 г., на что указывали шведские юристы О. Нюман, С. Стрёмхольм, бывший премьер-министр Швеции У. Пальме и др.³ Во-вторых, правительства еще не зависели от доверия Риксдага, они могли оставаться у власти даже если их предложения не получали поддержку Риксдага. Уход Правительства в отставку мог происходить только по его собственной инициативе, поддержанной королем⁴.

¹ Andrén N. Modern Swedish Government. P. 192; см. также об этом: Hedenius S., Molin B., Wislander H. Sverige after 1900. Stockholm, 1974.

² См.: Кан А. С. Новейшая история Швеции. М., 1964. С. 22.

³ См.: Введение в шведское право / Под ред. С. Стрёмхольма. С. 27; Nyman Å. Parlamentarismus i Sverige. Stockholm, 1964. S. 123—125; Palme O. Von Absolutismus zum Parlamentarismus in Sweden.

⁴ См.: Времлинг. Указ. соч. С. 586.

Не получили развития и другие принципы парламентаризма. Парламент еще не занял первого места в государственном механизме. По конституции экономическое законодательство по-прежнему находилось в руках монарха. Правда, он мог передавать это свое право Риксдагу еще на основе Акта о Риксдаге 1866 г., но фактически уже после Первой мировой войны король уступил свои законодательные права парламенту. Согласно изменениям, внесенным в § 5 «Формы правления» 1809 г., к компетенции Риксдага стало относиться учреждение департаментов и определение сферы их деятельности.

Расширение компетенции Риксдага произошло за счет внешней политики и обороны. Так, после провозглашения Швецией постоянного нейтралитета (с 1809 г.) король решал вопросы обороны совместно с Риксдагом согласно поправке к § 74 «Формы правления», принятой в 1894 г. На основе поправки к § 12 «Формы правления» Риксдаг получил право ратификации международных договоров, если в них затрагивались те вопросы, которые Риксдаг решал в соответствии со своей компетенцией или если они «имели особую важность». В таких международных договорах должна была содержаться специальная оговорка о том, что они «не имеют особой важности», т. е. не нуждаются в одобрении Риксдагом.

С 1921 г. был создан особый Внешнеполитический комитет, ставший формой контроля парламента за решениями исполнительной власти в сфере иностранных дел.

При отсутствии политической ответственности Правительства перед Риксдагом § 105 «Формы правления» 1809 г. и § 38 Акта о Риксдаге 1866 г. установили специфическую возможность контроля парламента за деятельностью исполнительной власти — через конституционную комиссию Риксдага, которая получила право ознакомления с протоколами и другими документами Правительства и возбуждения перед Риксдагом вопроса о привлечении министров к ответственности за нарушения ими законов и за советы, которые они дают королю. Установлены были и другие формы парламентского контроля, прежде всего за решениями в финансовой сфере.

Р. Фюзийе считает, что потеря монархом своих традиционных прерогатив произошла между двумя мировыми войнами. С этим можно согласиться, если отвлечься от активных действий шведского короля во время Второй мировой войны в сфере обороны и внешней политики. Король и ранее наиболее эф-

фективно действовал в этой области в его взаимоотношениях с Правительством.

Как отмечал О. Нюман, «шведский парламентаризм в этом периоде конституционного развития формировался без поддержки четко разработанной и детализированной доктрины... Но несмотря на отсутствие правового регулирования и разработанных доктрин, шведский парламентаризм шел по верному пути в каждой конкретной ситуации (за небольшими исключениями)». Характеризуя шведский парламентаризм накануне больших конституционных реформ в 60—70-е гг. XX в., этот автор писал: «В настоящее время шведский парламент, облеченный во все необходимые для его нормальной деятельности правовые атрибуты, является одним из самых стабильных органов в парламентской системе мира»¹.

Однако правильно определяя, с нашей точки зрения, значение Риксдага в государственном механизме к началу третьего периода развития шведской конституции, Нюман был не совсем последователен, ибо происшедшие в первой половине XX в. перемены только частично получили закрепление в основных законах Швеции — в «Форме правления» 1809 г., Акте о Риксдаге 1866 г. и Акте о свободе печати 1812 и 1949 гг. Значительная часть изменений конституционного характера получила отражение в соглашениях между королем и парламентом, между Риксдагом и Правительством.

2.3. Реформы в третьем периоде конституционного развития Швеции (1949—1974)

2.3.1. Цели конституционной реформы

Стиг Хадениус, касаясь истории Швеции в XX в., писал о том заблуждении, которым отличались некоторые наблюдатели шведской политической жизни, указывающие на отсутствие внутренних конфликтов в этой стране. Они утверждали, что реформы в ней проводились постепенно, а «важные решения принимались при широкой поддержке политических партий». Но такой взгляд на политическое развитие Швеции, отмечал он далее, несколько устарел. Политическая жизнь этого периода была временами весьма драматична и не походила на спокой-

¹ Nyman Å. Parlamentarismus i Sverige. S. 124.

ное движение к демократическому государству всеобщего благосостояния¹. Особенно это проявилось после Второй мировой войны.

Тем не менее, несмотря на разногласия, существовавшие между основными политическими силами страны, все они были единодушны в вопросе о необходимости проведения широкой конституционной реформы, хотя подходы к отдельным правовым институтам часто были весьма различны.

После Второй мировой войны стали последовательно создаваться конституционные комитеты для приведения основных законов в соответствие с проведенными ранее преобразованиями, чтобы придать им последовательно демократический характер. Реформа затронула широкий круг важнейших политических и государствоведческих проблем.

Перед первым Конституционным комитетом, созданным в 1954 г., были поставлены Риксдагом и Правительством следующие задачи:

- изучить возможности расширения демократии — более широкое использование референдума, дебатов в Риксдаге, развития институтов, дающих народу возможность «участвовать в управлении страной и государством»;
- исследовать вопрос о целесообразности сохранения двухпалатной системы Риксдага;
- проанализировать избирательную систему, с тем чтобы предоставить избирателям возможность выбирать депутатов в зависимости от их личных качеств, чтобы усилить связь депутатов со своими избирателями;
- устраниТЬ дуализм власти и закрепить принципы парламентаризма²;
- подготовить предложения о распределении функций между парламентом и Правительством с учетом сложившейся практики;
- изучить возможности передачи правительственные полномочий департаментам и от них — подчиненным ведомствам, чтобы избежать «перегрузки Кабинета»;

¹ См.: Хадениус С. Указ. соч. С. 7.

² По этому вопросу Нильс Андрен писал, что современная система парламентаризма развивалась в Швеции без коренных изменений в конституции. См.: *Andrén N. Modern Swedish Government.* P. 192.

• детально проанализировать вопрос о целесообразности сохранения монархии либо конституционного ограничения ее прерогатив. Однако по многим проблемам не было единства ни среди буржуазных партий, ни внутри СДРПШ и других левых сил¹.

В такой ситуации решено было начать с частичных изменений основных законов Швеции. Сначала в 1949 г. был принят один из основных законов — Акт о свободе печати, в 1969 г. — внесены изменения в «Форму правления» 1809 г., касающиеся замены двухпалатной системы на однопалатную, введения политической ответственности Правительства перед Риксдагом и усиления пропорциональности в избирательной системе. И только в 1974 г. была проведена полная конституционная реформа².

При подготовке полной реформы удалось добиться согласия по ряду спорных вопросов. 27 февраля 1974 г. была принята новая «Форма правления» и были внесены изменения в Акт о престолонаследии от 26 сентября 1810 г.; 28 февраля принят Акт о Риксдаге. Законом 1976 г. были внесены изменения в Акт о свободе печати 1949 г. Акт о Риксдаге стал занимать промежуточное положение между основным законом и текущими законами. В нем основные параграфы изменялись как конституционные, а дополнительные постановления — в обычном законодательном порядке.

2.3.2. Конституционные реформы, закрепившие шведский парламентаризм на третьем этапе конституционного развития Швеции

Частичные изменения 1949 и 1969 гг. создали значительные трудности юридического характера, так как возникли несостыковки с основными конституционными документами — «Формой правления» 1809 г. и Актом о Риксдаге 1866 г. Акт о свободе печати 1949 г. не соответствовал «Форме правления», в которой вообще не было специальной главы о правах и свободах шведских граждан. В нем ничего не говорилось о правах иностранцев. Но Акт носил демократический характер, поскольку

¹ Последовательна была только Левая партия — коммунисты Швеции, добивавшаяся расширения прав Риксдага, создания возможности участия народа в делах государства, упразднения монархии и др.

² В нашей литературе иногда, говоря о тех или других конституционных актах, употребляют две даты (1967—1969, 1973—1974, 1974—1976); это вызвано тем, что конституционные акты или их поправки принимаются двумя последовательными созывами парламента.

отменил ограничения свободы печати, введенные в период регентства Карла Юхана.

Изменения 1969 г. не соответствовали закрепленным «Формой правления» принципам разделения властей, юридическим взаимоотношениям между королевской и законодательной властью. Введя принцип ответственности Правительства перед Риксдагом, они поставили еще более трудную задачу, поскольку Правительства как особого органа исполнительной власти согласно конституции вообще как бы и не было вовсе.

Х. А. Каллус, исследовавшая эту проблему, писала: «Трудности возникли и в связи с тем, что к старым конституционным актам, на основе которых проводилось разделение властей между Риксдагом и королем, пытались приспособить принципы буржуазно-парламентского строя». Как отмечала она дальше, то, что это окончилось неудачей, было заранее известно и самим реформаторам¹. Автор, в частности, совершенно правильно подметила то противоречие, что Закон 1969 г. установил политическую ответственность Правительства перед Риксдагом в то время, как «Форма правления» 1809 г. вообще не предусматривала Правительства. В качестве органа исполнительной власти по конституции закреплен был Государственный совет, непосредственно подчиненный королю.

Неувязка возникла еще и потому, что Закон 1969 г. упразднил верхнюю палату Риксдага, не внеся изменений в Акт о Риксдаге 1866 г., который основывался на двухпалатной системе. Ко времени конституционной реформы разница между палатами практически стерлась, оставались лишь различия в сроке полномочий каждой из палат. Поэтому необходимость в наличии двух палат должна была отпасть. Закон не учел также новой расстановки политических сил в шведском обществе. Неудивительно, что после изменений в «Форме правления» Швеции в 1969 г. почти сразу же началась работа нового Подготовительного комитета, перед которым была поставлена задача разработать проекты *новых основных законов Швеции*². Работа

¹ См.: Каллус Х. А. Новая шведская Конституция и ее оценка прогрессивными силами страны. С. 63; *Она же. Некоторые аспекты конституционной реформы современной Швеции // Скандинавский сборник. Вып. XX. Таллин, 1975. С. 100—106.*

² См.: *Arbetspromemorior I. Författningsfrågan. Upprättade inom justitie departamentet (Statens öffentliga utredningar, далее — SOU). 1966. Nr. 17.*

Комитета протекала в острых политических спорах между представителями правых и левых сил почти по каждому вопросу. Такого характера дискуссии имели место и в самом парламенте, причем колебания среди депутатов отразились частично и в текстах принятых Риксдагом новых основных законов, о чем будет сказано позднее.

Характеризуя существо этих законов, следует отметить четыре группы изменений:

- 1) закрепившие уже имевшие место изменения в конституции;
- 2) утвердившие конституционные соглашения, не отраженные в старых основных законах;
- 3) конституционные новеллы, закрепившие новые принципы конституционного строя, в частности все принципы парламентаризма;
- 4) редакционные поправки.

Изменения не коснулись пока только Акта о престолонаследии 1810 г., который сохранил свою силу при проведении полной конституционной реформы.

2.3.3. Новая «Форма правления» от 27 февраля 1974 г.

Острая дискуссия разгорелась вокруг вопроса о форме правления. Последовательно за ликвидацию монархии выступала только Левая партия — коммунисты Швеции, которая предлагала ввести в стране республику и передать прежние королевские prerогативы тальману (председателю парламента). Она заявляла, что хотя формальные обязанности короля ограничиваются согласно проекту указанного комитета, но это не изменяет идеологической роли монархии, которая «остается выражителем и носителем реакционной идеологии». Сохранению монархии способствовала непоследовательная позиция СДРПШ, основанная на стремлении к социальному миру, к преодолению антагонистических противоречий в шведском обществе. Позиция же правых была совершенно четкой. Они выступали не только за сохранение монархии, но и за то, чтобы избежать кризиса престолонаследия путем предоставления права наследования престола как по мужской, так и по женской линии¹.

¹ См.: Riksdagens årsbok. 1973/74.

В результате монархическая форма правления формально сохранилась, но она скорее напоминала парламентарную республику, так как стала носить символический характер¹. При этом права короля в сфере исполнительной власти перешли к Правительству, а в сфере законодательной власти — к Риксдагу. Реформа довела эту важнейшую черту парламентаризма до своего полного завершения, отразив как прежние конституционные поправки, так и конституционные соглашения по этому вопросу и внеся новеллы, которые не содержались в конституциях других Северных стран Западной Европы. При этом споры по поводу формы правления отразились на одном из основных законов Швеции — Акте о престолонаследии 1810 г.: был отменен § 9 этого Акта, который устанавливал, что в случае вакантности престола Риксдаг должен избрать новую королевскую династию. Таким образом, если бы возникла подобная ситуация, перед Риксдагом вновь мог встать вопрос о форме правления в Швеции.

Основной закон 1974 г. подтвердил предложение Конституционного комитета, касающееся реформы избирательного права. Конституционная реформа внесла изменения в порядок формирования Риксдага и органов местного самоуправления.

СДРПШ поставила перед Комитетом вопрос о возможности введения мажоритарной избирательной системы вместо пропорциональной. Мажоритарная система как абсолютного, так и относительного большинства, как это видно на опыте США и Великобритании, дает значительное преимущество самым большим политическим партиям. А такой партией в Швеции являлась СДРПШ. Мотивировалось же это необходимостью установления «более тесной связи между депутатами и их избирателями».

Однако буржуазные партии и их представители в Комитете быстро разгадали истинную цель такого предложения. Они не только настояли на сохранении пропорциональной избирательной системы, но и провели в парламенте такие ее «усовершенствования», которые, как показала последующая практика, свели к минимуму преимущества СДРПШ на выборах в Риксдаг. Они добились введения в «Форму правления» 1974 г. таких

¹ Правым партиям и центристам удалось осуществить свое предложение по вопросу о сохранении монархии позднее, когда они составили правоцентристское коалиционное Правительство.

норм, которые обеспечивали еще большую пропорциональность с помощью так называемых уравнивающих мандатов (*utämde mandaten*). В то же время конституция сделала невозможным представительство в Риксдаге маленьких партий, которые не могли перескочить четырехпроцентный «барьер проходимости»¹.

Реформой 1969 г. была упразднена двухпалатная структура Риксдага, что было подтверждено в «Форме правления» 1974 г. и Акте о Риксдаге 1974 г. Вначале недовольство различных слоев населения двухпалатной системой Риксдага было смягчено упразднением имущественного ценза, а также выравниванием компетенции обеих палат, хотя различный срок их избрания сохранялся.

В свое время Ганс Кельзен указывал, что «две палаты должны образовываться в соответствии с различными принципами, чтобы одна из них не представляла бесполезного дубликата другой. Если одна из них безупречно демократична, то другая должна в чем-нибудь не иметь демократического характера»².

Выравнивание полномочий обеих палат Риксдага дало шведским юристам основание говорить о безболезненности перехода от двухпалатной к однопалатной структуре Риксдага³. Но при этом надо иметь в виду, что двухпалатная структура Риксдага была выгодна социал-демократам, так как в случае прихода к власти коалиционного Правительства в результате получения им большинства в нижней палате СДРПШ в верхней палате могла бы блокировать невыгодные ей законопроекты, принятые в нижней палате, поскольку в верхней палате она сохраняла большинство из-за большего срока полномочий в ней (восемь лет против четырех)⁴. На это прямо указывал бывший премьер-министр Швеции Т. Эрландер в своей статье в газете «Aftonbladet». «Разные сроки выборов в Первую и Вторую палаты Риксдага затрудняли возможности оппозиции (буржуазным партиям. — М. М.) пробиться к власти. Фактически ей надо

¹ Детальный анализ избирательных систем дается в работе: *Лейкман Э., Ламберт Дж. И. Исследования мажоритарной и пропорциональной избирательных систем*. М., 1958.

² Kelsen H. General Theorie of Law and State. N. Y., 1949. P. 293.

³ См., например: *Grimlund B. E., Riknelli L. Den nya Riksdagen, En présentation av den partiella författningsreformen*. Stockholm, 1970. S. 11.

⁴ См.: *Могунова М. А. Введение // Швеция: Конституция и законодательные акты*. М., 1993.

было два раза подряд одерживать победу на выборах, чтобы свергнуть социал-демократов»¹.

В соответствии с «Формой правления» 1974 г. было снято ограничение законодательных прав Риксдага; король потерял право вето на принятые Риксдагом законопроекты, хотя давно уже этим правом не пользовался. Теперь законодательствует один Риксдаг. «Форма правления» 1974 г. внесла и другие изменения, касающиеся структуры Риксдага, а также его контрольных полномочий.

Усиление роли Риксдага в XX столетии особенно ярко проявилось после Второй мировой войны, когда в большинстве стран Западной Европы наблюдался обратный процесс — усиление исполнительной власти, точнее, правительства, за счет парламентов. Экономическое развитие Швеции шло медленнее, чем в других европейских странах. Резкий рост рабочего класса, его активизация в Швеции и в мире привели к значительному усилению рабочих партий, в первую очередь СДРПШ, к ослаблению партий правого толка и центристов (Умеренной коалиционной, Народной, Христианско-демократического союза, Радикальной, Центра (бывшей Крестьянской)). Укрепление позиций левых партий — СДРПШ, Левой партии коммунистов (теперь Левой партии) — усилило их влияние среди трудовых слоев населения. СДРПШ при поддержке ЦОПШ сначала вошла в Правительство, а затем непрерывно находилась у власти (с короткими промежутками) с 1932 по 2006 г.

Хотя деятельность социал-демократов способствовала укреплению капиталистического строя, крупный капитал опасается полевения СДРПШ и поэтому оказался заинтересован в контроле за ее деятельностью через парламент. С помощью сильного парламента он стремился создать более прочные гарантии существующего строя. Поэтому прежние конституционные нормы, закрепившие преимущества исполнительной власти перед законодательной, не могли, по мнению лидеров партий правоцентристского толка, сохраниться.

Этот подход нашел отражение в документах, связанных с реформой конституции. «Неясности в юридической области ведут к тому, что часто нельзя с уверенностью определить, является ли какое-то действие правомерным с точки зрения конститу-

¹ Aftonbladet. 1973. 6 Sept.

ции или нет, что особенно некстати в наше время, когда возрастают активность государственных властей в связи с развитием общества¹, говорится в подготовительных материалах к проекту Конституционного комитета. Здесь явно прослеживалась мысль о том, что социал-демократы через Правительство могли широко толковать его права и нельзя было ограничить их, ссылаясь на букву конституции.

В усилении роли парламента правящие круги Швеции видят также определенные преимущества, заключающиеся в том, что власть капитала скрывается, становясь менее заметной за ширмой демократических институтов. В сильном парламенте заинтересована и СДРПШ, ибо, находясь в оппозиции, как это иногда бывало, она сохраняет значительное влияние на решение государственных дел.

Касаясь вопроса о роли Риксдага, закрепленной в «Форме правления» 1974 г., О. Нюман писал, что реформа «создала возможность истечения всей государственной власти от Риксдага. Данная власть должна в конечном счете быть основанной либо на конституции, принятой Риксдагом, либо на решениях Риксдага, основанных на конституции. С точки зрения конституционных принципов не может быть, так сказать, «автономной государственной власти»². Применительно к Швеции этот автор отрицает принцип разделения властей, провозглашенный современной теорией государства и права³.

«Форма правления» закрепила наконец существование такого государственного органа, как Правительство, формирование которого полностью стало зависеть от Риксдага. Оно не просто образуется на основе практики с учетом соотношения политических сил в парламенте, как обычно происходит во многих других странах. Оно прямо избирается Риксдагом, и монарх в данном процессе не участвует. Таким образом, эта зависимость получила закрепление в основном законе.

Прямое конституционное формирование Правительства парламентом исключило главу государства из числа источников

¹ SOU. Nr. 15. S. 42—44.

² Nyman Å. Op. cit.

³ Среди современных юристов бытует мнение, что в демократическом государстве должно быть обеспечено разделение властей — законодательной и исполнительной. Однако демократия и разделение властей не являются синонимами. История знает и демократию без разделения властей, и принцип разделения властей в недемократическом государстве.

государственной власти, лишив его также и других королевских прерогатив. Такой конституционный принцип парламентаризма дает основание для вывода о том, что *в Швеции установленся монистический парламентаризм¹*, т. е. основанный на едином источнике государственной власти.

Новая конституция помимо закрепления парламентского принципа формирования Правительства установила принципы политической ответственности Правительства и глав департаментов перед Риксдагом, а также принцип передачи всей исполнительной власти от короля в руки Правительства, которое официально стало главой исполнительной власти.

Однако сначала в переходных постановлениях к «Форме правления», которые принимались Риксдагом первого созыва, все прерогативы, принадлежащие монарху согласно «Форме правления» 1809 г., сохранялись за королем Густавом VI Адольфом. Но он умер перед принятием нового основного закона вторым Риксдагом. В указанных постановлениях эта оговорка была отменена: права короля в области законодательства переходили к Риксдагу, а в области исполнительной власти — к Правительству. Поэтому, чтобы понять объем правительенных полномочий, следовало обратиться к прежней «Форме правления» 1809 г. *Таким образом, новая конституция закрепила все принципы парламентаризма в наиболее полном виде.*

Характеризуя главный основной закон Швеции — «Форму правления» 1974 г., нельзя не сказать о том, что она основывается на фиксировании права Риксдага, в то время как Правительству, главе государства и судебной системе удалено гораздо меньшее внимание. При этом права Риксдага сконцентрированы по видам его деятельности: порядок его формирования, формы его работы, законы и другие предписания, финансовая власть, контрольная власть, порядок образования других государственных органов и определения принципов их деятельности.

Глава V называется не «Король» или «Монарх», а «Глава государства». На ее содержании отразились колебания по вопросу о сохранении или упразднении монархии. Поэтому слово «король» употребляется лишь в том случае, когда речь идет о лич-

¹ См.: Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. Гл. 1 и 5.

ности короля, в остальных случаях в параграфах этой главы упоминается «глава государства», что говорит о возможности перехода к республиканской форме правления. Но конституция сохранила за королем как представителем Швеции за рубежом председательский пост во Внешнеполитическом комитете и требование об информировании его в Государственном совете по внешней политике Правительства.

Несмотря на то что конституция Швеции состояла из трех основных законов и конституционного Акта о Риксдаге, в ней отсутствовали многие нормы конституционного характера, в частности о полномочиях Правительства, о системе судебных органов, о других правоохранительных органах, о системе местного самоуправления и местного государственного управления. Это не означает, однако, что их вообще нет, — такие нормы содержатся в действующем законодательстве. Тем не менее наиболее существенные положения, касающиеся указанных проблем, должны были бы закрепляться в основных законах Швеции. В то же время в более поздний период мы видим значительную детализацию норм, касающихся свободы печати и других форм выражения мнений в новом, четвертом конституционном законе — в Основном законе о свободе высказываний 1991 г., отредактированном в 1994 г.

Касаясь системы основных законов, нельзя обойти вниманием Акт о Риксдаге. Ранее он считался одним из них. Однако конституционная реформа 1974 г. по-новому определила место этого Акта в правовой системе Швеции. Он занял *промежуточное положение* между основными законами и текущим законодательством. В нем содержатся как нормы конституционного характера, так и дополнительные постановления, которые обычно устанавливаются в регламентах парламентов. Основные постановления изменяются и дополняются так же, как и конституция, хотя может быть применена ускоренная процедура — внесение в Акт о Риксдаге поправок одним Риксдагом, но квалифицированным большинством поданных депутатами голосов. Что же касается Дополнительных постановлений к отдельным параграфам Акта о Риксдаге, то они могут изменяться или отменяться как простые законы. Поэтому в Швеции сейчас нет Регламента Риксдага, что облегчает пользование Актом о Риксдаге, принятым 28 февраля 1974 г.

2.3.4. Проблемы демократии по конституционной реформе 1949—1974 гг.

Как уже отмечалось, для развития демократии большое значение имел принятый сначала Акт о свободе печати 1949 г., который был затем заменен Актом о свободе печати от 1976 г. Кроме того, в «Форме правления» 1974 г. была в 1976 г. полностью переработана гл. 2, закрепившая права и свободы личности.

В ходе дискуссии в Конституционном комитете и в самом Риксдаге по проекту «Формы правления» столкнулись прямо противоположные точки зрения по вопросу о демократических правах и свободах личности. Правые партии вообще не считали необходимым включать в этот основной закон специальную главу, регламентирующую правовой статус шведов. СДРПШ и центристы настаивали на включении такой главы. В результате было принято компромиссное решение, и такая глава появилась в «Форме правления», но в весьма урезанном виде¹. Это потребовало в дальнейшем коренной переработки данной главы в «Форме правления» в 1976 г.

Вопросы демократии частично регулируются основным законом — Актом о свободе печати, принятым в 1949 г. с поправками 1976 г.

В гл. 1 монографии говорилось о том, что более 200 лет назад в Швеции уже были принятые акты о свободе печати, которые предоставляли населению возможность получать информацию о работе государственных органов, о принятых ими решениях и предусматривали средства для предупреждения злоупотреблений свободой печати. С появлением общенациональных средств массовой информации и их широким распространением в стране, с проникновением в Швецию иностранных СМИ, с использованием мощных информационных центров в США, Великобритании, Франции, Германии, к которым обращались в Северной Европе, СМИ выдвинулись на передовые позиции, сначала они стали четвертой властью в государстве, а затем резко усилили свое влияние на процессы, протекающие в обществе и государстве.

Дальнейшее развитие демократии отразилось на расширении круга демократических прав и свобод как шведских граж-

¹ См. об этом подробнее: Могунова М. А. Особенности конституционной реформы в Швеции // Советское государство и право. 1973. № 6.

дан, так и иностранцев. К моменту проведения реформы конституции многие юристы и социологи отмечали, что в результате длительного пребывания у власти СДРПШ Швеция могла гордиться своими социальными завоеваниями. Со школьной скамьи шведы привыкли к заботе государства. Швеция даже в периоды кризисных явлений в экономике остается страной, которая обеспечивает гражданам самый высокий жизненный стандарт (после Норвегии). О ней говорили как о «народном доме» и «государстве всеобщего благосостояния», что отмечает Стиг Хадениус¹.

Касаясь значения СДРПШ и ее деятельности в экономической и социальной сферах, съезд этой партии декларировал, что она является «партией со множеством идей, но без единой идеологии»², добиваясь тем самым консенсуса различных социальных слоев шведского общества. С таким утверждением трудно не согласиться. Поэтому можно считать, что в данной стране, как и в других северных странах Европы, сформировалась консенсусная модель парламентаризма.

В то же время недостатком этой модели явилось то, что очень слабо использовался институт *прямой, непосредственной демократии* при решении важных государственных дел, хотя различные формы самодеятельных организаций населения — кооперативы, объединения собственников жилья и др. — получили к тому времени широкое распространение. В Швеции, кроме того, многие вопросы, касающиеся местных дел, находятся в ведении органов местного самоуправления.

В Швеции до последних лет референдумы носили совещательный характер. К 1974 г. они так и были закреплены в конституции. К этому времени они проводились всего три раза: в 1922 г. по вопросу о торговле спиртными напитками (51% проголосовал против запрета); в 1955 г. по вопросу перехода транспорта с левостороннего на правостороннее движение (82% избирателей проголосовало против этого предложения); в 1957 г. по проектам новой пенсионной реформы, предложенным различными партиями (избиратели в целом поддержали проект СДРПШ). При этом в выборах участвовали 72,64% избирателей. В более позднее время было проведено еще два общена-

¹ См.: Хадениус С. Указ. соч. С. 173 и след.

² История Швеции. М., 2002. С. 348.

циональных референдума. Хотя эти референдумы и носили консультативный характер, но Риксдаг всегда учитывал мнения большинства членов избирательного корпуса.

Таким образом, *институты прямой демократии*, несмотря на указанные недостатки, ко времени проведения конституционной реформы в Швеции действовали, но недостаточно широко применялись на практике.

В отношении третьего основного закона — Акта о престолонаследии 1810 г. — можно сказать, что он сохранился (кроме отмененного § 9, оставившего неясности по вопросу о форме правления в Швеции).

2.3.5. Государственный режим в Швеции

По действующей конституции государственный режим приблизился почти вплотную к форме правления, которая являлась парламентарной монархией, как и ранее. Конституция как раз и отвечала этой задаче, т. е. целью реформы было установить такой парламентаризм, который был бы в состоянии закрепить в теории и на практике все принципы, характерные для *полного парламентаризма*¹.

Но конституция провозгласила единый источник государственной власти. В § 1 гл. 1 устанавливается, что власть исходит от народа в лице Риксдага и органов местного самоуправления, т. е. осуществляется в виде представительной и прямой форм демократии. «Форма правления» 1974 г. не признает разделения властей, оставаясь при этом демократическим актом.

Конституция закрепила *монастыческую разновидность полного, завершенного парламентаризма*. Новеллой «Формы правления» явилось введение такого органа Риксдага, как его Военная делегация. Этот орган стал как бы минипарламентом. Он формируется Риксдагом на постоянной основе из его депутатов, но действует при особых обстоятельствах: «в случае войны или не-посредственной опасности войны», если Риксдаг не сможет осуществлять свои функции. Тогда с согласия Правительства тальман передает функции Риксдага его Военной делегации, которая не имеет, однако, права вносить изменения в основные законы и избирательное законодательство.

¹ См.: SOU. 1973. Nr. 17.

Характерной чертой конституционной реформы было *наделение особыми полномочиями тальмана*, передав ему, согласно «Форме правления», часть прежних королевских прерогатив, например, в вопросах образования Правительства и назначения выборов премьер-министра, постановки в парламенте предложения об отставке всего или части состава Кабинета, досрочного роспуска Риксдага и др.

Таким образом, *Швеция по форме правления является парламентарной монархией с парламентским государственным режимом, унитарной по государственному устройству, с демократическим политическим режимом.*

2.4. Последующие поправки в действующие основные законы

Все поправки, внесенные в действующую конституцию, можно разделить на поправки:

- 1) носящие принципиальный характер;
- 2) отражающие современный уровень науки и техники;
- 3) укрепляющие и усиливающие действие институтов представительной демократии;
- 4) улучшающие структуру конституции;
- 5) редакционного характера.

2.4.1. Поправки революционного, принципиального характера

Ранее уже говорилось, что гл. 2 «Формы правления» в ее первоначальной редакции носила компромиссный характер и не могла отвечать требованиям демократической общественности. В 1976 г. левым партиям удалось добиться принятия закона о новой редакции этой главы. В ней теперь нормы о свободах и правах шведских граждан сформулированы почти безупречно.

Совершенно четко в каждом параграфе этой главы раскрываются как содержание правовых норм, так и гарантии их осуществления. Это не просто статьи закона, а именно правовые нормы, где есть почти все элементы правовой нормы — гипотеза, диспозиция и санкция или ссылка на санкцию, содержащуюся в том или ином законе. Гипотеза может быть не всегда четко прописана, но юридически грамотным лицам выявить это не составит труда.

Удачно и четко определен в этой главе статус иностранцев, которым предоставляются те же свободы и права, которые принадлежат шведским гражданам, если только в специальных законах часть этих прав не ограничивается. Прежде всего сказанное касается некоторых политических свобод и прав, которыми иностранцы не обладают.

В более поздних по времени поправках, внесенных в эту главу, устанавливается, что ее нормы после принятия их Риксдагом первого созыва, в то время, когда проходят выборы в новый Риксдаг, должны быть вынесены на референдум, если этого требует 1/10 часть депутатов. В отличие от референдумов, носящих совещательный (консультативный) характер, такие поправки принимаются в особом порядке. Когда на референдуме они отклоняются, то соответствующая поправка считается отклоненной. Однако одобрение проекта такого закона вовсе не означает, что он считается принятым. Такой проект должен быть одобрен Риксдагом нового созыва в той же редакции (Закон 1979 г.).

Различные средства легитимации представительной власти затронули позднее и органы местного самоуправления. В целом можно сказать, что формирование Риксдага и собраний уполномоченных, а также ландстингов происходит при активном участии избирателей, поскольку для Швеции характерным является высокий уровень гражданского правосознания, общей культуры.

Современное государствоведение одним из принципов парламентаризма провозглашает представительную форму демократии. Еще А. Эсмен указывал, что государственные органы, прежде всего парламент, осуществляют суверенную власть не в силу собственного права, а в качестве собственных представителей народа и от его имени¹.

Но, говоря о демократии, или народном суверенитете, нельзя абстрагироваться от двух составляющих этого понятия: а) народ участвует в осуществлении власти; б) власть осуществляется в интересах народа. Американский юрист Винсент Остром пишет: «Если народ видит, что правители не действуют в интересах народа, то он должен иметь возможность и право их свергать. Предоставление народу лишь возможности выбирать

¹ См.: Эсмен А. Общие основания конституционного права. 2-е изд. СПб., 1909. С. 61.

себе слуг для решения государственных дел еще не означает подлинной демократии, так как слуги мгновенно превращаются в господ»¹. «Термин «демократия» подразумевает, — пишет он далее, — что правит народ. Однако «правительство» — это не «народ». Народ голосует и избирает правителей, которые участвуют в правлении. Если демократия действительно занимает существенное место в развитии человеческой цивилизации, то роль народа в управлении обществом должна основываться на чем-то большем, чем просто голосование на выборах»².

Исходя из этого Риксдаг принял закон о расширении форм прямой демократии через референдумы. Однако в целом в Швеции все же основной упор сделан на представительную форму народовластия. Бывший премьер-министр Улоф Пальме выдвинул своеобразную теорию «разделения властей». Он писал, что в Швеции власть разделена, т. е. экономическая власть принадлежит буржуазии, а политическая должна находиться в руках народа (читай: социал-демократического правительства)³.

Представительная форма демократии до сих пор остается главной в конституции, на что указывалось Комитетом и о чем писал в то время О. Нюман. «Когда конституция закрепляет представительное правление и парламентаризм, она тем самым отвергает прямую демократию как способ принятия государственных решений. Ведущие принципы состоят в следующем: власть исходит от народа, демократия должна быть представительной, правление парламентским и осуществление власти в целом должно контролироваться законами и другими нормами»⁴. Поэтому расширение права на проведение референдума ничего в этом принципе не меняет.

В период, когда у власти оказался блок правых партий и центристы (1976—1979), им удалось осуществить свое желание, связанное с укреплением действующей монархии даже при том, что королевская власть наделена в основном лишь представительскими функциями. Законом 1979 г. в Акт о престолона-

¹ Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1993. С. 20.

² Там же.

³ См.: Aftonbladet. 1976.

⁴ Нюман О. Некоторые основные черты шведского конституционного права // Введение в шведское право / Под ред. С. Стрёмхольма. С. 51. См. также: Ny Regeringsform, ny Riksdagsordningen. Jrund beredningen // SOU. 1972. Nr. 15. S. 76.

следии были внесены изменения в положения о праве на наследование престола как по мужской, так и по женской линии — в порядке первородства¹.

2.4.2. Изменения конституции, обусловленные развитием науки и техники, защитой социально-экономических прав

Акт о свободе печати содержал нормы, гарантирующие свободу высказываний, закрепленную в «Форме правления» 1974 г. (в ред. Закона 1976 г.). Этот Акт касался только печати и информации, но не обеспечивал свободу высказываний с помощью других средств — на радио, в кино, на телевидении, распространяемых по почте, в устной форме, но не используемых в СМИ и т. д. Поэтому законодатель считал необходимым гарантировать свободу всех видов высказываний.

В 1991 г. Риксдаг принял дополнение к структуре основных законов — Основной закон о свободе высказываний, который в 1994 г. был значительно переработан. Понимая, что невозможно заранее предвидеть, какие впоследствии возникнут новые формы свободы высказываний (например, через Интернет можно передавать не только информацию, но и авторские тексты, картинки, в том числе порнографического характера), в Акт о свободе печати и Основной закон о свободе высказываний в 1994 г. были внесены изменения. В соответствующих параграфах указанных актов вместо перечисления видов высказываний, дана формулировка: «высказывания, используемые с помощью технических средств». Была также улучшена редакция ряда параграфов «Формы правления», Акта о свободе печати и Основного закона о свободе высказываний.

В основных законах Швеции нет норм, объявляющих частную собственность «священной и неприкосновенной», допускается национализация частной собственности «для общественных нужд и за справедливую компенсацию» и только на основе

¹ Во время дискуссии по этому вопросу высказывались различные точки зрения. Так, в выступлении одного из депутатов было указано, что предоставление женщинам права на престол будет означать конец династии Бернадотов. Однако другой депутат — врач по специальности опроверг такую точку зрения, сказав, что кровь прямых наследников короля генетически ничем не отличается и у женщины, и у мужчины. Теперь, согласно изменениям Акта о престолонаследии, старшая дочь короля признана кронпринцессой (Виктория уже может быть даже регентом).

закона. Как правило, законы принимались в тех случаях, когда определенные отрасли национализировались, если они становились убыточными (горное дело, железнодорожный транспорт, авиация, судостроение и др.). Одно время при Правительстве социал-демократов законодательство, регулирующее налоги на недвижимое имущество, достигало более 100%. При Правительстве правоцентристского блока в «Форме правления» появилась норма, которая *запрещала принимать законы, понуждающие граждан отказываться от недвижимого имущества или хотя бы от части его* (имелись в виду замки, земли, поместья и т. д.). Указанная норма конституционного характера создавала серьезные гарантии для частной собственности.

Характерной чертой действующей конституции является также *практическое отсутствие системы правовых норм, закрепляющих социальные права граждан, кроме права заниматься предпринимательской деятельностью*. Сказанное вовсе не означает их отсутствие в текущем законодательстве, что будет рассматриваться детально в гл. 3 данной работы. В «Форме правления» содержатся лишь формулировки об обязанности государства (что относится в первую очередь к Риксдагу) заботиться о том, чтобы граждане были обеспечены правом на труд, жилище, образование, на хорошие условия жизни. Таким путем конституция определила не только права граждан, но и обязанности Риксдага принимать законы, касающиеся социально-экономических прав.

Вхождение Швеции в Европейский Союз потребовало корректировки не только текущего законодательства, но и внесения изменений в конституцию. В прежней редакции «Формы правления» предусматривалась возможность передачи части прав государственных органов наднациональным властям, кроме тех, которые содержатся в конституции. Но при этом законы такого рода должны были приниматься Риксдагом квалифицированным большинством.

При решении вопроса о вступлении в ЕС был проведен референдум в 1994 г. и на его основе принят соответствующий закон, не допускающий снижения социального стандарта, существующего в Швеции. Для регулирования отношений парламента и Правительства, парламентского контроля за взаимоотношениями Правительства и органов ЕС в «Форму правления» были включены изменения (ч. 1 § 5 гл. 10), которые установили: «Риксдаг может передавать право принятия реше-

ний Европейским Сообществам до тех пор, пока они принимают на себя обязательства защиты свобод и прав, которые установлены в данной «Форме правления» и в Европейской конвенции, закрепляющей защиту прав человека и принципы свободы». Решение о такой передаче принимается в том же порядке, который установлен для основных законов. Кроме того, в Законе о выборах появились нормы о порядке выборов в Европейский парламент.

2.4.3. Конституционные поправки, касающиеся представительной формы демократии — Риксдага и органов местного самоуправления

Комитет по проекту новой конституции отмечал, что первым краеугольным камнем Швеции является представительная демократия, необходимая для решения общих государственных дел. «Риксдаг является высшим представителем народа», — указывается в § 4 гл. 1 «Формы правления».

В этом же основном законе закрепляется роль политических партий в деятельности Риксдага, в выборах в него, а также в органы местного самоуправления.

Согласно реформе 1974 г. Риксдаг и органы местного самоуправления должны были избираться сроком на три года в один и тот же день — третье воскресенье сентября. Если какой-либо из указанных органов распускался досрочно, то новый мог действовать только до очередных «всеобщих выборов». Первые три месяца после всеобщих выборов Риксдаг мог досрочно распускаться, только если не удавалось избрать премьер-министра после четырех голосований. При этом премьер-министр считался избранным, если против него не проголосовало большинство депутатов, присутствующих в это время на сессии парламента.

Во время широкого обсуждения итогов действия конституции, организованного СДРПШ в газете «Стокгольм тиднинген» в 1984 г., некоторые авторы отмечали, что институт досрочного распуска Риксдага является «неуклюжим», «ублюдочным», поскольку реально его нельзя использовать. А многие государствоведы считают, что он необходим в качестве средства, обеспечивающего баланс власти парламента и власти правительства и является неотъемлемой чертой парламентаризма.

Результатом дискуссии явилось то, что в 1994 г. в Акт о Риксдаге 1974 г. была включена поправка, увеличивающая срок

полномочий Риксдага до четырех лет. Но «всеобщие выборы» остались, хотя шведские юристы в ходе указанной дискуссии пытались провести в жизнь мысль о том, что целесообразно перейти к промежуточным выборам в органы местного самоуправления, ибо из-за всеобщих выборов во время предвыборных дебатов не выходят на первый план местные проблемы. Обсуждаются только общегосударственные и общеполитические дела.

После реформы 1974 г. продолжился процесс усиления роли Риксдага и полномочий органов местного самоуправления, особенно в финансовой и социальной сферах. Так, ранее Риксдаг избирал уполномоченных Риксбанка (Государственного банка) для контроля за его деятельностью. При этом председателя уполномоченных назначал Риксдаг, а заместителя председателя — Правительство. Последующими поправками, внесенными в «Форму правления» и Акт о Риксдаге, всех уполномоченных избирал один лишь Риксдаг, их число было увеличено до 11, расширены их полномочия.

2.4.4. Поправки, улучшающие структуру конституции

Ранее уже говорилось о включении в число основных законов Основного закона о свободе высказываний. Можно упомянуть также об отмене некоторых параграфов «Формы правления», Акта о Риксдаге, Акта о свободе печати и нового Закона о свободе высказываний. Кроме того, ревизии подверглись приложения к указанным актам.

2.4.5. Общая характеристика основных законов Швеции

Анализ содержания конституционных актов Швеции с внесенными в них изменениями и дополнениями позволяет сделать следующие выводы. Хотя по форме в них закрепляется *парламентская монархия*, по существу Швеция очень близка к республике, поскольку за королем сохранены лишь представительские функции. Следовательно, неверно мнение о том, что республика является более демократической, чем монархия.

В конституции последовательно закреплялись в наиболее полном виде все принципы парламентского государственного режима, такие как представительное правление, предоставление Риксдагу всей полноты государственной власти, монистический парламентаризм во взаимоотношениях между законода-

тельной и исполнительной властью, ответственность Правительства перед парламентом, полный переход королевских прерогатив — частью к законодательной власти, частью к Правительству, признание Риксдага единственным источником государственной власти.

По своей форме шведская конституция является жесткой. Для внесения в нее изменений и дополнений необходимо, чтобы она принималась и изменения в нее вносились Риксдагом двух последовательных созывов в одинаковой редакции. При этом по требованию парламентского меньшинства (не менее одной десятой всех депутатов) после принятия соответствующего закона Риксдагом одного созыва должен проводиться референдум во время всеобщих выборов в Риксдаг следующего созыва. Но все-таки конституция Швеции является менее жесткой, чем, например, конституция США, поскольку глава государства Швеции не обладает правом вето.

Основные законы Швеции после их принятия шаг за шагом путем поправок *демократизировались*, увеличивая компетенцию парламента, расширяя его контроль за исполнительной властью, а также круг демократических прав и свобод граждан, углубляя их содержание, усиливая гарантии их использования, вводя некоторые возможности для прямого народовластия.

Конституция является *сложной* по своей структуре — она состоит не из одного, а из нескольких основных законов — «Формы правления» 1974 г., Акта о престолонаследии 1810 г. в редакции 1979 г., Акта о свободе печати 1976 г., Основного закона о свободе высказываний 1991 г. Что касается Акта о Риксдаге, то конституционный характер имеют лишь его основные нормы, в то время как дополнительные постановления принимаются и изменяются как текущие законодательные акты. Это не дает, однако, оснований для утверждения, что в Швеции существует неписаная конституция¹. Как отмечается в учебнике «Конституционное право зарубежных государств» под редакцией М. В. Баглай, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтина, неписанными считаются те конституции, которые не признают понятия «основные законы» и принимаются и изменяются как простые билли (например, в Великобритании и Новой Зеландии).

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б. А. Страшунова. М., 2005.

В Швеции же, несмотря на сложную структуру, основные законы принимаются в *особом*, более сложном порядке. Поэтому конституция Швеции является *писаной*.

Хотелось бы закончить эту главу проблемой, относящейся к *терминологии*. В Швеции термин «*Statsförfattning*» не переводится в словарях как «конституция». Данная отрасль права называется «государственным правом», а не конституционным. Думается, что, отдавая дань конституции как основному закону государства и общества, правильнее было бы называть эту шведскую отрасль права «государственным», а не «конституционным», так как она изучает нормы и институты, не только содержащиеся в конституции. Круг ее источников является более широким. В ней содержатся и другие правовые институты, связанные с осуществлением государственной власти, например, такой институт, как избирательное право и избирательная система. Кстати, в Швеции он включен в конституцию, а в Конституции Российской Федерации отсутствует.

После оценки действующей шведской конституции можно перейти к детальному анализу ее государственно-правовых институтов.

Г л а в а 3

Правовой статус личности по действующей конституции

3.1. Понятие правового статуса личности

Институт правового статуса личности признается центральным, важнейшим в науке государственного (конституционного) права. Он призван защищать личность от произвола властей. Само возникновение буржуазных конституций преследовало именно эту цель. Принятая в 1789 г. во Франции Декларация прав человека и гражданина, разработанная под влиянием договорной теории Руссо и Гоббса, учитывалась уже в первой Конституции Франции 1791 г., а еще ранее в Конституции США 1787 г. В них красной нитью проходила мысль об ограничении власти и ограждении личности от произвола властей. В Декларации утверждалось, что все люди рождаются свободными и равными в своих правах, а государство создается для того, чтобы всей своей силой защищать права и свободы граждан и вообще любой человеческой личности.

В гл. 1 монографии показано, что в Швеции возникновение прав шведского населения сопровождалось принятием нормативных актов, защищающих эти права, причем уже тогда разный правовой статус имело коренное население (собственники земельных наделов) и пришлые, которые были ограничены в своих правах.

Декларация также исходит из деления всех прав на права человека и гражданина. Такое деление признавал и известный германский ученый Теодор Маунц. Разделяя все права на «государственные» и «надгосударственные», он писал о том, что надгосударственные права принадлежат любой человеческой личности и не зависят от государства, которое тем не менее должно их защищать. Другая же группа прав — государственных — устанавливается государством. «Это, — считал Т. Маунц, — права гражданина. Они не предоставляются лицам, которые не являются гражданами данного государства. К государственным от-

носятся политические права и свободы, а к негосударственным — личные или гражданские права и свободы»¹.

М. В. Баглай пишет о том, что учение о свободе личности исходит из того, что все люди рождаются свободными, государство обязано их обеспечивать и охранять. Свобода предоставляет человеку возможность делать все и пользоваться всем, если это не наносит вреда другим, т. е. свобода не может быть безграничной². Границы свободы определяются законом. Все, что не запрещено, то дозволено³. Часть дозволенного определяется через права человека. Ограничение прав в демократическом обществе и государстве должно осуществляться в интересах человека.

Тем не менее личность находится в неравном положении с государством, которое обладает правом и возможностью использовать в отношении лиц, злоупотребляющих правами и свободами, принуждение. В противном случае в обществе возбладает циничная вседозволенность и разрушительная анархия⁴.

Любой человек должен соизмерять свое поведение с реальной обстановкой, с тем, не наносит ли он своим действием или бездействием вреда другим лицам, обществу и государству. Он должен быть законопослушным, если, конечно, законы носят демократический характер, направлены на обеспечение благосостояния граждан.

В книге «Государственное право Финляндии» мне пришлось еще до исследования правового статуса личности финляндских граждан останавливаться на общих вопросах понятия «правовой статус», поскольку, как мне представляется, в нашей юридической литературе этот вопрос требует тщательной проработки. Большинство российских ученых отмечают, что этот статус нельзя понять без установления *характера связи лица с государством*, ибо его граждане имеют более прочную связь с данным государством, а также больший объем прав и свобод по сравнению с иностранцами и лицами без гражданства, даже если в со-

¹ Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М., 1959. С. 150 и след.

² Карл Маркс в связи с этим раскрывает философское содержание свободы: «...свобода воли — это осознанная необходимость».

³ На таком подходе основывается англосаксонская правовая система. В то же время континентальная правовая система зиждется в целом на правах и свободах, закрепленных в законе.

⁴ См.: Баглай М. В. Указ. соч. С. 155—156.

ответствующем государстве законодательство приравнивает права последних к правам граждан. Оно обычно делает оговорку: «если иное не установлено законом»; связь иностранцев и лиц без гражданства с этим государством сохраняется лишь в этих пределах.

Далее, для установления объема прав и свобод личности важное значение имеют принципы ее правового статуса, поскольку без них нельзя понять, почему именно такой объем прав и свобод установлен в данном государстве. Конечно, многое зависит от исторических традиций, от общего прогрессивного развития человечества, международной обстановки, от социально-политического положения в стране и даже от субъективных факторов.

Юристы северных стран Европы признают, что на объем и содержание социально-экономических прав граждан большое, даже решающее, влияние оказывают экономические возможности государства на соответствующем этапе его развития, в силу чего законодатель закрепляет лишь минимальный стандарт социальных прав, прежде всего конституционных.

В Швеции довольно детально проработан институт прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, правовых и организационных средств и методов защиты статуса личности, о чем речь пойдет ниже. Но прежде чем перейти к рассмотрению этого вопроса, необходимо хотя бы в самых общих чертах описать сам институт статуса личности, несмотря на то, что многие ученые и практики считают, что эта проблема уже неплохо исследована.

Очень важно понять, что статус личности — это не просто совокупность ее прав, свобод и обязанностей, а *система правовых норм, устанавливающих права, свободы и обязанности личности*. Кроме того, чтобы личность могла их реализовать, необходимы их *конституционные и иные гарантии*.

Статус личности можно определить следующим образом: *правовой статус личности является совокупностью правовых норм, закрепляющих права, свободы и обязанности личности, определяемых характером правовой связи лица с государством, принципами этого статуса, вытекающими из природы данного государства и гарантированными государством, обществом и другими лицами*.

Близка к такому определению точка зрения М. В. Баглай. Он рассматривает конституционные права и свободы как главные

элементы конституционных *правоотношений*, которые возникают между лицом и государством и порождают обязанность государства защищать и охранять личность¹. Необходимо, однако, к этому добавить, что они порождают и *обязанность личности по отношению к государству и обществу*.

К данной теме непосредственное отношение имеет проблема взаимосвязи между статьей закона и нормой права. До сих пор можно видеть, что при проведении классификации конституционных норм выделяют «уполномочивающие нормы» и «обязывающие нормы», хотя норма права всегда должна содержать правоотношение между двумя субъектами, из которых у одного есть субъективное право, а у другого — обязанность защищать право субъекта, не препятствовать ему в осуществлении этого права или обеспечивать его системой гарантий.

Уже давно теоретики государства и права отмечают, что при применении права в целом и отдельных правовых институтов в частности недостаточно знать текст правовых актов и отдельных их статей, необходимо как бы виртуально выстроить юридическую конструкцию. При этом отмечается связь между правовыми институтами и реальными правоотношениями, которые нуждаются в правовой конструкции².

В «Общей теории государства и права» указывается, что «вся правовая конструкция ведет к формированию правового института»³. Развивая эту мысль, А. Нишиц пишет о концептуализации, «без которой невозможно представить правовые нормы и институты и без которой их просто нельзя выразить»⁴.

Но подойдя вплотную к признанию различия между статьей закона и нормой права, особенно в сфере правового статуса личности, ученые остановились на полдороге, признавая необходимость создания, конструирования правовой нормы в качестве *метода юридической техники*. Однако в действительности надо говорить о конструировании правовой нормы на основе анализа статей соответствующего правового акта, и прежде все-

¹ См.: Баглай М. В. Указ. соч. С. 157—158.

² См.: Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / Отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2002. Т. 1. С. 283—284.

³ Там же.

⁴ Нишиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974. С. 193. См. об этом также: Кудряшева Е. В. Правовая конструкция как прием определения субъективного права // Argumentum ad judicium. Труды. М., 2006. Т. 1. С. 48—63.

го в области конституционного права, а также текста самой конституции, если признавать, например, Конституцию РФ актом прямого действия.

Так, в одной и той же статье закона может закрепляться лишь часть правовой нормы, вся норма или даже две-три нормы. Познать правовую норму нередко можно только при анализе либо всего акта, либо всего конкретного правового института. И едва ли это следует относить к юридической технике, к ее методу.

Как правило, статьи закона сформулированы как правовые нормы в тех отраслях права, которые относятся к сфере частного права. Акты этих отраслей права обычно не политизированы, и в кодексах (гражданском, семейном, земельном и др.) это можно наглядно видеть. Особенно сказанное относится к системе права континентальной Европы, которая заимствовала римское частное право.

Что касается отраслей, относящихся к публичному праву, то они в значительной части политизированы, в них отмечается частое несовпадение статей закона с нормами права, нередко используются статьи-программы, статьи, содержащие правовые принципы, цели, стоящие перед государством, исторические пути развития государства, но никак не правовые нормы.

Как правильно отмечает Л. А. Морозова, «если исходить из того, что структура правоотношения в той или иной сфере традиционно одинакова, т. е. включает в себя субъекты, юридическое содержание (права и обязанности субъектов) и объекты, на которые направлены правоотношения, то можно констатировать, что перечисленные элементы обладают различной значимостью в зависимости от того, складываются ли они в публично-правовой или частно-правовой области... Без сомнения, — пишет она далее, — можно заключить, что публичным правоотношениям присущ особый состав их участников»¹. Для публичных правоотношений характерно то, что одним из их субъектов выступает публичная государственная власть. И статьи закона, регулирующие эти отношения, часто сформулированы либо как право субъекта на одной стороне, либо как обязанность государства, его органов, должностных лиц — на другой.

«Конституционные (основные) права, — пишут финские юристы Пекко Халлберг и Марина Яймя, — являются сущест-

¹ Морозова Л. А., Морозов Н. Л. Проблема публичных правоотношений // Argumentum ad judicium. Т. 1. С. 32—33.

венной частью правового государства... Раньше было принято рассматривать основные права как сферу личности, свободную от действий органов власти, но в сегодняшнем государстве благополучия, помимо сохранения и повышения уровня свободы личности, встречается стремление к расширению основной правовой защиты в сторону фактического равноправия, а также в сторону экономических, социальных и культурных прав»¹.

Хотя страны Северной Европы, и в их числе Швеция, занимают как бы промежуточное положение между англосаксонской правовой системой, которая основана на принципе «разрешено, что не запрещено законом», и континентальной системой Европы, для определения объема прав и свобод личности в Швеции нужно обращаться к писанным источникам, и только в отдельных случаях шведские ученые и юристы используют в своей практике судебные и иные precedents.

На современном этапе под влиянием расширения демократических прав и свобод, прежде всего социально-экономических, закрепленных в международно-правовых документах, происходит процесс закрепления их в новых европейских конституциях. Однако уже появилось стремление увязать их с проблемой повышения ответственности личности перед обществом и государством. На это обращали внимание скандинавские ученые и юристы-практики.

Теперь об этом стали писать и российские юристы. Так, Б. А. Страшун считает, что перед государством вплотную стоит проблема, как разрешить конфликт между индивидуальными правами и публичным интересом (благом)².

Для демократии необходимо, чтобы общество до нее дозрело, ибо демократической зрелости одних лишь парламентариев и государственных чиновников явно недостаточно для демократического строя. Ссылаясь на Японию, Б. А. Страшун отмечает, что в национальной ментальности и в судебной практике приоритет безусловно отдается общим интересам перед индивидуальными правами, образующими главный приоритет западного конституционализма³.

¹ Халлберг П., Яймя М. Основы правовой защиты в Финляндии. Хельсинки, 2001. С. 15—16.

² См.: Страшун Б. А. Некоторые перспективы конституционного права в эру глобализации // Argumentum ad judicium. С. 171—173.

³ Там же. С. 173.

3.2. Особенности имплементации норм международного права и норм региональных организаций в национальное право Швеции

В моей статье в «Журнале российского права»¹ довольно детально исследована эта проблема. Применительно к России см. также статью И. Барцица² в том же «Журнале российского права». В них говорилось, что после Второй мировой войны и создания системы норм и принципов международного права, прежде всего в сфере прав и свобод человека и гражданина, вплотную встал вопрос об их значении для национальных правовых систем. Кроме того, появились различные организации регионального характера, создающие региональные правовые нормы, не считая решений рекомендательного характера, например, Северного совета, в который вошли Дания, Исландия, Норвегия, Швеция и Финляндия.

При этом не следует забывать, что Швеция является членом различных региональных организаций и ООН. Эти организации выработали и продолжают вырабатывать акты, которые определяют общие принципы и нормы международного права, например: Всеобщая декларация о правах человека, принятая ООН еще в 1948 г., в 1966 г. — Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах человека и протоколы к нему. К числу наиболее важных документов, одобренных и ратифицированных в Швеции, относятся Маастрихтские договоренности и Шенгенские соглашения, документы ООН о борьбе с терроризмом, Хельсинкские договоренности, а также рекомендации, принятые Северным советом, членом которого является Швеция. Эти и другие документы международного и регионального характера оказывают огромное влияние на правовой статус шведских граждан. Они и будут рассматриваться в следующем параграфе этой главы.

Решение вопроса о соотношении норм и рекомендаций таких организаций, как ООН, ЮНЕСКО, МАГАТЭ и др., а также тех наднациональных организаций, членами которых является

¹ См.: Могунова М. А. Имплементация норм международного права и региональных организаций в национальные правовые системы стран Северной Европы // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 16.

² См.: Барциц И. Международное право и правовая система России // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 61—65.

Швеция, и шведской национальной правовой системы важно для понимания объема свобод и прав граждан Швеции, их полноты и широты, а также их гарантий.

Надо сказать о том, что различные страны, в том числе и Российской Федерацией, признали приоритет норм и принципов международного права перед национальным правом, что закреплено в ст. 15 Конституции РФ. Особенно это относится к правам и свободам человека и гражданина.

Однако даже для тех стран, которые признают такой приоритет, чтобы сделать эффективной деятельность государственных органов, прежде всего правоохранительных, а также работу конституционных судов в области защиты прав и свобод, для осуществления процедур, предусмотренных в международном праве, представляется все-таки необходимым исходить не из прямого действия указанных норм и принципов, а из включения их в национальную правовую систему. Их провозглашение, включение их в международные договоры требует выработки системы процедур и гарантий соответствующего государства.

Именно об этом писал И. Барциц: «Институт имплементации международно-правовых норм в национальные правовые системы служит созданию государством необходимых правовых условий для реализации взятых на себя международных обязательств. Суверенным является решение государства о том, каким образом будет выполнено взятое обязательство, какая процедура будет избрана для реализации международно-правовых норм в национальном законодательстве»¹.

Что касается северных государств Европы, в том числе Швеции, то *такой приоритет в них не признается*. Для того чтобы международные пакты, договоры, нормы и принципы международного права действовали, требуется их обязательная имплементация в шведскую правовую систему.

Для этого предусмотрена следующая процедура. При направлении договора или пакта на ратификацию в Риксдаг Правительство передает ему проект соответствующего национального закона, который проходит процедуру, принятую для текущих законодательных актов. Что же касается договоров или пактов, которые могут затрагивать основные законы Швеции, то такие документы международного характера должны имплементироваться в том порядке, который устанавливается для

¹ Барциц И. Указ. соч. С. 61.

процедуры, специально закрепленной в «Форме правления» Швеции (§ 12 гл. 2).

В исключительных случаях Риксдаг может принять решение о прямом действии какого-либо международного документа, включив его целиком в Собрание законов Швеции (*Sveriges författninssammling*). Тем самым Риксдаг придает ему силу закона.

Но следует иметь в виду, что многие международно-правовые акты учитывали передовое законодательство Швеции, касающееся, например, социально-экономических прав, в том время как новые основные законы Швеции заранее при их подготовке учли наиболее важные из международных актов.

В отношениях с такой региональной организаций, как *Северный совет* — орган сотрудничества стран Северной Европы, проблем имплементации не возникало и не могло возникнуть, поскольку его решения носят рекомендательный характер. Они приобретали силу лишь после их воплощения в законах соответствующего государства. То же самое относится и к рекомендациям Совета министров Северного совета. Надо также иметь в виду, что с инициативой решения Северного совета чаще всего выступала шведская делегация.

Довольно сложной является проблема *имплементации* норм международных и региональных организаций *в связи со вступлением Швеции в Европейский Союз*. Решение этого вопроса особенно важно для определения правового статуса личности.

Как отмечалось в книге «Европейское право», «сочетание в рамках европейского права элементов и начал межнационального и наднационального правотворчества и гетерогенность самого Европейского Союза обусловливает своеобразие структуры европейского права. В нем достаточно отчетливо прослеживаются нормы, обязанные своим происхождением международно-правовому сотрудничеству государств, в данном случае государств Европейского Союза, и нормы, которые формируются автономно его институтами. Создание этих последних основано на уполномочии, полученном в результате учреждения Сообществ и Союза и осуществления «юрисдикционных полномочий», которыми они наделены учредительными актами»¹.

Российские ученые, занимающиеся этими проблемами, делят право Европейского Союза с точки зрения иерархии его норм на три группы: нормы первичного (основополагающего)

¹ Европейское право / Отв. ред. Л. М. Энтин. М., 2000. С. 46.

права, нормы вторичного (производного) права и нормы третичного (дополнительного) права.

Согласно принятому 14 декабря 1991 г. Европейским Судом Заключению, акты, содержащие нормы первичного права, являются обязательными для членов ЕС. К ним относятся учредительные документы, такие как Маастрихтские соглашения, решения, касающиеся Шенгенских соглашений¹. Нормы учредительного характера касаются, таким образом:

- а) вопросов единого гражданства для государств — членов ЕС;
- б) единого валютного союза;
- в) политического союза в целях выработки общей линии в сфере иностранных дел, безопасности, в том числе борьбы с международным терроризмом, контроля за разоружением, общей политики в области внутренних дел и правосудия (вопросы убежища, иммиграции, валютного и визового режимов);
- г) усиления роли таких внутренних органов, как Европейский парламент.

Однако, несмотря на требования введения единой валюта, Швеция и Великобритания от нее отказались: в Швеции по-прежнему используется шведская крона, а в Великобритании — фунт стерлингов.

Что касается единого гражданства, то этот вопрос не такой простой, как это представляется. Во-первых, в рамках ЕС равенство всех граждан не установлено полностью. Например, в том или ином государстве гражданин другого государства — члена ЕС обладает избирательными правами только на выборах в органы местного самоуправления, но не в парламент, во-вторых, не урегулированы вопросы права собственности на землю и другую недвижимость.

Применительно к Скандинавским странам и Финляндии создается своеобразная ситуация. По результатам референдума Нор-

¹ Подготовленный к подписанию, но еще не принятый Договор, устанавливающий Конституцию для Европы, в ст. 1—6 предусматривает приоритет «Конституции и права, создаваемого институтами Союза в ходе осуществления предоставленной ему компетенции». Они «превосходят по своей юридической силе право государств-членов». В то же время в ст. 1—5 говорится об уважении к национальной индивидуальности государств-членов, к присущим им основополагающим политическим и конституционным структурам, в том числе в области местного и регионального самоуправления. В этой же статье говорится об уважении основных функций государства, касающихся прежде всего территориальной целостности, общественного порядка и охраны национальной безопасности.

вегия не вступила в ЕС. Но по рекомендации Северного совета, с которым согласились все парламенты северных стран, их граждане свободно перемещаются по всей северной территории, т. е. там создан безвизовый режим. Поэтому норвежец, попав в Швецию, Данию или Финляндию, подпадает под нормы Шенгенского соглашения, так как оказывается в Шенгенской зоне свободного безвизового передвижения.

Далее, *условия приема и утраты гражданства регламентируются национальным законодательством*. То же касается статуса иностранцев и лиц, получающих политическое убежище.

Никак, по существу, не решаются и проблемы утраты гражданства, поскольку этот вопрос регулируется нормами и национального законодательства. Но ведь после вступления в ЕС граждане всех государств — членов ЕС уже стали как бы общеевропейскими гражданами, и вопрос о них должен рассматриваться в рамках этой организации.

На базе первичного права создаются нормы вторичного права ЕС, принимаемые органами Евросоюза в целях реального функционирования самого Союза и его органов. По идеи, документы, принимаемые такими органами, — нормы *вторичного порядка*, они должны иметь прямое действие. Например, только часть норм о выборах в Европейский парламент имеет прямое действие — прямые выборы по установленным нормам представительства в каждой стране — члене ЕС¹. Однако порядок организации и проведения выборов европейских парламентариев регламентируется национальным законодательством, в Швеции — «Формой правления», Актом о Риксдаге и Законом о выборах. Здесь, таким образом, установлен приоритет национального права перед правом Европейского Союза.

Третичные нормы содержатся в различных соглашениях и конвенциях, в двухсторонних договорах, с помощью которых реализуются учредительные документы и принимаются акты

¹ Согласно Договору, устанавливающему Конституцию для Европы, «Европейский парламент состоит из представителей граждан Союза. Их число не превышает семисот пятидесяти. Представительство граждан обеспечивается в соответствии с методом убывающей пропорциональности при минимальном пороге в шесть членов на государство-член. Никакому государству-члену не может выделяться более девяноста шести мест...»

3. Члены Европейского парламента избираются всеобщим, прямым, свободным и тайным голосованием сроком на пять лет» (ст. 1-20).

органов ЕС. В Швеции заключались консульские соглашения об устраниении двойного налогообложения, о предоставлении равного статуса физическим и юридическим лицам одного договаривающегося государства в другом и т. д. Но, как правило, если возникают споры по поводу условий договоров и конвенций, а также консульских соглашений, в такие документы включаются нормы о подчинении юрисдикции Суда ЕС в Люксембурге. В таком случае Суд ЕС является высшей судебной инстанцией¹.

Что касается института прав и свобод личности, то можно отметить, что при вступлении в ЕС Швеция, как впрочем и Дания, особо оговорили, что они не будут снижать планку социально-экономических прав до уровня общеевропейского, который оказался ниже шведского и датского. Поэтому Суд ЕС в своих решениях не может основываться на нормах ЕС. Здесь, безусловно, действует принцип приоритета национального законодательства перед правом ЕС. И судья должен в своих решениях этим руководствоваться. Помимо этого уголовные дела Суд не рассматривает.

К анализируемой теме относится соотношение с национальным правом решений Европейского Суда по правам человека в Страсбурге. Этот Суд обладает правом для стран, присоединившихся к ПАСЕ, рассматривать дела по жалобам граждан и споры между государствами по поводу нарушения прав человека в одном из таких государств. Но споры между государствами почти не рассматриваются. Суд сосредоточил свое внимание на рассмотрении жалоб отдельных граждан, которые исчерпали возможности защиты своих прав внутри государства. Решения этого Суда признаются обязательными для соответствующего государства. Однако из многочисленных жалоб, направляемых в Суд по правам человека, на деле рассматривается только малая их часть.

В парламентах Швеции, Дании и Финляндии в связи со вступлением в ЕС созданы специальные органы для получения полной информации о том, соответствуют ли решения ЕС их основным законам. Рассмотрение таких вопросов отнесено к компетенции частично конституционной комиссии и комиссии

¹ См. об этом: Европейское Сообщество — ваш сосед. Брюссель; Люксембург, 1992. С. 20. Там же отмечалось, что Европейский Суд является мотором интеграции (с. 20—24).

ЕС Риксдага, частично Внешнеполитического комитета. Кроме того, Риксдаг регулярно заслушивает информацию членов шведской делегации в Европейском парламенте. Заслушиваются и отчеты в парламенте всего Правительства или министра иностранных дел.

Суды Швеции не могут применять международные документы, если противоречат основным законам страны. За таким соотвествием внимательно следят шведские парламентские омбудсманы и канцлер юстиции, входящий в состав Правительства. Допускается, однако, особая процедура: во время ратификации документа внесение законопроекта о поправках в действующую конституцию.

3.3. Конституционные принципы правового статуса граждан

3.3.1. Общие положения

В разд. 3.1 настоящей работы уже говорилось, что представить себе правовой статус без анализа тех принципов, на которых он основан, нельзя. Только уяснив это, мы можем понять, к каким государствам относится Швеция, какова в демократической Швеции ее правовая система.

К числу наиболее важных принципов, носящих конституционный характер, относятся, с моей точки зрения:

- равноправие всех перед законом и судом, перед административными органами;
- законность;
- защита государством и обществом интересов, прав и свобод каждой личности;
- значительный объем правового статуса, широта и полнота свобод и прав;
- значительный объем конституционных обязанностей граждан перед государством и обществом, ответственность граждан за злоупотребление своими правами и свободами;
- гарантированность свобод и прав широким кругом гарантий — экономических, юридических, организационных;
- приоритет интересов государства и общества перед интересами личности.

Рассмотрим каждый из указанных принципов.

3.3.2. Равноправие граждан

«Форма правления» в ч. 2 § 2 гл. 1 гласит: «Общество должно обеспечивать мужчинам и женщинам равные права, а также защиту личной, частной и семейной жизни». Принцип равноправия основывается не только на равенстве по признакам пола, но и по этническим, языковым и религиозным признакам, обязывая государство «поощрять» права лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, развивать их собственную культурную и общественную жизнь». Параграф 15 гл. 2 устанавливает: «В Законе или ином предписании не может содержаться неблагожелательное отношение к какому-либо гражданину, который на основании расы, цвета кожи или этнического происхождения принадлежит к меньшинству».

Что касается равенства по признакам пола, то здесь наибольшие трудности в реальной действительности возникают в трудовых отношениях. При заключении генерального соглашения и коллективных договоров устанавливается равная оплата мужчин и женщин за равный труд, при одинаковой квалификации.

Равноправию по признакам пола в Швеции придается особое значение. В течение длительного времени шведки отвоевывали у мужчин свои права в различных сферах общественной и государственной жизни. Авторы книги «Равновеликие»¹ привели в своей работе таблицу, из которой видно, как давно началась эта борьба (табл. 1).

Однако в секторах хозяйственной жизни, не охваченных коллективными договорами, такого равенства в оплате труда мужчин и женщин добиться не удается (личные секретари, машинистки, стенографистки и т. д.). Здесь обычно женщины получают за свой труд значительно меньше мужчин. Кроме того, они заняты на тех работах, которые хуже оплачиваются.

Поскольку общество состоит из лиц с разным уровнем доходов, в целях сближения уровня жизни богатых и слабо обеспеченных лиц государство проводит политику перераспределения, пользуясь высокой шкалой, установленной для подоходных налогов по прогрессивной системе налогообложения. Собранные в бюджете средства и дают возможность создать систему социальных льгот (пособия по безработице, на рождение детей, родителям до достижения определенного возраста

¹ См.: Ранвейг Л., Альфредссон К. Равновеликие. Положение мужчин и женщин в Швеции. Стокгольм, 1997. С. 15–16.

Таблица 1

Эволюция получения прав шведскими женщинами

Год принятия закона	Содержание закона
1845	Равные права на наследование для женщин и мужчин
1859	Предоставление равных прав для женщин на занятие низших преподавательских постов
1864	Мужья лишаются законного права бить своих жен
1873	Предоставление женщинам права на получение университетского образования (кроме теологии и юриспруденции)
1874	Предоставление незамужним женщинам права получать статус юридического лица с 21 года
1921	Получение женщинами избирательных прав. Предоставление статуса юридического лица замужним женщинам (с 21 года)
1927	Государственные средние школы начинают принимать девочек
1935	Получение женщинами равных пенсий с мужчинами
1937	Предоставление для женщин права на государственное пособие по материнству
1939	Запрет на увольнение женщин с работы вследствие выхода замуж, беременности и рождения ребенка
1947	Установление равной зарплаты женщинам и мужчинам на государственной службе. Введение государственных пособий на детей (в Правительстве появилась первая женщина-министр)
1950	Получение женщинами права на назначение их опекунами
1958	Получение женщинами права быть пасторами в государственной евангелической церкви
1960	Достижение соглашения между ЦОПШ и Конфедерацией работодателей об устраниении в течение пяти лет отдельной шкалы зарплаты для женщин
1969	Введение новой программы в системе обязательного девятилетнего образования для обеспечения равенства полов
1970	Введение такой же программы для старших классов
1971	Введение индивидуального подоходного налога для того, чтобы изменить налогообложение по принципу совокупного налога при вступлении в брак
1972	Создание Совета по равноправию при премьер-министре
1974	Введение родительской страховки для получения равной возможности использовать гибкий отпуск (оплачиваемый) после рождения ребенка

Окончание табл. 1

Год принятия закона	Содержание закона
1975	Предоставление женщинам права на аборт до 18-й недели беременности
1976	Введение новых правил о равенстве полов на государственной службе
1980	Учреждение должности омбудсмана по равным возможностям при Правительстве. Принятие Акта о равных возможностях для женщины и мужчины на рабочих местах
1982	Привлечение к ответственности за оскорбление женщины в общественном месте. Запрет на порнографические представления в общественных местах. Предоставление государственных пособий женским организациям
1983	Предоставление женщинам права на работу по всем профессиям и права на службу в вооруженных силах (Силах обороны)
1988	Принятие пятилетнего плана мероприятий по повышению равенства полов
1991	Закон об усилении мероприятий, включающих борьбу против насилия над женщинами
1992	Вступление в силу нового Закона о равноправии мужчины и женщины, в том числе усилившего меры по борьбе против дискриминации в вопросах оплаты труда, полового преследования, введении 30-процентного квотума в правлениях предприятий
1994	Внесение изменений в Закон о равноправии в соответствии с нормами Евросоюза, согласно которым все проекты законов и других актов подлежат экспертизе с точки зрения равноправия, а также требующими введения должности эксперта по вопросам равноправия
1996	Принятие Правительством постановления, которое обязует все государственные органы исполнительной власти обеспечивать равномерное распределение власти между мужчинами и женщинами, а также проводить политическую работу в этой области

детей, доступная плата за ясли и детские сады и т. д.). Это позволяет женщинам более активно включаться в общественную жизнь, занимать государственные посты, быть депутатами Риксдага и органов местного самоуправления.

Быстрое увеличение после Второй мировой войны хозяйственного сектора привело к широкому вовлечению в него жен-

щин. Женщины стали активно участвовать в профсоюзном движении, а затем создавать свои союзы при политических партиях, что расширило их возможности для борьбы за подлинное равноправие.

Чтобы усилить воздействие на работодателей и обеспечить такое равноправие, сначала Правительство образовало при премьер-министре *Совет по вопросам равенства между мужчинами и женщинами с наделением его совещательными правами*. Затем при Департаменте труда появился *Совет по вопросам равенства* (Jämställdhetsenhetet) с широким представительством от различных общественных организаций. В 1980 г. Закон о равных возможностях предусмотрел создание *Комитета (Совета) по равным возможностям* (Jämställdhetsnämnden), которому было предоставлено право требовать от работодателей ликвидации определенных элементов неравенства на рабочих местах.

Тот факт, что с этим вопросом на практике не все обстоит благополучно, привел к появлению должности *омбудсмана по вопросам равенства* при Правительстве Швеции (jämställd ombudsman) в 1980 г.

Как отмечают шведские авторы, «цель шведской политики равноправия — обеспечить женщинам и мужчинам равные права и обязанности, чтобы

- занимать рабочее место, обеспечивающее экономическую независимость;
- заботиться о детях и доме;
- принимать участие в политической и профсоюзной деятельности и других областях общественной жизни.

Как женщины, так и мужчины должны иметь возможность сочетать родительские обязанности и работу, приносящую доход (если они хотят этого), что требует и нового подхода к роли мужчины, и к далеко идущим переменам в способе организации рынка труда. Это же предполагает и создание широко доступного и качественного ухода за детьми»¹.

Шведская политика равноправия женщины и мужчины основывается на распределении домашних обязанностей и обязанностей по уходу за детьми между обоими родителями². Но

¹ Ранвейг Л., Альффредссон К. Указ. соч. С. 4.

² По действующему законодательству после рождения ребенка мужчине предоставляется двухнедельный отпуск.

все же мужчины не слишком рьяно берутся за домашний труд, и поэтому значительная часть женщин работает неполный рабочий день.

В последние годы, однако, разработаны меры по установлению квот для женщин в регионах, где имеется значительная безработица (не менее 40%). Если предприниматель уменьшает оплату труда женщине при равноценной работе, он может быть приговорен судом к штрафу.

В Швеции отмечается высокая активность женщин в политической жизни. Так, на выборах в Риксдаг мандаты получают 40–45% женщин. Они же составляют 40–50% в правительстве.

Обеспечение равенства на основе расового, языкового, этнического и иного происхождения стало проблемой в Швеции после Второй мировой войны, когда развивающейся промышленности потребовалась значительная рабочая сила. Началась ее активная вербовка в Финляндии, Италии, Греции, Югославии и в других странах. При этом переход был свободным, не требовалось специальных разрешений. И такая политика продолжалась до 70-х гг., когда экономический кризис привел к ужесточению правил для иммигрантов. Тогда основную их часть стали составлять родственники прежней волны иммигрантов, а также беженцы, политиммигранты, получавшие в Швеции убежище. В результате из девяти миллионного населения около 1,5 млн — это иммигранты и их дети¹.

Перед шведским государством вплотную всталая задача, связанная с обеспечением равноправия со шведами коренного населения страны — саамов (лопарей), проживающих на Севере Швеции. Эта народность находится во всей Северной Европе — в Гренландии, Норвегии, Швеции, Финляндии и России. Саами живут до сих пор в условиях родового строя и постоянно подвергаются дискриминации.

После Второй мировой войны саами начали борьбу за свои права, которая дала определенные результаты: они добились права на свой язык, на культурную автономию, на сохранение их среды обитания. В Финляндии для обеспечения прав этой народности был создан специальный Саамский округ, хотя в

¹ Подробнее об этом см.: Иванов К., Смирнов А. Все, что Вы хотите знать о Швеции. Стокгольм, 2000. С. 132–135.

Швеции проживает большая часть саамов: из общего числа их, составляющих 45–65 тыс. человек, в Швеции живут 15–20 тыс. человек. Но из-за того, что они проживают некомпактно, выделение самостоятельной региональной единицы оказалось невозможным. В 1993 г. в ответ на требования саамов был принят Закон об учреждении *Саамского парламента (Саметинга)* (*Sameting*) в качестве консультативного органа, который мог разрабатывать предложения по вопросам языка и культуры этой народности для Риксдага и Правительства. В Саамский парламент избирается 31 представитель. Выборы проходят в третье воскресенье мая через каждые четыре года. К сожалению, этот орган подчинен не Риксдагу, а Правительству, которое после консультаций с Саметингом назначает его председателя. Последний вместе с семью представителями Саметинга образует *исполнительный совет*. Саами считают, что Закон 1993 г. не приблизил их к политической власти.

Трудность в решении проблем этой коренной народности в Швеции заключается в том, что территория их обитания, связанная прежде всего с оленеводством, занимает большую часть страны. Кроме того, приходится решать приграничные с Норвегией вопросы, хотя в 1951 г. был подписан Дополнительный протокол к пограничному протоколу между этими странами.

Что касается равноправия между иностранцами и шведами, то дополнительно включенный в гл. 2 «Формы правления» § 22 (Закон 1994:1468) закрепил его применительно к личным и социально-экономическим правам и свободам и части политических прав. В отношении иных прав «Форма правления» содержит следующую формулу: «Если закон не предписывает иного». Параграф 23 гл. 2 этого основного закона гласит: «Закон или иное предписание не могут применяться в случае противоречия их обязательствам Швеции по соблюдению Европейской конвенции, касающейся защиты прав человека и принципов свободы» (в ред. Закона 1994:1468).

В целом можно считать, что принцип равноправия действует применительно к статусу личности на уровне, установленном европейскими декларациями и пактами, а также учредительными документами Европейского Союза, а кое в чем и на более высоком уровне, если иметь в виду систему гарантий, действующих в Швеции.

3.3.3. Законность

Данный принцип касается всех сторон государственной и общественной жизни Швеции, но особенно существен в сфере прав и свобод личности. Этот принцип является многоплановым. Он раскрывается при анализе *иерархии* правовых актов, участвующих в создании целой системы гарантий правового и организационного порядка, в том числе функционировании специальных органов обеспечения законности (например, института парламентских и непарламентских омбудсманов), в конкретной деятельности всех государственных и негосударственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций.

Остановимся только на *особенностях* воплощения этого принципа применительно к Швеции. Требованием соблюдения законности пронизаны практически все основные законы страны. Но особое значение имеет гл. 8 «Формы правления», которая называется «Законы и другие предписания».

Параграф 1 этой главы устанавливает: «Из положений главы 2 об основных свободах и правах следует, какого рода вопросы могут регулироваться только законами, а какие — не только законами, а также какого рода законопроекты должны в некоторых случаях рассматриваться в особом порядке» (в ред. Закона 1979:933).

В параграфах 2—8 гл. 8 определяются те вопросы, касающиеся свобод и прав, которые должны регулироваться только законами. Причем законы такого рода столь детально регламентируют эти вопросы, что совершенно не нуждаются в актах исполнительной власти. К их числу относятся нормы, касающиеся гражданства, семейного права, собственности, деятельности различных обществ, уголовного права, налогового права, отчуждения собственности, основания проведения совещательного референдума, административно-территориального деления, образования системы государственных органов и органов местного самоуправления, церкви и религии в целом.

Хотя конституция допускает делегирование своих полномочий Правительству, но, во-первых, постановления Правительства (*bestämmelser*), как правило, нуждаются в их утверждении Риксдагом. Во-вторых, если Риксдаг принял в это время закон по тому же вопросу, то постановление Правительства теряет свою силу, так как согласно § 17 данной главы «Закон не может быть изменен или отменен иначе как Законом». В-третьих,

правительственные постановления в основном касаются порядка исполнения закона, правовой охраны свобод и прав (§ 7–13). В-четвертых, § 14 гл. 8 гласит: компетенция Правительства принимать решения о предписаниях по определенным вопросам не препятствует Риксдагу издавать путем закона предписание по тем же вопросам. Но, по мнению Северного совета, шведский Риксдаг принимает столь детальные законы, что для актов исполнительной власти почти не остается места.

По ряду вопросов на страже конституции стоит специальный орган — Законодательный совет, в который Правительство может направить на заключение любой законопроект, в том числе о соответствии его конституции. При этом такое заключение является обязательным, если он касается статуса личности. Такое же заключение может запросить у Законодательного совета любая постоянная комиссия Риксдага.

Таким образом, заключения Законодательного совета охватывают проблемы всей правовой системы в целом.

В финансовой области парламент проводит в жизнь принцип законности в соответствии со специальной гл. 9 «Формы правления» («Финансовая власть»). Так, § 9 этой главы гласит: «Риксдаг устанавливает в требуемом объеме принципы управления государственной собственностью и распоряжения ею. Риксдаг вправе при этом предписать, что конкретная мера не может быть принята без его разрешения».

В сфере судебной деятельности устанавливается (как и в других государствах) принцип независимости судей и их подчинения только закону. Так, § 2 гл. 11 «Формы правления», называемый «Правосудие и управление», гласит: «Никакой орган, в том числе Риксдаг, не может устанавливать, какой приговор должен вынести суд в конкретном случае и каким образом суд должен в иных случаях применять правовые нормы по определенному делу».

Принцип законности отражен и в § 14 данной главы: «Если суд или иной государственный орган находит, что предписание противоречит положениям основного закона или какого-либо акта вышестоящего органа, либо что установленный порядок в каком-то важном отношении не соблюдается, он вправе не принять во внимание такое предписание. Но если предписание установлено Риксдагом или Правительством, такой подход допускается только тогда, когда совершена явная ошибка» (в ред. Закона 1979:933).

За неисполнение своих обязанностей министры, административные служащие, члены различных ведомств несут юридическую ответственность. Процедура возбуждения дела детально регламентируется гл. 12 «Формы правления». Так, на Конституционную комиссию Риксдага возложен парламентский контроль за законностью деятельности всех государственных органов (кроме Риксдага и подконтрольных ему учреждений).

В Швеции функционирует институт омбудсмана в лице четырех парламентских омбудсманов и четырех их помощников. Но помимо этого имеются еще правительственные омбудсманы, а также общественные омбудсманы по печати, созданные мощными средствами массовой информации.

Правительство создает их по собственной инициативе. Были образованы правительственные (непарламентские) омбудсманы:

- по защите прав потребителей;
- равным правам мужчин и женщин;
- борьбе с этнической дискриминацией;
- защите прав инвалидов;
- защите прав детей и подростков;
- средствам массовой информации.

С 1999 г. появился пост омбудсмана по борьбе с дискриминацией на почве сексуальной ориентации.

При этом омбудсманы обязаны защищать права не только шведских граждан, но и иностранцев.

«Важно отметить, — пишут К. Иванов и А. Смирнов, — что омбудсманы ни в коем случае не подменяют судей — у «специальных уполномоченных» свое поле деятельности. Распространяя знания о правах граждан, предоставляя бесплатные консультации и помочь нуждающимся, наконец, выступая на актуальные темы в прессе и по телевидению, они заботятся о сохранении в шведском обществе уважительного отношения к закону и человеку»¹.

Укреплению законности служит закрепленное в «Форме правления» положение «О неприменении обратной силы закона в судебном и административном производстве, в налоговом законодательстве». На основе § 10 гл. 2 этого основного закона «уголовное или иное наказание не может быть применено за то деяние, за которое оно не могло быть установлено в то время,

¹ Иванов К., Смирнов А. Указ. соч. С. 83.

когда это деяние было совершено. За деяние не может применяться более тяжкое наказание, чем то, которое было предписано. Все предписания в отношении наказания за преступления касаются также ограничения прав или иного серьезного правового воздействия за совершение преступления». Исключения допускаются в особых случаях по решению Риксдага.

Налоги и другие выплаты государству (пошлины, акцизы, административные штрафы, пени, неустойки) не могут взиматься в больших размерах, чем те, которые установлены в соответствующий период, т. е. когда они должны были выплачиваться.

Далее, законность предполагает недопустимость внесения во всеобщий реестр сведений о политических взглядах гражданина. К сожалению, правоохранительные органы использовали такие сведения и снабжали ими предпринимателей, административные органы и другие структуры, особенно при решении вопроса о приеме на работу.

3.3.4. Защита государством и обществом интересов, прав и свобод каждой личности

Глава 1 «Формы правления» устанавливает: «Государственная власть должна осуществляться с уважением к достоинству всех людей вообще и к свободе и достоинству каждого человека.

Различное личное, экономическое и культурное благосостояние частных лиц должно быть основной целью деятельности государства».

В первую очередь такая защита обеспечивается высшим представительным органом Швеции — Риксдагом, который путем принятия специальных законов создает нормы о такой защите, образует сеть органов, на которые возложены обязанности (помимо других задач) защищать интересы шведских граждан и иностранцев. Так, помимо судебной власти в Швеции имеются специальные органы, преследующие эту цель.

В рамках исполнительной власти применяется так называемая квазисудебная процедура. Любое лицо, которое считает, что действующей администрацией или принятыми ею нормативными актами нарушены его права и интересы, может потребовать рассмотрения спора либо в той же инстанции, либо в специальном органе в рамках исполнительной власти. Так, спор по поводу неправильного, с точки зрения индивида, взимания налога может рассматриваться в налоговом органе Министерства (Де-

партамента) финансов. Такой спор рассматривается на основе принципов правосудия с участием заинтересованного лица, его адвоката, состязательности сторон, гласности, с правом обжаловать принятое решение в административном суде.

Специальные органы при Риксдаге, контролирующие деятельность правления Риксбанка (Государственного банка) и Управления национального долга, обязаны в своих постановлениях не допускать, чтобы в их деятельности нарушались интересы граждан, ибо государственные долги не могут не затрагивать размеров налогов, государственных процентных ставок при кредитовании.

«Форма правления» в гл. 2 устанавливает: «Каждый гражданин в своих отношениях с обществом должен быть защищен от лишения свободы. Кроме того, ему должна быть обеспечена свобода передвижения в пределах государства и свобода выезда из него» (§ 8).

«Если гражданин будет лишен свободы в связи с преступлением или покушением на преступление какой-либо иной властью, кроме судебной, то такое дело без промедления должно быть проверено судом. Указанное, однако, не относится к случаям, когда исполнение наказания, связанного с лишением свободы, должно осуществляться в государстве по приговору, вынесенному в другом государстве» (§ 9).

«Судебное разбирательство не может осуществляться по ранее рассмотренным действиям, спорам и иным делам» (§ 11).

Конституция не провозглашает частную собственность священной и неприкосновенной, но она допускает ее отчуждение только по закону в пределах, необходимых для общественных нужд и за справедливую компенсацию. Это изъятие не должно выходить за рамки, которые могли бы угрожать целям демократического общества. Другие ограничения прав и свобод также допускаются только на основе закона и в исключительных случаях. Перечень обязательных ограничений дан в ч. 4 § 12 гл. 2. Они касаются, например, запрета раскрывать государственную и военную тайны, защиты государственной безопасности, экономики, общественного порядка, достоинства личности, святыни частной жизни, предупреждения преступлений, защиты предпринимательской деятельности; они возможны и по другим особенно важным причинам.

В некоторых случаях, однако, основные законы допускают формулировки типа: «Если закон не устанавливает иного». Это мо-

жет создать почву для широго использования предписаний, допускающих произвольное толкование ограничений со стороны исполнительной власти. Но когда они затрагивают интересы личности, то заинтересованные лица могут прибегнуть к оспариванию такой оговорки через указанную выше квазисудебную процедуру.

3.3.5. Широта и полнота содержания прав, свобод и обязанностей граждан

Характерной чертой правового статуса личности является не только провозглашение свобод, прав и обязанностей граждан и иностранцев, но и одновременное указание на запрет принудительного их использования. Так, § 2 гл. 2 «Формы правления» гласит: «Каждый гражданин в своих отношениях с обществом должен быть защищен от принуждения раскрывать свои взгляды в политической, религиозной, культурной и иных сходных сферах. Кроме того, в своих отношениях с обществом он должен быть защищен от принуждения участвовать в собраниях или демонстрациях в целях формирования мнения или в целях выражения иных мнений либо защищен от принуждения принадлежать к политическому объединению, религиозному обществу или иному объединению, основанному на взглядах, которые имеются в виду в первом предложении» (имеется в виду защита от принуждения. — М. М.).

Типичная для конституций других государств норма о свободе слова и печати определяется в Швеции более широко. «Форма правления» закрепляет свободу высказываний, распространения сообщений устно, письменно, путем изображения или иным способом, а также высказываний мыслей и выражений чувств. Должна быть обеспечена свобода собраний: свобода высказываний на них, организация собрания, присутствие на них, и для иных целей, в том числе для показа произведений искусства. Свобода демонстраций предполагает право их организации и участия в них в общественных местах. В Акте о свободе печати и Основном законе о свободе высказываний очень детально определяются виды высказываний, в том числе с помощью технических средств, право на получение информации из различных государственных органов (кроме Риксдага) не только средствами массовой информации, но и любым гражданином, который вправе истребовать копии постановлений и других актов (если только они не являются секретными), которые могут затронуть его интересы.

Довольно широким является сам перечень свобод и прав граждан и иностранцев, а также допустимых законом ограничений на основе изменений, внесенных в гл. 2 Законом 1994:1468. Им посвящен § 21, относящийся к гражданам, и § 22 с длинным перечнем тех прав, которыми иностранцы уравниваются в правах со шведскими гражданами.

Однако существенным недостатком гл. 2 «Формы правления» является то, что она почти не содержит норм о социально-экономических правах и свободах. В § 2 гл. 1 «Формы правления» содержится лишь указание на обязанность государства «обеспечивать всем право на труд, жилище и образование, а также содействовать социальному обеспечению, безопасности и хорошим условиям жизни». Но такая формулировка не представляет правовых норм социально-экономического характера. Исключение составляют лишь нормы о праве на частную собственность и свободу предпринимательства.

Сказанное отнюдь не означает, что в Швеции нет социально-экономических прав. Они регламентируются в нормах текущих, обычных законов. Социальный стандарт жизни в этой стране очень высок¹, он сохраняется благодаря социал-демократической доминанте в праве, и он выше, чем в других странах Европы. Но перевод социально-экономических свобод и прав на конституционный уровень, несомненно, повысил бы степень их защищенности и не снижался бы при сменах состава Риксдага и Правительства. Так, буржуазные партии критикуют на выборах в Риксдаг СДРПШ за высокие налоги, позволяющие держать планку социального обеспечения и страхования. Однако практика показывает, что рядовые шведы не стали бы одобрять негативные для них законы. Поэтому буржуазные партии позволяют себе лишь незначительные изменения положений социально-экономического характера.

3.3.6. Значительный объем конституционных обязанностей личности перед обществом и государством. Ответственность граждан за злоупотребление своими правами и свободами

Все международно-правовые документы, а также акты государств Европы, как известно, направлены на расширение демократических прав и свобод, исходя из приоритета интересов

¹ Однако в последние годы на первое место в мире по доходам на душу населения стала выходить Норвегия.

личности перед обществом и государством. Можно сказать, что имеет место чрезмерное увлечение этим принципом. Так, в разных государствах стали возникать проблемы, связанные со злоупотреблением немалого числа лиц своими свободами и правами. На второй план отошла ответственность личности перед обществом и государством, отчего прежде всего стали страдать законопослушные граждане. Кроме того, возникает проблема национальной безопасности, получил распространение терроризм.

Поэтому перед учеными и практиками вплотную стоит проблема: как разрешить конфликт между индивидуальными правами и публичным интересом (благом), как в праве закрепить принцип, запрещающий злоупотребления правами и свободами?

«Форма правления» в гл. 2 обязывает граждан, находящихся на государственной службе или при исполнении служебных обязанностей, не раскрывать государственную или военную тайну, тайну личной или частной жизни отдельных граждан, тайну предпринимательской деятельности. Не имеет права гражданин препятствовать раскрытию преступлений и их расследованию. Органы, отвечающие за публикацию того или иного произведения, обязывают частных лиц не разглашать сведения об авторе, если он пожелает сохранить анонимность.

Любой гражданин не может злоупотреблять свободой печати, а также свободой высказываний, осуществляемых с помощью технических средств (на радио, по телевидению, в кинофильмах, в Интернете, через фотографии и т. д.).

Ученые-юристы и практики в странах Северной Европы отмечают повышение внимания к указанной проблеме¹. Но и конституционные акты Швеции, по существу, отдают приоритет интересам общества и государства перед правами и свободами личности. Например, два конституционных акта — Акт о свободе печати и Основной закон о свободе высказываний — содержат много норм, закрепляющих ответственность за злоупотребление свободой печати и иными формами свободы высказываний.

¹ См.: Халльберг П., Яймя М. Система правовой защиты в Финляндии. Хельсинки, 1998. С. 12—16. Авторы обращают внимание на две тенденции в праве и судебной практике: одна касается поощрения индивидуализма и предпринимательства, а другая — поощрения коллективной ответственности за решение общих дел, как общественных, так и государственных.

Граждане несут ответственность за клеветнические высказывания в устной или в иных формах. При этом они не имеют права сообщать нежелательные сведения о том или ином лице, фирме, органе, даже если эти сведения соответствуют действительности, но могут негативно сказаться на репутации объекта клеветы. Такие сведения (процесс о диффамации) наказываются по решение специального суда — суда по делам о свободе печати, суда общей юрисдикции или административного суда.

Акт о свободе печати и Основной закон о свободе высказываний детально (в ред. Закона 1998:1438) определяют не только содержание свободы печати и информации, но и право на анонимность и ответственность за злоупотребление этими свободами, а также виды профилактических мер по предупреждению распространения недопустимых высказываний. При этом устанавливается последовательность виновных лиц или органов печати, которые могут нести ответственность. До суда канцлер юстиции имеет право приостановить распространение таких произведений.

На граждан и иностранцев распространяется обязанность охраны природы, окружающей среды и памятников истории и культуры. Такая же обязанность лежит на всех публичных властях, общественных организациях¹.

Согласно § 4 гл. 1 Акта о свободе печати «лицо, в обязанности которого входит вынесение решения по поводу злоупотребления свободой печати или обеспечения иным путем выполнения данного Акта, должно всегда иметь в виду, что свобода печати является основой свободного общества, а также должно обращать больше внимания на противозаконность темы и смысла, чем на формы их выражения, больше на цель, чем на манеру изложения, а в случае сомнения — скорее оправдывать, чем осуждать».

При установлении последствий, которые согласно данному Акту связаны со злоупотреблением свободой печати, в случае опубликования сообщений, которые требуют поправок, особое

¹ Когда на острове Готланд радиации подверглось почти все поголовье свиней, специальное управление при Департаменте сельского хозяйства обязало всех крестьян их уничтожить. С другой стороны, по результатам совещательного референдума в 1980 г. избиратели обязали государство отказаться от строительства атомных электростанций.

внимание должно обращаться на то, чтобы указанные поправки в надлежащей форме были доведены до всеобщего сведения».

Акт о свободе печати и Основной закон о свободе высказываний устанавливают, что привлечение к ответственности за злоупотребление свободой печати и иных форм высказываний возможно по суду, в виде административного возмещения причиненного ущерба, конфискации произведения, наложения ареста по решению канцлера юстиции только в тех случаях, которые предусмотрены данными основными законами Швеции.

Акт о свободе печати в § 9 гл. 1 предусматривает издание специальных законов, которыми устанавливается запрет на коммерческую рекламу, пропагандирующую алкогольную продукцию и табачные изделия, распространяющую сведения о состоянии здоровья и окружающей среды, на разглашение обстоятельств личной жизни, а также определяется ответственность за такие деяния как частных лиц, так и компаний.

3.3.7. Гарантированность прав и свобод личности

Юридическая наука к числу гарантий относит экономические, правовые и организационные гарантии. Часть ученых включают в число гарантий также идеологические гарантии, особенно в отношении стран с высоким уровнем общей и правовой культуры, что характерно, например, для Швеции и других стран Северной Европы¹.

Что касается экономических гарантий, то конституция вывела их за свои рамки, тем более что социально-экономические свободы и права она устанавливает лишь частично. Но на практике они используются достаточно широко. Швецию относят к числу стран всеобщего благосостояния с высоким стандартом даже минимального их уровня.

Согласно «Форме правления», Акту о Риксдаге и другим конституционным актам ограничения свобод, прав, интересов личности «могут применяться лишь в тех целях, которые приемлемы для демократического общества, они не могут выходить за пределы необходимого с учетом цели, которая их вызвала, и не могут создавать угрозу свободному формированию мнений, являющемуся одним из принципов правления народа».

¹ Об идеологических гарантиях см., например: Слуцкая Н., Тоштендаль Р. Указ. соч.

да». Они не должны вводиться на основании политических, культурных и религиозных взглядов.

Исключение сделано лишь в области престолонаследия, так как Акт о престолонаследии 1810 г. с поправками 1979 г. обязывает короля и его наследников исповедовать евангелическо-лютеранскую веру.

Собственность гражданина защищается таким образом, чтобы нельзя было принудить его к отказу от земли или иной недвижимости, кроме случая, когда это требуется для «важного общественного интереса».

В соответствии с «Формой правления» «ограничения в праве заниматься ремеслом или профессией устанавливаются исключительно для защиты важных общественных интересов и никогда не будут устанавливаться исключительно в целях экономического благоприятствования какому-либо лицу или предприятию» (в ред. Закона 1994:1468). Закон или иное предписание не должны противоречить обязательствам Швеции по соблюдению Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Европейской конвенции по борьбе с терроризмом, а также международным принципам свободы личности.

В гл. 11 «Формы правления» («Правосудие и управление») устанавливается: «Правовой спор между частными лицами не может в силу Закона разрешаться иным, кроме суда, органом» (§ 3). Суд должен осуществлять проверку законности лишения свободы иным органом, которому предоставлено право административного ареста (прокурор, шеф полиции).

В гл. 12, содержащей нормы, посвященные контролю за законностью, содержатся организационные гарантии для защиты прав и свобод личности от произвола чиновников, судей и других лиц. Так, в соответствии с § 6 гл. 12 «Формы правления» «Риксдаг может избрать одного или нескольких омбудсманов для контроля, согласно принятой Риксдагом Инструкции, за применением законов и иных законодательных актов в публичной деятельности. Омбудсмен может выступать с ходатайствами в случаях, которые указаны в Инструкции». Это относится к судьям, служащим в сфере исполнительной власти, религиозным и иным общественным организациям. На прокурора при этом возложена обязанность оказывать помощь омбудсману в его деятельности.

В связи с правом омбудсмана проверять законность судебной деятельности возникает вопрос о том, не нарушает ли ука-

занное право принцип независимости судей и их подчинения только закону. Можно утверждать, что такого нарушения нет, так как омбудсмен не может воздействовать на выносимые судами приговоры и решения. Проверка омбудсмана относится к случаям явной незаконности в их деятельности, например получению взятки и другим наказуемым действиям со стороны судей.

Существенной гарантией защиты граждан является *особая процедура*, предусмотренная в рамках исполнительной власти. Ее цель заключается в предоставлении гражданам и юридическим лицам не только возможности получать копии решений административных органов, но и права обжаловать такие решения, вынесенные соответствующими органами, а также отдельными чиновниками и даже главами департаментов. Кроме того, в Правительстве имеется специальное лицо, назначаемое им, — *канцлер юстиции*. Это чиновник, обладающий большим опытом юридической работы, на которого возложена проверка законности в деятельности органов исполнительной власти, включая Правительство, средств массовой информации, а также тех органов, которые наделены административными функциями: исполнительные органы собраний коммунальных уполномоченных, религиозные общины и даже отдельные лица, наделенные правами юридического лица (§ 6 гл. 11 «Формы правления» в ред. Закона 1998:1700). Эта норма появилась после проведения широкой административной реформы.

3.3.8. Приоритет интересов общества и государства перед интересами личности

В основном конституция Швеции, говоря о гарантиях, *содержит ссылку к текущему законодательству*, в котором должны определяться пределы пользования свободами и правами, более детальные гарантии их осуществления человеком и гражданином, чтобы они не могли препятствовать осуществлению прав и свобод других лиц, интересам общества и государства.

В шведской конституции приоритет интересов общества и государства наиболее четко отражен в Акте о свободе печати и в Основном законе о свободе высказываний.

Так, гл. 7 Акта о свободе высказываний содержит перечень сведений, которые в интересах государства и общества не подлежат опубликованию (§ 3 и 4) и рассматриваются как преступ-

ление против свободы печати. С такой целью Законом 1988:1448 была изменена редакция этих параграфов. Теперь в § 4 содержится перечень из 14 пунктов, которые считаются преступлениями против свободы печати, и в § 3 еще три пункта. В соответствии с § 7 «печатное произведение, содержащее признаки преступления против свободы печати, может быть конфисковано». Среди них указываются, например, такие деяния, как не-компетентное обращение с секретными сведениями, передача иностранной власти сведений, могущих нанести вред интересам национальной безопасности, обороны. А во время войны или в случае ее опасности ответственность наступает независимо от правильности или неправильности сведений.

3.4. Институт гражданства в Швеции

На объем прав, свобод и обязанностей личности в Швеции, как и в других государствах, большое влияние оказывает характер правовой связи лица с государством, т. е. является ли эта связь постоянной или вытекает только из факта пребывания в данном государстве и прекращается с момента, когда это лицо покидает его пределы. Если связь постоянная и сохраняется даже за пределами своего государства, то такое лицо является его гражданином. Все остальные лица, не имеющие доказательств своей принадлежности к данному государству, признаются иностранцами или лицами без гражданства. Однако есть такие страны, которые не предусматривают института безгражданства (апатридов). Все неграждане причислены к категории иностранцев. К таким странам относится, например, Финляндия.

Только граждане наделены наиболее полным объемом прав, свобод и обязанностей, предусмотренных в государстве, а иностранцы ограничены в своих правах. В Швеции в гл. 2 «Формы правления» провозглашено равенство граждан и иностранцев, если закон не ограничивает иностранца в каком-либо конкретном праве.

Как известно, права личности зафиксированы в международно-правовых документах — конвенциях, пактах, международных договорах, декларациях, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Маастрихтских соглашениях, Шенгенской конвенции и др. Практически эти документы нашли отражение в национальном законодательстве Швеции. Некоторые вопросы гражданства регулируются «Фор-

мой правления» и другими основными законами. Специально институту гражданства посвящены: Закон о гражданстве 2001:82, Закон о статусе иностранцев 2005:716, Положение о гражданстве 2001:218, принятное Департаментом юстиции.

В «Форме правления» и указанных нормативных актах определяются принципы статуса граждан, основания приобретения и утраты шведского гражданства, органы, которые решают вопросы гражданства и рассматривают жалобы лиц на решение вопросов гражданства. Здесь же регламентируются вопросы, касающиеся двойного гражданства (бипатридов), положения лиц, не имеющих доказательства своей принадлежности к гражданству Швеции или другого государства. В Швеции, как и в Финляндии, апатриды относятся к иностранцам.

Ранее законодатель не признавал института двойного или множественного гражданства, хотя на практике бипатридами становились шведы в силу различий в законодательстве разных государств¹. Теперь новый закон о шведском гражданстве изменил подход к этому вопросу.

Как отмечает И. А. Ракитская, причиной явилось изменение потоков иммиграции. «Сегодня приблизительно каждый пятый из почти девятимилионного населения страны является иммигрантом или имеет родителей-иностранцев. Таким образом, за последние десятилетия прежде моноязычное шведское сообщество с полноценной этнической культурой стало обществом многокультурным, в котором существует ряд этнических меньшинств. Иммигранты хотят жить в Швеции, пользоваться всеми привилегиями и правами наравне со шведскими гражданами. Все это привело к необходимости пересмотра Правительством и парламентом миграционной политики страны и внесения соответствующих изменений в законодательство, регулирующее вопросы гражданства, правового положения иностранных граждан, беженцев и вынужденных переселенцев»².

Ученые Швеции рассматривают гражданство как *правовой, а не политico-правовой институт*. Отношения, касающиеся этого института, регулируются законом. Они устанавливаются

¹ Так, если у шведских родителей рождался ребенок на территории того государства, в котором признавалось гражданство в силу рождения на его территории, то он становился *бипатридом*.

² Ракитская И. А. Правовое регулирование института гражданства в Швеции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. Вып. 2. С. 24–31.

между личностью и государством на основе норм права, однако нельзя не признать, что на эти отношения оказывают влияние политические, а также социально-экономические факторы. Так, потребность в рабочей силе в периоды экономического подъема обусловила облегченный прием в шведское гражданство. А социальный состав иммигрантов повлиял на выбор иного подхода в вопросах приобретения гражданства.

У гражданина Швеции связь с государством является постоянной, и объем прав наиболее полный.

Постоянный характер связи шведского гражданина с государством подчеркивается в «Форме правления», которая предоставляет своему гражданину право свободного передвижения по стране, свободного выезда из Швеции и возвращения в свою страну. Ему не может быть в этом отказано, за исключениями, предусмотренными в Законе, например при возбуждении против такого лица уголовного преследования.

До принятия нового Закона 2001 г. в Швеции не признавался институт двойного гражданства и институт апатридов, т. е. бипатридов и лиц без гражданства. Так, если лицо не является шведским гражданином и не имеет доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства, оно рассматривается как иностранец. Если лицо обладает одновременно и шведским гражданством, и гражданством другого государства, то в Швеции оно является шведским гражданином. Лишь в случаях, установленных законом, лицо утрачивает вследствие этого шведское гражданство (см., например, § 7 гл. 2 «Формы правления» в ред. 2001 г.).

Новым принципом гражданства по Законам 2001 и 2003 гг. является *признание института двойного и даже множественного гражданства*. Как справедливо отмечает И. А. Ракитская, «шведы очень гуманны. В этой связи они исходят из интересов людей. Преимущества, которые вытекают из наличия двух гражданств для людей ими обладающими, очевидны. По мнению шведских специалистов, сохранение своего прежнего гражданства наряду с полученным шведским гражданством помогает новоиспеченным шведам легче прижиться, адаптироваться и интегрироваться в шведское общество. Сохранение прежнего гражданства облегчит возвращение на свою историческую родину»¹.

¹ Ракитская И. А. Правовое регулирование института гражданства в Швеции. С. 27; см. об этом также: Svensk medborgarskap. 2001. S. 4.

В случае если такое лицо пожелает этого, оно может безпрепятственно въезжать в страну и выезжать из страны и без оформления въездной и выездной визы.

Проблема возникла после вступления Швеции в ЕС. На основе принятых в ЕС документов, а также проекта Конституции для стран Европы предусмотрено единое гражданство, допускаются свободное передвижение по территории Европы, получение права на работу без какой-либо дискриминации и др. Но можно ли в этом случае говорить о двойном гражданстве? Все-таки об общем гражданстве в ЕС едва ли можно говорить. Так, граждане, например, Югославии не могут участвовать в Швеции в выборах в Риксдаг. Избирательными правами они обладают на выборах в органы местного самоуправления, да и то после трехлетнего постоянного проживания на территории соответствующей коммуны и при условии уплаты коммунальных налогов. Указанные лица не обладают правом занимать определенные государственные посты, а также подвергаются другим ограничениям.

Однако граждане государств других членов ЕС вряд ли могут рассматриваться как иммигранты. У них, по-видимому, имеется какой-то *промежуточный статус* между правовым положением граждан Швеции и иммигрантами. В то же время положение таких лиц нельзя рассматривать как двухуровневое гражданство, которое может возникать в федеративном государстве (например, в России).

Особо следует сказать о том, как решаются вопросы гражданства в отношении стран Северной Европы, являющихся членами Северного совета¹.

Проведенная в северных странах унификация законодательства предусматривала облегченную процедуру получения гражданства в каждом из этих государств, о чем будет сказано позднее. Но при этом возникла сложность урегулирования вопроса о гражданах Исландии и Норвегии, которые членами ЕС не являются. Для них ЕС установил особый режим передвижения в рамках Шенгенской зоны.

Важным принципом института гражданства является *приоритет шведского гражданства перед гражданством других стран*,

¹ По рекомендациям Северного совета была проведена унификация законодательства о гражданстве еще до вступления Дании, Швеции и Финляндии в ЕС.

что наглядно видно, например, при решении вопроса о приобретении и утрате шведского гражданства.

Нельзя не отметить, что новое законодательство усложнило процедуру и условия приема в шведское гражданство. Объясняется это тем, что вырос приток иностранцев, которые чаще всего не обладают навыками работы в новых условиях, а также определенными спадами в экономике. Кроме того, новые иммигранты стали плохо вписываться в шведские условия жизни.

Еще одним принципом института гражданства можно назвать *запрет лишения гражданства и его утраты в целом* вопреки желанию шведского гражданина. Но из этого принципа сделано исключение. Так, если шведский гражданин поступает на публичную службу в другом государстве, он утрачивает свое прежнее гражданство.

Законодательство о шведском гражданстве детально определяет основания приобретения шведского гражданства и его утраты или прекращения. В нем также регламентируются вопросы, касающиеся порядка рассмотрения этих дел, определяются органы, наделенные правом предоставления шведского гражданства и осуществляющие контроль за законностью в данной сфере, органы, рассматривающие жалобы на отказ в предоставлении гражданства или решения об утрате шведского гражданства, споры о гражданстве детей при разном гражданстве родителей ребенка, а также решающие другие вопросы, которые касаются данного правового института.

Первым основанием является признание гражданства *при рождении ребенка*. Оно существует во всех странах мира. Но решается по-разному в каждой стране.

Приоритет шведского института перед другими странами проявляется в ряде норм Закона. Так, если матерью ребенка является шведская гражданка, то ребенок признается шведским гражданином независимо от места его рождения, хотя бы его отцом был иностранец. Когда оба родителя являются шведскими гражданами, то вопросов не возникает. Рождение ребенка за границей требует либо паспорта родителей, либо иного способа доказательства шведского гражданства родителей (или только матери) при регистрации его в консульских учреждениях Швеции. Ребенок признается шведским гражданином, если отец ребенка является таковым и женат на матери ребенка, даже если она не является шведской гражданкой. Если отец родившегося ребенка умер, будучи до этого шведским гражданином, а рож-

дение ребенка имело место в Швеции, он признается шведским гражданином, даже если мать после смерти отца ребенка родила за границей, но имеется доказательство ее брака с отцом ребенка. Вопрос решается на основании Семейного кодекса (§ 9 гл. 1 Закона 2005:451).

Другим основанием является *усыновление или удочерение*. Надо сказать, что находящийся на территории Швеции ребенок, родители которого неизвестны, признается шведским гражданином до тех пор, пока они не станут известны.

Усыновление или удочерение допускается, если ребенку не исполнилось 12 лет, а родители являются шведскими гражданами.

Здесь возникает вопрос об использовании этого основания, если усыновление осуществляется при однополых браках шведов. Согласно закону (Семейному кодексу) такие браки не просто признаются, но и официально регистрируются, хотя церковь их не признает. Поэтому усыновление допускается и при таком основании, если оба лица согласны на это. При подобных обстоятельствах учитываются нормы международных договоров и Гаагской конвенции. Усыновление считается законным, если оно имело место также в других странах Северной Европы.

Закон о гражданстве регламентирует и вопросы гражданства при *изменении его родителями ребенка*. Нормы касаются детей, которым еще не исполнилось 18 лет. Для решения о выходе из шведского гражданства достаточно волеизъявления одной лишь матери ребенка. То же самое относится и к решению о получении шведского гражданства одной лишь матерью ребенка, не достигшего 18 лет, если он на это согласен.

Шведское законодательство знает два основания приобретения иностранцами шведского гражданства: *по заявлению* (сходное с российским основанием — по регистрации) и *по ходатайству*, т. е. путем натурализации. При этом первое из них представляет собой упрощенный порядок получения шведского гражданства, хотя и требует наличия определенных условий, в частности возрастных и моральных условий, временного проживания в Швеции, наличия вида на жительство и др. Если родители утратили шведское гражданство, их сын или дочь не должны с точки зрения закона страдать от этого. Одним из требований является отсутствие у заявителя психических расстройств. Ему необходимо отвечать моральным критериям,вести честный образ жизни, не иметь судимости.

Что касается *натурализации*, то к лицам, желающим получить шведское гражданство, предъявляется ряд требований:

- они должны идентифицировать свою личность;
- иметь возраст не менее 18 лет;
- иметь постоянное место жительства в Швеции (не менее двух лет требуется для граждан стран Северной Европы), а также средства для проживания. При этом сроки постоянного проживания разные для лиц, не имеющих гражданства, беженцев и иных иностранцев.

Лица, ходатайствующие о получении шведского гражданства, но не имеющие возможности представить доказательства своей личности (например, беженцы), могут тем не менее получить шведское гражданство, если они прожили не менее восьми лет в Швеции и существует вероятность того, что сообщенные ими сведения о себе являются правильными.

Закон о гражданстве предусматривает и основания *прекращения и утраты шведского гражданства*:

- по заявлению о выходе из шведского гражданства одного из супругов или обоих супругов. При этом дети до 12 лет автоматически следуют новому гражданству родителей, а для детей с 12 до 18 лет нужно письменное согласие последних. Если же прекращает шведское гражданство только отец ребенка, ребенок сохраняет шведское гражданство (вопрос решается его матерью);
- по закону. Это относится, например, к длительному пребыванию за границей и поступлению на иностранную государственную службу, добровольному отказу от шведского гражданства и к некоторым другим причинам.

Основания утраты шведского гражданства или его прекращения регламентируются прежде всего «Формой правления» и Законом о гражданстве.

Право *принятия в шведское гражданство* ранее принадлежало королю и решалось в Государственном совете. По действующей конституции это право перешло к Правительству. Проверкой документов, представленных ему, занимается Миграционное управление. Для граждан северных стран — правление соответствующего лена¹, подчиненного ландсхёфтигу (начальнику лена, или губернатору).

¹ Лен — основная административно-территориальная единица в Швеции.

3.5. Статус иностранцев

Длительное время Швеция была однородным обществом, но в связи с массовой иммиграцией она стала полиэтническим и многокультурным государством. Из почти девятимилионного населения на 2000 г. 1,5 млн являлись иммигрантами или детьми иммигрантов. Как считают авторы книги «Все, что Вы хотите знать о Швеции», политика шведского государства в отношении иммигрантов базируется на трех основных принципах:

- равенство в правах и обязанностях между иммигрантами и коренными жителями Швеции;
- свобода культурного выбора (т. е. иммигрант сам решает, в какой степени становиться шведом, а в какой сохранять свои национальные традиции);
- сотрудничество между шведами и иммигрантами, взаимная терпимость и уважение.

Однако это теоретические принципы. На самом деле введение в 1996 г. специального поста омбудсмана по борьбе с этнической дискриминацией, по защите иммигрантов от расовой дискриминации, прежде всего в сфере трудовых отношений, показывает, что с этим в Швеции не все обстоит благополучно.

Государство предпринимает значительные усилия по предоставлению нешведам недорогого коммунального жилья, но только в определенных районах, в результате чего иммигранты образуют свои общины (землячества). Как правило, не возникает интеграции в шведское общество с его традициями и законами. Достаточно сложно получить работу даже тем нешведам, которые владеют шведским языком.

Как правило, иммигранты получают значительно меньшую заработную плату по сравнению с коренными шведами. Впрочем, объяснение этому найти нетрудно. Так, завод «Вольво» в Стокгольме нанимает шведов, обладающих высокими профессиональными знаниями и трудолюбием. Этот завод оснащен новейшим оборудованием, на котором большая часть иммигрантов из Африки и Ближнего Востока работать не умеют. А вот на заводе «Вольво» в Гётеборге трудятся главным образом именно такие иммигранты, и оборудование там устаревшее. Поэтому и заработка плата у них значительно меньше. Кроме того, основная часть преступлений совершается в среде иммигрантов, что не может не сказываться на отношении к ним граждан страны и шведской полиции.

Повышение уровня безработицы в последние годы не может не вызывать желания у части шведов избавляться от «приезжих». Правда, увеличение (пополнение) иммигрантов за счет стран «цивилизованного мира» (стран Балтии, Польши, России и др.) в целом не дает шведам оснований для негативного к ним отношения.

«Форма правления» в § 22 гл. 2 определяет, в каких правах иностранцы уравнены со шведскими гражданами: в личных (гражданских) и части политических прав, например, таких, как участие в собраниях и демонстрациях в целях формирования общественного мнения, в религиозных и иных организациях, свобода информации, высказываний, защита от принуждения раскрывать свои взгляды и внесения данных в ЭВМ, если иное не предусмотрено в законе. Что касается социально-экономических прав, то, как и в отношении шведских граждан, конституция содержит лишь нормы ограниченного перечня, указанного в «Форме правления». К ним относятся такие права, как право на образование, на занятие профессиональной деятельностью и творческим трудом, защита авторских прав писателей, художников, фотографов и других лиц свободных профессий, право на профессиональные методы борьбы и пользование природой.

Закон о статусе иностранцев 1989 г. выделяет разные категории таких лиц. Закон 2005 г. уточняет этот перечень и устанавливает более жесткие требования к иммигрантам — это лица, получившие в Швеции *убежище*. К таким иностранцам относятся *беженцы*. Ими признаются лица, преследуемые (в своей стране или других странах) по признакам расы, национальности, политическим взглядам, религиозным убеждениям. *К лицам, нуждающимся в защите*, относятся те, кому угрожает на родине смертная казнь, пытки и другие действия негуманного характера, военные беженцы, экологические беженцы, приехавшие по причине природных катаклизмов, лица, преследуемые вследствие пола или сексуальной ориентации.

Право на убежище не предоставляется лицам, приезжающим в Швецию по экономическим или социальным причинам. Таким правом не обладают граждане России, которая признается страной с демократической системой правления.

Иностранцы, не относящиеся к указанной категории, должны получить разрешение — вид на временное или постоянное проживание. При этом владение недвижимостью еще не дает без-

условного права на получение вида на жительство. Разрешение на временное проживание дает Государственное миграционное управление (*Statens invandrar verk*) по письменному заявлению иностранца, поданному через посольство или консульство в той стране, гражданином которой является иностранец.

Разрешение на жительство должны иметь и иммигранты, *желающие получить образование в Швеции*. Обычно используется двухсторонний обмен студентами. При этом предпочтение отдается лицам, владеющим шведским языком. Информацией обладает Шведский институт. К заявлению о получении права на жительство прилагаются: свидетельство о поступлении в вуз, документы о наличии денежных средств на время учебы (не менее 6 тыс. крон в месяц) и гарантии возвращения на родину после окончания последнего семестра в вузе.

Вопросами учебы иностранцев занимается Государственное управление высшего образования (*Högskolverket*), а вопросами трудовой деятельности — Государственное управление рынка труда (*Arbetsmarknadsturelsen*), подчиненные непосредственно Правительству Швеции. Государственное миграционное управление вопросами трудоустройства иммигрантов не занимается.

Для получения вида на жительство в посольство или консульское учреждение Швеции в своей стране гражданин должен представить письменное заявление, приглашение гражданина Швеции или работодателя, если речь идет о трудовой деятельности, по специальной форме, утвержденной Государственным управлением рынка труда и по согласованию с местным советом по рынку труда (*länsarbetsnämnden*), а также подтверждение о том, что у данного лица не будет проблем с жильем. Разрешение на въезд (виза)дается в том случае, когда в Швеции имеется потребность в работе по данной специальности и нет других претендентов на это место. Максимальный срок пребывания составляет четыре года. Оно дается на тот же срок также членам семьи иммигранта (супруге или супругу и несовершеннолетним детям). Указанные лица тоже получают вид на жительство в пределах этого же срока.

Право на получение вида на жительство для работы или учебы не нужно получать (на взаимной основе) жителям других стран Северной Европы, которые могут свободно въезжать в Швецию и выезжать из нее в безвизовом порядке, а также имеют право на образование, социальное обеспечение, трудовую

деятельность без тех условий, которые требуются от других иммигрантов.

Если иностранец прожил постоянно в Швеции более пяти лет, он может рассчитывать на получение шведского гражданства в тех случаях, когда он имеет хорошую репутацию, ведет респектабельный образ жизни. Кроме того, он должен не совершать деяния, противоречащие шведскому законодательству (за совершение преступления иностранец может быть выслан из страны). Он также должен иметь доказательства, что обладает имуществом или средствами, позволяющими емувести образ жизни, которому отвечает среднестатистический швед. Вопрос решает Правительство по представлению Государственного управления по миграционной политике.

3.6. Некоторые особенности правового положения шведских граждан

3.6.1. Социальные права и свободы

Рядовые шведы давно привыкли к заботе государства об их благополучии. Особенно последовательно это стало происходить при правительствах СДРПШ. Создавая благоприятные условия для развития капитализма, партия провозгласила лозунг социальной справедливости, перераспределяя средства от богатых в пользу менее обеспеченных слоев населения. Правда, за «бесплатные» блага приходится платить высокие налоги по прогрессивной шкале. Поэтому хотя платили почти все, но наибольшая часть налогов приходилась на богатых. Социал-демократы, которые пользовались наибольшей поддержкой шведских граждан, исходили из того, что чем меньше разница в доходах разных социальных слоев населения, тем большая вероятность достичь классового мира, избегать серьезных социальных конфликтов.

Вторая мировая война, во время которой Швеция почти не пострадала (она даже нажилась за счет поставок стратегического сырья воюющим державам), дала ей возможность сразу после войны обеспечить рынки сбыта своей продукции. Радикальные идеи о национализации разрушенных отраслей экономики, охватившие такие крупные страны, как Великобритания, Франция, Италия и ряд других, только на первых порах полу-

чили распространение в Швеции. Довольно быстро они уступили место идеям рыночной экономики¹.

На съезде СДРПШ в 1996 г. большинством ее делегатов была поддержана точка зрения ее руководства, заключающаяся в том, что эта партия характеризуется «множеством идей, но без единой идеологии»². В последующие же годы правящие круги Швеции стали ориентироваться на сокращение государственных расходов на общественный сектор и социальную сферу.

Бывший до 1946 г. премьер-министром Пер Альбин Хансен заявил сразу же после войны, что надо «не забивать корову капитализма, а доить ее во благо всего народа». Первым серьезным шагом взятого СДРПШ курса стало заключение еще в 1938 г. Сальташабаденского соглашения, по которому ЦОПШ и шведские объединения предпринимателей достигли компромисса по вопросу о мирном решении трудовых споров. СДРПШ и ЦОПШ обязались не запрашивать слишком многоного, а «жадные» предприниматели — делиться своими прибылями.

В результате такого подхода в стране сложилась система трехстороннего сотрудничества с участием ЦОПШ, объединения предпринимателей и Правительства в лице Управления по вопросам рынка труда. Кроме того, для достижения «классового мира» социал-демократы разработали систему налогового законодательства. Полученные от больших налогов средства должны были использоваться для создания высокого уровня социального обеспечения, которое затем было заимствовано в других странах Северной Европы.

Важнейшим приобретением шведов стала система социального страхования и социальных льгот. *Социальным страхованием* охвачены все шведы, что дает им уверенность в завтрашнем дне и стабильность. В систему социального страхования входит бесплатная медицинская помощь, страхование от безработицы, всеобщее пенсионное обеспечение, пособия в случае болезни.

По данным Центрального статистического агентства Швеции и Государственного управления социального страхования к началу 2000 г. медицинская помощь была бесплатной для средне-

¹ См.: Иванов К., Смирнов А. Указ. соч. С. 69.

² Мелин Я., Юханссон А. В., Хеденборг С. Указ. соч. С. 318.

статистического шведа и включала медицинское обслуживание в государственных поликлиниках и стационарах, оплату лекарств и поездок к месту лечения и обратно. В среднем она составляла 180 крон в день. Если швед желает получить более комфортные условия лечения, он может обращаться за медицинским обслуживанием в частные клиники (в последние годы число таких клиник возросло). В этом случае, согласно справке от лечащего врача или из клиники, такое лицо оплачивает превышение указанной выше суммы самостоятельно, из собственных средств.

Система медицинского страхования находится в ведении исполнительных органов окружных собраний (ландстингов). Однако компенсацию не получают лица, чей доход по данным на 2006 г. превышает 273 тыс. крон в год. Пособие по болезни выплачивается за весь период болезни, кроме первого дня, в размере 80% заработной платы. От стоимости лекарств зависит оплачиваемое страхование. Так, 100% получают лица, приобретающие дорогие лекарства по рецепту врача (на 2000 г. — расходы, превышающие 3800 крон).

Страхование от безработицы предоставляется только лицам, являющимся членами страхового фонда минимум в течение года и имеющим работу не менее шести месяцев.

Всеобщее пенсионное обеспечение также предоставляется всем. Но условия его получения разные у неработающих и работающих. В настоящее время действует принятый в 2000 г. Закон о всеобщем пенсионном обеспечении, который изменил условия и размеры получаемых пенсий. Так, размер пенсий стал исчисляться из доходов, полученных за все годы трудовой деятельности. Сейчас же из Государственного пенсионного фонда 16% идут на выплату пенсий прежним пенсионерам; 2,5% должны размещаться будущими пенсионерами на счетах инвестиционных фондов.

От страховой системы, которая обеспечивается всем шведам, отличается система социальных льгот, предоставляемая при наличии определенных условий. При этом наибольшая доля выплат (75%) возлагается на исполнительные органы собраний коммунальных уполномоченных. Социальные льготы включают пособия при рождении детей и для их воспитания и содержания в течение определенного периода, пособия в случае болезни ребенка (до 12 лет), льготную оплату в случае содержания

ребенка в детском саду, льготы на жилье для малообеспеченных родителей и на пособия на коммунальные платежи для таких семей, бесплатное образование (кроме оплаты за учебники и проживание в общежитиях).

Считается, что шведы учатся всю свою сознательную жизнь. Обучение в первой ступени начинается с шести-семи лет. До восьмого класса оценки не ставятся, идет накопление знаний, чтобы не делить детей на лучших и худших. После девятого класса наступает обучение во второй ступени — в гимназии, по 16 программам. Эта ступень рассчитана на три года. Ее целью является обучение профессиональным навыкам. Здесь обычно мальчики и девочки выбирают программы, соответствующие их вкусам. Две теоретические программы готовят школьников к поступлению в вузы, которое осуществляется на конкурсной основе.

Специальное образование рассчитано на взрослых. Оно включает курсы повышения квалификации. Таким путем за счет государства предприниматели получают рабочую силу для тех предприятий, которые выпускают продукцию, отвечающую требованиям конкуренции на мировом рынке. Обычно это позволяет также снижать уровень безработицы. На курсах выплачиваются стипендии.

Немало шведов (особенно шведок) занимаются в вечерних школах, а также в высших народных школах, выезжают в другие страны для обучения иностранным языкам (иногда в порядке взаимного обмена студентами). Часть молодежи может получать льготные кредиты для обучения в вузах и дотации на оплату жилья.

Основная часть шведов имеет хорошие жилищные условия. В среднем на одного человека приходится 47 кв. метров квартиры, или же они живут в отдельных домах. В то же время заработка плата у них не очень высокая, а всевозможные услуги стоят дорого. В последнее время некоторые шведы берут отпуска, чтобы подработать в Норвегии, которая благодаря нефтяным богатствам позволяет себе откладывать часть получаемых бюджетных средств «для будущих поколений» и в которой заработная плата теперь значительно выше, чем в Швеции¹.

Социальное страхование и социальные льготы покрываются за счет высоких налогов. Так, лица, зарабатывающие 40 тыс.

¹ Среднестатистический швед на начало 2000 г. получал примерно 19 тыс. крон в месяц (около 2235 долл. США).

крон в месяц, платят 46% подоходного налога. Кроме того, существуют и другие налоги: на доходы от ценных бумаг и банковских вкладов (30% от прироста), на недвижимость, на пользование личным транспортом, на наследство и дарение (по прогрессивной шкале).

По данным Программы развития ООН, Швеция на 2002 г. по индексу экономического развития находилась на втором месте в мире (после Норвегии)¹.

На выборах в представительные органы буржуазные партии обычно критикуют СДРПШ за слишком, по их мнению, высокие налоги. Они постоянно утверждают, что в вопросах социального обеспечения и страхования социал-демократы зашли слишком далеко. Эта система «ведет к появлению уравниловки и не стимулирует предпринимательство, снижает моральные ценности шведского общества».

Однако шведы настолько привыкли к заботе о них государства, что не желают ничего менять. Любая партия, покушающаяся на их блага, рискует оказаться не у власти довольно скоро, хотя, когда формировались правительства правого блока, они несколько снижали уровень социального страхования и обеспечения².

3.6.2. Политические свободы и права шведских граждан

В отличие от социально-экономических прав в конституции Швеции политическим свободам и правам, а также личным (гражданским) правам посвящено значительное число параграфов второй главы. Первоначальный текст «Формы правления» содержал ограниченное число свобод и прав, и только Закон 1976:871 внес такие поправки в эту главу, в результате которых круг конституционных свобод и прав, прежде всего политических и гражданских, был существенно расширен. В настоящей редакции учтены Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Маастрихтские договоренности и ряд других международно-

¹ См.: Российская газета. 2002. 25 июля.

² Так, во второй половине 70-х гг. ХХ столетия эти партии приняли Закон о поправках в указанном законодательстве, например, устанавливающих при выплате пособий по болезни так называемый каренстид (неоплачиваемые дни). Очень скоро их отменили.

правовых и региональных документов, имплементированных в «Форму правления» и другие основные законы. Часть из этих норм считаются важнейшими принципами национальной правовой системы (Законы 1988:1443; 1979:933; 1998:1437; 1994:1468)¹.

Особенностью законодательства о статусе шведских граждан в сфере политических прав является то, что нормы конституции чаще всего имеют прямое действие и только в некоторой их части есть отсылки к закону, на основании которого допускаются их ограничения. Так, ч. 2 § 14 гл. 2 «Формы правления» устанавливает: «Свобода союзов может ограничиваться лишь в отношении объединений, деятельность которых носит военный или аналогичный характер, либо нацелена на дискриминацию групп населения по признаку расы, цвета кожи или этнического происхождения» (Закон 1988:1443). Или: «Не считаются ограничениями свободы высказываний и свободы информации такие положения предписаний, которые независимо от содержания высказываний более детально регулируют способы их распространения и учета» (ч. 3 § 13 гл. 2 «Формы правления»).

Такой подход вытекает из принципа, что свободы и права могут регулироваться только законами, а Правительство в своих постановлениях определяет способы и средства их обеспечения по уполномочию закона, как, например, по «охране жизни, личной безопасности и здоровья», «пребывания иностранца в Швеции», «дорожного движения и общественного порядка».

Шведская правовая система в отличие от англосаксонской не исходит из принципа «разрешено все, что не запрещено законом». Конституционные акты Швеции довольно детально определяют круг демократических свобод и прав. Но помимо закрепления в основных законах соответствующие параграфы этих актов содержат запрет принуждать к их использованию (что характерно для стран с тоталитарным политическим режимом).

К числу политических свобод и прав гл. 2 «Формы правления» относит *свободу высказываний в любых формах ее выражения*. Таким образом, идя в ногу со временем, конституция учитывает современный технический прогресс, поскольку выска-

¹ Об этом говорилось в разд. 3.3 данной работы.

зывания имеют не только устную или письменную форму. Это несомненный прогресс, так как во многих других конституциях говорится только о свободе слова, печати, получении информации для СМИ, иногда — о недопущении цензуры. В Швеции ограничения свободы высказываний в демократических целях допускаются только основными законами: Актом о свободе печати и Основным законом о свободе высказываний. Надо отметить, что свобода печати в Швеции имеет давние традиции. Первый Акт о свободе печати был принят еще в 1766 г. в «эру свободы».

Новый Акт 1812 г. устанавливал различные ограничения этой свободы: он допускал, например, конфискацию печатных произведений, в первую очередь периодических изданий, если они содержали негативные высказывания в адрес королевской власти, существующего государственного строя, раскрывали сведения, признаваемые покушением на безопасность государства, и сведения об оборонной безопасности, военной политике государства. Арест печатной продукции мог быть произведен даже командиром воинской части. Право конфисковывать такую запрещенную к изданию продукцию принадлежало канцлеру юстиции, который назначался королем (или регентом) и подчинялся непосредственно ему.

Только Акт о свободе печати 1949 г. отменил многие недемократические положения прежнего документа.

Акт о свободе печати (в ред. Закона 1998:1701) содержит определение этой свободы, под которой понимается «право каждого шведского гражданина издавать произведения без заранее установленных какой-либо властью или иным государственным органом препятствий, привлекаться только к установленному законом суду за содержание произведений и не наказываться, следовательно, в иных случаях, кроме того случая, когда их содержание явно противоречит закону, принятому в целях охраны общественного спокойствия, который не может ограничивать право на всеобщую информированность».

Каждый шведский гражданин «может свободно выражать в печатном произведении свои мысли и мнения, предавать гласности официальные документы, а также делать заявления и сообщать информацию по какому бы то ни было делу с соблюдением положений, которые установлены данным Актом для защиты прав личности и общественной безопасности», — указывается в ч. 2 § 1 Акта о свободе печати. При этом каждый

шведский гражданин может не только публиковать печатные произведения, но и передавать средствам массовой информации какие-либо сведения и давать любую информацию, если это не запрещено законом.

В других главах указанного Акта устанавливается публичный характер официальных документов, право на анонимность автора или информатора, порядок опубликования и размещения печатного произведения, особенности требований, предъявляемых к периодическим изданиям и их распространению. При этом периодическим является произведение, издаваемое не реже четырех раз в год. Оно должно иметь лицензию, а также содержать сведения о его владельце, редакторе, назначаемом собственником, и месте его жительства, и заявление о принятии редактором этого поста, название и место расположения редакции и преполагаемый план издания.

Законодатель предъявляет определенные требования к владельцу периодического издания и к редактору. Редактором может быть только дееспособный шведский гражданин не моложе 18 лет либо шведское юридическое лицо, что предусмотрено дополнением к Акту о свободе печати 1994:1376 в связи со вступлением Швеции в Европейский Союз.

Специальные главы Акта о свободе печати посвящены ответственности за злоупотребления этой свободой в периодических и непериодических изданиях. Надзор за тем, чтобы свобода печати не выходила за установленные границы, осуществляют канцлер юстиции. При этом его решение и решение прокурора может включать предварительный арест, запрещающий распространение печатного произведения и устанавливающий его конфискацию.

Само такое дело рассматривается в специальном суде, который проверяет законность принятых канцлером юстиции мер. Суд должен рассматривать также дела по искам частных лиц.

Специальный суд по делам о свободе печати включает жюри присяжных из девяти членов. Решение обвинительного характера должны поддержать не менее шести присяжных. Присяжные избираются в каждом лене (округе) по двум спискам: в первом 16 человек и во втором — 8 (в Стокгольме соответственно 25 и 12). Они должны проживать в данном лене и быть шведскими гражданами, а во второй группе — также иметь опыт заседания в общем или административном суде.

Вместо закрепления, как в других конституциях, свободы слова шведская конституция ввела более широкое понятие — «свобода высказываний», в связи с чем был принят в 1991 г. новый акт — Основной закон о свободе высказываний, который действует с 1994 г. в новой редакции. Одновременно внесены поправки в другие основные законы.

К свободе высказываний относится «право каждого выражать свои мысли, мнения и чувства на радио, телевидении и с помощью иных подобных средств передачи, в фильмах, видео-программах и других съемках передвижных изображений, а также передавать сведения на любую тему в звукозаписи и в иных формах... Под записью, сделанной с помощью технических средств, в данном Основном законе понимается запись, содержащая текст, изображение или звук, которые могут быть прочитаны, прослушаны или восприняты иным способом лишь при помощи технических средств» (Закон 1998:1439).

Основной закон подчеркивает, что целью свободы высказываний является «свободный обмен мнениями, свободное и всестороннее просвещение и свободное художественное творчество». Он также устанавливает, что ограничения этой свободы допускаются только на основе данного Акта, т. е. путем конституционных изменений.

В этом Законе помимо права активного использования свободы высказываний писателями, издателями, информбюро и т. д. такое же право предоставляется и тем, кто поставляет (предоставляет) им любые сведения на любую тему для предания их гласности без *предварительной проверки властями или общественными организациями*. Властям или общественным организациям не разрешается (кроме оснований, установленных в Основном законе) запрещать или препятствовать преданию гласности, распространению среди общественности имеющегося или ожидаемого содержания радио- и телепрограмм или звукозаписи.

Однако если говорить о реальном значении свободы высказываний, то нельзя абстрагироваться от того факта, что почти все средства массовой информации находятся в руках политических партий или монополизированы. В Швеции такой монополией на издание газет и журналов обладает семейная группа «Боньер». А если иметь в виду информационные агентства, то они дают сведения главным образом через такие крупнейшие в

мире информационные агентства, как «Би-би-си», «Голос Америки» и др.

Самым большим тиражом издается находящаяся в ведении СДРПШ вечерняя газета «Афтонбладет». Следом за ней идет «Дагенснюютер» (либеральная, но считающаяся независимой), а также «Свенска дагблагет» (консервативная). Частные электронные СМИ в большинстве своем принадлежат телевизионному магнату Яну Стенбеку. Но имеются и государственные компании радио и телевидения, финансируемые частью из государственного бюджета, а частью за счет абонементной платы. Правление государственной корпорации назначается Правительством после консультации с парламентскими фракциями. Но Риксдаг и Правительство не имеют права вмешиваться в их деятельность.

Таким образом, хотя и провозглашается свобода высказываний, но она ограничивается вследствие подчинения СМИ частным владельцам и государству. СМИ из «четвертой власти» вышли по существу на первый план, так как активно оказывают давление на общественное мнение, особенно в период избирательных кампаний, и на деятельность трех других властей: представительной, исполнительной и судебной¹.

Для защиты профессиональной чести журналистов в 1916 г. был создан Шведский совет по делам прессы, а позднее появился общественный омбудсман по вопросам печати, который избирается представителями самих СМИ и к которому с жалобами может обратиться и частное лицо, в том числе иностранец, если утверждает, что ему нанесено оскорбление в газете. Журналисты, избирая омбудсмана, берут на себя обязательство подчиняться его решениям. При этом на виновный орган печати может быть наложен штраф до 25 тыс. крон. Собранные штрафы идут на содержание Совета и омбудсмана. Виновный орган печати обязан в таком случае поместить в своей газете опровержение. Дело может быть также передано в суд общей юрисдикции.

Ответственность за ложные высказывания лежит на авторе и редакторе радио- и телепрограмм, а также авторах высказываний, сделанных с помощью иных технических средств. Рассмотрение дел в суде осуществляется по нормам, содержащимся в Акте о свободе печати. При этом если по каким-либо причинам этих лиц нельзя привлечь к ответственности за злоупотребление свободой высказываний, то суд может принять решение о кон-

¹ На деятельность судебной власти их влияние значительно меньше.

фискации того средства, через которое совершено злоупотребление.

Что касается иных политических прав и свобод, то они не нуждаются в анализе, так как представляют собой обычный перечень: свобода собраний, демонстраций, союзов, право не раскрывать своих политических, культурных и религиозных взглядов, принадлежность к какому бы то ни было политическому объединению.

3.6.3. Личные (гражданские) права и свободы

Предусмотренный в конституции Швеции перечень таких прав соответствует международно-правовым и европейским документам. При этом § 22 «Формы правления» в гл. 2 определяет те права и свободы, которыми обладают как граждане, так и иностранцы.

Можно отметить лишь некоторые из них, например право на здоровую окружающую среду, которое демонстрирует особенности шведской толерантности. Шведы издавна приучили себя без всякого принуждения охранять природу, культурные ценности, среду своего обитания, т. е. не использовать предоставленные им права во вред государству, обществу, а также другим лицам. Можно указать, например, на то, чего не делают шведы; они:

- не рвут полевые цветы;
- не мусорят на природе;
- не балуются с огнем;
- не глушат динамитом рыбу;
- не оставляют работать автомашину на холостом ходу;
- не топчут газонов. Даже королевская семья не ходит по газонам. Для прохода установлены специальные мостки.

Особую заботу граждане, государство и общество проявляют по отношению к здоровью, нравственному воспитанию, образованию детей. Так, на основе закона дети не только имеют право, но и обязаны получить общее среднее образование, которое является бесплатным, хотя родители могут устраивать детей и в частные школы и гимназии. Лечение и профилактика детей также бесплатные. Родители несут ответственность за их проступки. В то же время они получают помощь от государства на содержание детей до 12 лет.

Государство устанавливает особую ответственность за детскую порнографию. Она сурово наказывается в уголовном по-

рядке. При этом детской порнографией признается и пересылка открыток такого содержания в целях их распространения.

Родители воспитывают у своих детей чувство ответственности за состояние природных ресурсов, охрану окружающей среды. Этой же цели служат и нормы административного, гражданского и уголовного законодательства.

Но в Швеции регламентированы более тщательно не только права, но и обязанности граждан. Среди них нельзя не обратить внимания на *всегобщую воинскую обязанность*, которая должна обеспечивать обороноспособность страны. Однако эта обязанность определена таким образом, что она *не становится тяжким бременем для военнослужащих*.

В конце 90-х гг. прошлого века была проведена демократизация в армии. Прежде всего солдаты имеют свой представительный орган — Совет военнообязанных, который избирается самими солдатами и представляет собой нечто вроде профсоюза, отстаивающего их права. В то же время финансирование деятельности Совета осуществляется Департаментом обороны.

Уклонение от военной службы влечет за собой уголовное наказание — до четырех месяцев при повторной неявке. Учеба в вузе не освобождает от воинской службы, но она может быть заменена альтернативной службой — в пожарной части, в гражданской обороне и др. В зависимости от рода военной службы ее срок составляет от 7,5 до 16 месяцев. Наказание в виде ареста и гауптвахты отменено, однако это не означает отмену всякого наказания. Сохранены запрет на увольнение до 15 суток, вычет из заработной платы, наряды вне очереди и т. д.

Льготы для военнослужащих довольно значительны. Солдат вначале получает 40 крон в день (более 5 долл. США), а к концу службы — до 130 крон в день. И это при полном продовольственном и вещевом обеспечении. Если военнослужащий имеет детей, то ему предоставляется пособие до 2 тыс. крон в месяц на каждого ребенка. При увольнении из армии солдату полагается пособие для устройства на работу, не облагаемое налогами.

Солдат имеет право ночевать вне расположения своей части, но к подъему он обязан вернуться в часть. Отменено требование для солдат отдавать честь друг другу. Таким образом, *законодательство и уставы создают достаточно демократические условия обеспечения шведов не только при осуществлении ими своих прав, но и при выполнении ими своих обязанностей*.

Г л а в а 4

Система органов власти и управления в Швеции и порядок их формирования

В данной главе рассматривается как система законодательной и исполнительной власти шведского государства, так и система местных органов самоуправления на коммунальном (городском) и на окружном уровнях¹. Кроме того, детально анализируются избирательное право и избирательная система, их принципы. Совместное рассмотрение порядка организации и проведения выборов в представительные органы всех уровней представляет удобным и вполне допустимым, так как в Швеции проводятся всеобщие выборы, т. е. единовременные выборы во все представительные органы на основе единого законодательства. Помимо этого освещается порядок выборов в представительные органы наднациональных (региональных) органов, таких как Северный совет, Европарламент, ПАСЕ.

4.1. Система государственных органов законодательной и исполнительной власти

Высшим государственным органом законодательной, представительной власти является *Риксдаг* — парламент Швеции, один из самых древних парламентов мира. Современное государствоведение важнейшим принципом парламентаризма провозглашает представительную демократию, основываясь на том, что парламент осуществляет суверенную власть народа не в силу собственного права, а в качестве его представителя и от его имени².

Комитет по подготовке проекта конституции также исходил из того, что народ осуществляет свой суверенитет через парламент и Правительство, но при этом признавал, что народо-властие воплощается также в органах местного самоуправле-

¹ Схему см. в приложении 1.

² Ny Regeringsform, ny Riksadsordningen. Jrund beredningen. S. 76.

ния. Именно такая формулировка и была закреплена в § 1 гл. 1 «Формы правления» 1974 г.; § 4 той же главы установил, что Риксдаг является «высшим представителем народа».

Риксдаг, как высший представитель народа избирается сроком на четыре года (ранее — на три года) на основе демократического избирательного права (всеобщих, прямых, равных выборов при тайном и добровольном голосовании) и демократической избирательной системы, которая дает возможность обеспечивать представительство различных социальных слоев населения. Он наделен в силу таких качеств абсолютно неограниченными законодательными правами и правом формировать другие органы, а также их контролировать.

Риксдаг является прямым источником государственной власти, поскольку он избирается народом и образует *Правительство*, которое ему подчинено и подконтрольно. В целях контроля за законностью деятельности других государственных органов он назначает четырех парламентских уполномоченных — *омбудсманов*. Контрольными функциями за осуществлением Правительством внешней политики наделен *Внешнеполитический комитет*, номинально возглавляемый королем, но фактически являющийся органом Риксдага, так как в него входят тальман (председатель Риксдага) и девять депутатов — представителей от политических партий.

Король не наделен политической властью, на него возложены чисто представительские функции. Он даже номинально не назначает Правительство. Но в качестве главы государства он возглавляет *Государственный совет*, куда входят советники — члены Правительства. При этом премьер-министр «по мере необходимости» информирует короля о важнейших делах в сфере внешней политики и обороны, хотя король не признается Верховным главнокомандующим Сил обороны. В этом качестве выступает Правительство.

«Форма правления» определила, что главой исполнительной власти является *Правительство*. Его премьер-министр избирается Риксдагом по предложению тальмана, согласованному с вице-тальманами и главами парламентских групп (фракций) в Риксдаге. Сформированное премьер-министром Правительство нуждается в утверждении Риксдагом (вместе с правительственной программой).

Для обеспечения соответствия законотворческой деятельности Риксдага и Правительства основным законам Швеции и

принципам демократичности всей правовой системы создан *Законодательный совет*, в состав которого входят члены Верховного и Верховного административного судов. Он работает под председательством главы Верховного суда, а в его отсутствие — главы Верховного административного суда. Правительство может направить свой законопроект на заключение этого Совета, но обязано это сделать, если законопроект касается правового статуса личности. Подобным правом обладают и постоянные комиссии Риксдага, наделенные правом законодательной инициативы. Однако окончательную судьбу закона-проекта решает все-таки сам Риксдаг.

В непосредственном ведении Правительства находятся *департаменты и иные центральные ведомства* (управления, службы, комитеты, советы). Министерством является и *внешнеполитическое ведомство (МИД)*.

Для Швеции характерна *дезинтегрированная система управления*, сходная с финляндской и отличающаяся от датской. Суть этой системы заключается в том, что другие центральные ведомства не находятся в подчинении департаментов, сходных по характеру решаемых задач. Так, наряду с Департаментом социальных дел функционирует *несколько самостоятельных управлений и комитетов*, решающих социальные вопросы. Такого рода органы, так же как и департаменты, находятся в непосредственном подчинении Правительства. «Департаменты в Швеции, — утверждает Рольф Тоштендаль, — были в принципе политическими органами управления, соответствующими министерствам в других странах, однако им недоставало административной базы. Ведомства мыслились как самостоятельные органы. В таком случае возникает вопрос о том, кто несет ответственность. Решением вопроса стало возложение ответственности на чиновника (схожесть с немецким вариантом), которая не имела строго юридического значения и не была только политической»¹.

Проведенная в Швеции в 70-х гг. XX в. административная реформа предоставила Правительству право назначать глав таких ведомств, что стало правовым оформлением их подчиненности главе исполнительной власти — Правительству.

¹ Тоштендаль Р. Шведская модель управления. Политизация и ответственность // Сущность и метаморфозы шведской идентичности. Svenskhets nature och förändrningar. М., 2006. С. 26.

Помимо департаментов и ведомств работе Правительства помогает его *Администрация*. Кроме того, оно может создавать и иные органы, например *различные исследовательские комитеты*, особенно часто эти комитеты образуются для подготовки тех или иных законопроектов. В департаментах и ведомствах, в свою очередь, также могут быть созданы различные комитеты.

Департаменты и ведомства создают на *местном уровне* свои *губернские (окружные) органы государственного управления* или органы на уровне, не совпадающем с административно-территориальным делением. Кроме того, Правительство назначает *начальников округов* (*landshövdingar*), в ведении которых находятся *окружная канцелярия* и *окружная контора*. Если первая из них помогает начальнику округа в решении вопросов его компетенции и отвечает за сбор государственных налогов, то вторая контролирует и координирует деятельность других местных органов государственного управления.

В двойном подчинении — Департаменту внутренних дел и губернатору (начальнику округа) — находится *шеф полиции*. Начальник округа назначает *старост коммун*, которые занимаются непосредственно сбором государственных налогов.

В отличие от «Формы правления» 1809 г., которая построила систему власти на принципе разделения властей, действующий основной закон зафиксировал систему распределения функций между различными государственными органами, но в рамках единой парламентской демократии.

При анализе шведской системы государственного руководства можно было обратить внимание на значительную децентрализацию, наблюдавшуюся в середине XX в., когда многие задачи по управлению обществом были делегированы из центра на места. За центром оставался надзор и контроль над выполнением функций, переданных в местное ведение. Однако в последние десятилетия шведские ученые стали отмечать усиление централизации. На это обратил, например, внимание Стиг Хадениус, который считал даже, что централизация началась с первой половины XX в. «В 30-е гг. и последующие десятилетия шведская централизация усиливалась. Это означало, что все большее количество решений принималось на государственном уровне. Власть все больше концентрировалась в руках Правительства и Риксдага, а государственный бюджет постоянно возрастал. Позиции центральных государственных органов укреплялись...

Решающую роль в развитии централизма сыграли различные формы государственного регулирования¹.

Но здесь все-таки речь идет о периоде либеральной экономики и сосредоточении в руках государства функций государственного регулирования. Когда же мы отмечаем соотношение центральных и местных государственных властей, то усиление централизации идет с конца XX — начала XXI в. И связан этот процесс с кризисными явлениями в экономике и политике, которые потребовали от государства разработки новой концепции общественного развития страны.

Шведская конституция определяет, что народный суверитет, или народовластие, осуществляется как Рикдсаг, так и органы *местного самоуправления*. В целом существует двухзвенная система административного деления — городские и сельские коммуны, а также округа (или губернии); и органы местного самоуправления создаются в соответствии с этим делением (за некоторыми исключениями). Кроме того, столица Швеции Стокгольм выступает в двух качествах — и как орган городского самоуправления, и как ландстингкоммуна.

Особенности системы местного самоуправления:

- окружной орган — ландстинг — и собрания городских и коммунальных уполномоченных ни организационно, ни с точки зрения компетенции не связаны между собой. У каждого свои сферы деятельности;
- ландстинги не всегда совпадают с административным делением;
- представительные органы создают свою систему исполнительно-распорядительных органов и на коммунальном уровне, и на уровне ландстингов (см. приложение 1);
- органы местного самоуправления обладают значительной степенью самостоятельности. Контроль со стороны государственных органов весьма ограничен;
- на органы местного самоуправления возложены значительные, принадлежащие обычно государству функции, прежде всего в решении социальных дел;
- органы местного самоуправления, выступая как коллегиальный работодатель по отношению к работающим в этой системе чиновникам, при заключении коллективных договоров вступают в переговоры с объединением профсоюзов комму-

¹ Хадениус С. Указ. соч. С. 172.

нальных служащих. Для этого исполнительные органы созывают уполномоченных и ландстингов, создали *Собрание уполномоченных*. Этот орган теперь помимо указанной цели дает экономические и юридические консультации органам самоуправления, а также представляет их интересы перед высшими органами государственной власти, прежде всего перед Правительством и его Администрацией.

Исполнительные органы избираются представительными органами, им подчинены и подконтрольны. Такими органами являются *правления* (styrelsen) — в качестве органов общей компетенции, а также *комитеты, бюро, управления* — в качестве отраслевых и функциональных органов, которые подотчетны своим правлениям.

Собрания коммунальных и городских уполномоченных избираются гражданами соответствующих коммун и округов сроком на четыре года¹. Они могут быть по причинам, установленным в коммунальном законе, распущены досрочно, но в таких случаях срок их полномочий прекращается ко времени всеобщих выборов.

Губернаторы (начальники округов) не имеют по отношению к органам местного самоуправления распорядительных функций, что характерно для ряда государств Центральной Европы, Дании, Финляндии (в которой на губернском уровне вообще не создаются органы самоуправления).

Особенностью шведской системы является то, что выборы во все представительные органы (Риксдаг, ландстинги, собрания коммунальных и городских уполномоченных) проводятся в один и тот же день — третье воскресенье сентября каждые четыре года (так называемые всеобщие выборы).

До 1994 г. очередность таких выборов составляла три года. Во время широкой дискуссии, организованной СДРПШ в 1983 г. по результатам конституционной реформы 1974 г., отмечалось, что такие частные выборы делают институт досрочного распуска Риксдага «неуклюжим», потому что, если бы возникла необходимость досрочно распустить представительный орган, он мог действовать только до всеобщих выборов. Поэтому к внеочередным выборам не было смысла прибегать.

¹ На выборах местных представительных органов самоуправления право голоса имеют также иностранцы, которые не менее трех лет постоянно проживают в соответствующей коммуне и платят коммунальные налоги.

Избирательное право и избирательная система¹ регламентируются конституцией (гл. 3 «Формы правления»), а также Законом о выборах 1997 г. В Акте о Риксдаге имеются нормы о выборах представителей в Северный совет, Европарламент, ПАСЕ.

4.2. Избирательное право в Швеции

Избирательное право Швеции развивалось постепенно путем устранения из него норм недемократического характера. После ликвидации Первой (верхней) палаты Риксдага отпали нормы, устанавливающие двухступенчатые выборы в эту палату. Упразднение имущественного ценза, ценза оседлости и представление права голоса женщинам привели к закреплению в конституции всеобщего избирательного права. Снижение возраста для активного и пассивного избирательного права до 18 лет позволило включить в активную политическую жизнь лиц молодого поколения. В настоящее время в Швеции установлено всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании. В Швеции закреплены все демократические принципы избирательного права. Исключением из принципа всеобщности является непредоставление права голоса некоторым категориям лиц: недееспособным по решению суда из-за психического заболевания, отбывающим наказание в местах лишения свободы, а также занимающим определенные посты, к которым относятся главы исполнительных органов на местном уровне.

Государство не только провозглашает указанные принципы, но и гарантирует возможность их реализации.

4.2.1. Всеобщее избирательное право

Все лица, являющиеся гражданами Швеции, которым 18 лет исполняется в день выборов в Риксдаг и другие представительные органы, имеют право избирать и быть избранными в эти органы. В списках избирателей для лица, которому исполнилось 18 лет в день выборов, указывается день и месяц его рож-

¹ Среди российских ученых существуют различные подходы к этим понятиям. В данной работе под «избирательным правом» понимается совокупность норм, определяющих избирательную правосубъектность граждан, а под «избирательной системой» — система норм, регулирующих порядок организации, проведения выборов и определения их итогов.

дения (помимо года рождения). Для лиц, которые в это время находятся вне пределов Швеции, создается особый список, составляемый Центральным избирательным органом¹. Для находящихся в Швеции составление избирательных списков относится к компетенции органов местного самоуправления.

За месяц до дня всеобщих выборов каждый избиратель получает удостоверение на право голосования и может на избирательном участке приобрести бюллетени со списками кандидатов в депутаты, поскольку свои списки печатает каждая политическая партия, участвующая в выборах. На почте можно получить конверты, в которые вкладываются соответствующие бюллетени той партии, за которую голосует избиратель.

Избиратель может проголосовать не только на избирательном участке в день выборов, но и заранее: через почтальона, путем передачи своих запечатанных конвертов доверенному лицу², в посольствах и консульских учреждениях за границей, передавать свои конверты капитану судна, а если у моряков нет удостоверений на право голосования, то капитан вправе предоставить возможность проголосовать по паспорту моряка и вписать их в составленный капитаном особый список³.

Надо отметить, что для шведов характерна высокая степень активности на всеобщих выборах. Так, в выборах 2006 г. участвовали 81,99% зарегистрированных избирателей (на 1,88% больше, чем в 2002 г.). Но результаты у самой большой политической партии — СДРПШ — оказались значительно хуже по сравнению с 2002 г. (см. приложение 2). За нее проголосовало 1 942 625 избирателей, т. е. 34,99% вместо 39,85% в 2002 г. Зато резко увеличила свое представительство УКП, получившая 26,23% вместо 15,5%. Избиратели оказали большую поддержку

¹ Поэтому ошибочным является утверждение М. А. Исаева о том, что для получения избирательного права требуется постоянное проживание в Швеции не менее 10 лет (см.: Исаев М. А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. С. 362). Согласно Закону о выборах голоса лиц, избирающих по особым спискам избирателей, присоединяются к тому округу (коммуне), где они проживали перед отъездом за границу.

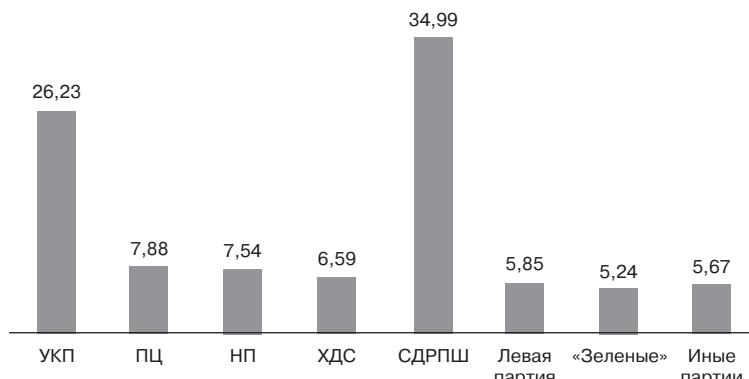
² В юридической литературе иногда говорят о «голосовании по доверенности». Это неверно, так как избирательное право не передаваемо, а речь идет о передаче избирательных бюллетеней, запечатанных в конверты, с доверенным лицом на избирательный участок.

³ Голосование за пределами страны должно проходить заранее, а через местного почтальона — не позднее чем за 24 дня до дня выборов, чтобы бюллетени могли вовремя получить на избирательных участках.

правоцентристскому блоку, выказав свое недовольство левым, не сумевшим справиться с ухудшением экономического положения страны.

Вот как распределилась избирательная поддержка партий:

Процент поданных голосов 17 сентября 2006 г.



4.2.2. Прямое избирательное право

Что касается прямого избирательного права, то этот принцип не нуждается в особых комментариях. Из числа Скандинавских стран только в Норвегии при выборах местных органов самоуправления окружные органы — фюлькетинги — избираются на основе двухступенных выборов — низовыми коммунальными собраниями. Риксдаг Швеции, ландстинги и собрания уполномоченных (*fullmäktigen*) формируются путем прямых выборов. Да иначе и не может быть, поскольку граждане (для местных органов также и иностранцы, проживающие не менее трех лет в соответствующей коммуне), приходя на избирательные участки или голосуя иным путем, в один день избирают все представительные органы непосредственно (всеобщие выборы).

Выборы депутатов в Европейский парламент также являются прямыми¹. Они проходят раз в четыре года в соответствии с Законом о выборах 1997:157.

¹ Такой порядок выборов в Европейский парламент был установлен решением ЕС и предусматривается в проекте Конституции для Европы.

4.2.3. Равное избирательное право

В отличие от Исландии и Норвегии избирательное право в Швеции и Дании является равным, т. е. каждый гражданин имеет один голос и его удельный вес является одинаковым с удельным весом голосов других избирателей. Каким же образом это достигается применительно к Швеции? При выборах в Риксдаг надо избрать 349 мандатов. Из их числа 310 мандатов (окружных) распределяются по избирательным округам (административным округам — ленам). Всего сейчас в Швеции создано 29 округов с разной численностью населения¹. Избирательная комиссия все число избирателей делит на 310, определяя тем самым то частное, которое необходимо для получения одного мандата в избирательных округах. Затем число избирателей в каждом округе делится на это частное, чтобы установить, сколько мест в Риксдаге предоставляется этому округу.

Но помимо «окружных» 39 мандатов являются «уравнивающими» (utjämndemandaten). Они распределяются после подсчета окружных мандатов и представляются каждой политической партии в целом по стране, если эта партия недополучила их в округе. Не участвуют в распределении окружных мандатов партии, которые не собрали 4% голосов в целом по стране и не имеют хотя бы 12% голосов в любом из округов.

Благодаря уравнивающим мандатам достигается почти идеальная пропорциональность между числом поданных за партии голосов избирателей и числом полученных ими мест в Риксдаге. Равенство обеспечивается таким же образом при выборах органов местного самоуправления, где также мандаты делятся на окружные и уравнивающие.

При выборах в Европейский парламент создаются особые округа с равной численностью населения.

4.2.4. Тайное голосование

Важным принципом избирательного права является тайное голосование. Обеспечивается оно в особых условиях всеобщих выборов в Швеции следующим образом. На почте избиратели получают четыре конверта — три поменьше с окошком на мес-

¹ В стране 25 административных округов. Но избирательные округа образуются в г. Стокгольме, Гётеборге, Мальмё, а кроме того, в двух ленах создаются три избирательных округа.

те почтовой марки и четвертый большой, в который вкладывается три других. Окошко в каждом из трех конвертов необходимо, чтобы проверить, правильно ли проголосовал избиратель, так как избирательные бюллетени политических партий имеют разные цвета, соответствующие цветам шведского флага — синий, белый и желтый. Первый конверт по выборам в Риксдаг, второй — в ландстинги и третий — в собрания коммунальных и городских уполномоченных. В четвертый общий конверт помимо трех других конвертов вкладывается также удостоверение на право голосования, если избиратель проголосовал через почтальона, а также путем передачи избирательных бюллетеней через доверенных лиц.

На избирательном участке избиратель предъявляет уполномоченному по выборам удостоверение на право голосования и три цветных конверта, а тот опускает их в урну для голосования, в которой имеется три отделения соответствующих цветов. Таким образом, подсчет производится отдельно после вскрытия конвертов.

4.2.5. Добровольность участия в выборах

В последнее время стали говорить о том, надо ли признавать за гражданином обязанность выполнять свой политический долг участия в выборах в представительные органы. Можно даже назвать отдельные страны, положительно ответившие на данный вопрос. К ним, например, относятся Австралия и страны Центральной Америки.

В Швеции голосование является *добровольным*. Но сами шведы относятся к участию в выборах весьма ответственно. Население страны очень политизировано. Абсентеизм этой стране не присущ, так как процент участия в выборах достаточно высок. Важной причиной такого положения дел является, в числе других причин, сложившееся соотношение политических сил в обществе, при котором очень близка избирательная поддержка левых партий, прежде всего СДРПШ, и партий правоцентристской ориентации. При этом даже небольшой перевес голосов избирателей за тот или иной блок приводит к образованию соответствующего по своему составу Правительства¹.

¹ Подробнее см.: Современные избирательные системы. Вып. 2. М., 2007. С. 204 и след.

4.3. Шведская избирательная система

4.3.1. Взаимоотношение избирательной и партийной систем

Российские и зарубежные ученые обращают внимание на то, что соотношение между социальной структурой общества и составом представительных органов во многом зависит от характера избирательной системы. В то же время она связана с партийной структурой страны. Так, мажоритарная избирательная система создает двухпартийную систему, как это можно видеть на примере Великобритании и США. Сторонники такой избирательной системы ссылаются на то, что благодаря ей создается устойчивое правительство, редкими становятся политические кризисы, игнорируя тот факт, что эта стабильность достигается ценой потрясающей несправедливости при формировании парламентов, особенно когда эта система строится на относительном большинстве.

Но и стабильность состава парламента «является продуктом партийной системы»¹.

В Швеции до 1909 г. для выборов в нижнюю палату Риксдага применялась мажоритарная избирательная система, в то время как верхняя формировалась на основе двухстепенных выборов с обновляемостью ее состава через каждый год. Депутаты этой палаты избирались на девять лет. Если к тому же иметь в виду более высокие цензы (возрастной, имущественный и др.), то не вызывала удивления ее консервативность. Она постоянно поддерживала королевскую власть в противостоянии ее с нижней палатой.

«В результате, — отмечал Й. Вейбуль, — политическая жизнь превратилась в своего рода окопную войну между палатами Риксдага»². Все демократические законопроекты, поддерживаемые партийными группами в нижней палате Риксдага, проваливались в верхней палате. Возникшая политическая нестабильность продолжалась и после окончания Второй мировой войны, что приводило к частой смене Правительства. Но введенная в 1909 г. пропорциональная система не была тому причиной. Причиной была общая экономическая и политическая нестабильность в стране.

¹ См.: Paylee M. Constitutional Government in India. Bombay, 1977. P. 491.

² Вейбуль Й. Указ. соч. С. 97.

Члены Конституционного комитета, начавшие работу по частичной реформе конституции, не были едины в подходе к вопросу об изменениях избирательной системы в Швеции. Социал-демократы намерены были возвратиться к мажоритарной системе, так как отлично понимали, что она даст им значительные преимущества как самой крупной политической партии, которую к тому же поддерживали мощные профсоюзы. ЦОПШ входило в СДРПШ на правах коллективного члена. Партия центра и буржуазные партии оказались заинтересованы в сохранении пропорциональной системы выборов и даже в усилении пропорциональности, что позволило бы им увеличить свое представительство в Риксдаге и органах местного самоуправления.

По этому вопросу Нильс Андрен писал: «Пропорциональное представительство является консервативным средством уменьшения влияния вновь получивших право голоса масс, поскольку обеспечивает партиям благоприятное представительство»¹.

При проведении полной конституционной реформы перед разработчиками проекта новой конституции Швеции была поставлена задача, которую определил более четко О. Петерссон: «Шведская избирательная система призвана соответствовать трем важным требованиям. Во-первых, ей надлежит быть пропорциональной в том смысле, что число голосов, поданных за партию на общегосударственном уровне, должно соответствовать числу мест, полученных ею в парламенте. Во-вторых, избирательная система призвана обеспечить адекватный уровень регионального представительства в Риксдаге. В-третьих, пропорциональность не следует доводить до абсурда: крупные партии, на которых основывается политическая система страны, должны обладать определенными гарантиями лидерства. Иными словами, избирательная система ставит маленькие партии в заведомо невыгодное положение, препятствуя тем самым политическим расколам и дроблению»². Усовершенствованная избирательная система отвечала этим требованиям.

В течение длительного времени решающую роль в организации и проведении выборов играли политические партии. Они даже сами печатали избирательные бюллетени со списками

¹ Andrén N. Government and Politik in the Nordic Countries. Stockholm; Göteborg; Uppsala, 1964. P. 36.

² Петерссон О. Шведская система правления и политика. М., 1998. С. 57. См. об этом же: SOU. 1966. Nr. 17.

своих кандидатов для выборов во все представительные органы. Но теперь политики признают, что на первое место стали выходить средства массовой информации, которые в состоянии поддержать ту или иную кандидатуру либо провалить ее.

Вопрос о сроках проведения всеобщих выборов не зависит ни от Риксдага, ни от Правительства. Он точно установлен конституцией. Поэтому какое-либо злоупотребление с продлением этого срока или с установлением более раннего не может возникнуть. Как уже говорилось, это третье воскресенье сентября через каждые четыре года. Но внеочередные выборы в рамках этого срока может определить Правительство на своем заседании, а не единолично премьер-министр. Для органов местного самоуправления такой вопрос относится к ведению их правлений — коллегиального исполнительного органа ландстинга или собрания уполномоченных.

Однако только в одном случае вопрос решается тальманом на основе требования конституции. Согласно § 3 гл. 6 «Формы правления» «если Риксдаг четыре раза отклонил предложения тальмана, процедура избрания премьер-министра прерывается и возобновляется после того, как состоятся новые выборы в Риксдаг. Если очередные выборы не должны состояться в течение трех месяцев, то проводятся внеочередные выборы в течение того же срока».

«Форма правления» предписывает, что внеочередные выборы по решению Правительства не могут проводиться в течение первых трех месяцев после очередных выборов в Риксдаг и когда до очередных всеобщих выборов остается менее трех месяцев.

Специально к выборам избирательные округа не создаются, так как таким округом является административная единица — лен. Всего в настоящее время имеется 29 избирательных округов. Для проведения голосования каждый округ делится на избирательные участки с числом населения, установленным избирательным законом.

Руководство организацией и проведением выборов осуществляется назначаемой Правительством Центральное избирательное управление. В округах специальных комиссий не создается. Эта функция возложена на правление лена, подчиненного ландсхёвдингу — начальнику округа. В избирательные участки правительство лена назначает уполномоченных по выборам.

4.3.2. Порядок организации и проведения выборов

Эти вопросы урегулированы как «Формой правления», так и Законом о выборах 2005:837. В нем определяется порядок регистрации политических партий для участия в выборах, составления избирательных бюллетеней, финансирования избирательных расходов, распределения окружных и уравнивающих мандатов, проверка законности подсчета голосов, определения конкретных результатов, а также обжалования проведения избирательных кампаний и правильности расчета полученных партиями мандатов.

Для получения права на участие в выборах политическая партия должна быть включена в специальный реестр. В него автоматически включаются те партии, которые в течение трех сроков подряд имели мандаты в Риксдаге. Остальным требуется, чтобы их поддержали не менее 1500 избирателей.

Каждая участвующая в выборах партия печатает по три бюллетеня по цветам шведского флага: белый, синий, желтый (соответственно со списками кандидатов в депутаты Риксдага, ландстинги, собрания коммунальных и городских уполномоченных). Они печатаются в большом количестве Центральным избирательным управлением. При этом представленные в Риксдаге партии могут заказать их бесплатно не более чем в пятикратном числе от численности избирателей, а партии, не представленные в Риксдаге, должны вносить в эту комиссию аванс, который возвращается, если партия соберет не менее 2,5% голосов избирателей при выборах в Риксдаг и такой же процент в округе для выборов в представительные органы местного самоуправления.

Для небольших по численности партий конституция установила барьер проходимости в представительные органы при распределении уравнивающих мандатов. Он составляет 4% в целом по стране и не менее 12% в любом из избирательных округов.

Установление такого барьера обычно оправдывают тем, что участие маленьких партий в парламенте отрицательно влияет на политическую обстановку, так как мешает нормальному функционированию парламентской машины и процессу формирования правительства¹.

¹ См.: *Ricknell L. Statskick Nurvart statskickfunderat. Stockholm, 1974. S. 52—53.*

4.3.3. Эволюция избирательной системы

В Швеции с 1909 г. применяется пропорциональная избирательная система как для выборов в Риксдаг, так и для местных выборов. Но метод определения числа полученных партиями мест в представительном органе менялся. Метод д'Онта в 1953 г. был заменен методом Лагу, или методом нечетных чисел. А с 1969 г. для обеспечения наибольшей пропорциональности между числом поданных за партии голосов избирателей и числом полученных ими мест в представительном органе были введены так называемые уравнивающие мандаты.

Можно пояснить это на условном примере выборов в Риксдаг в 2002 и 2006 гг.

Всего в Риксдаге 349 мест. Из них 310 являются окружными мандатами, а 39 — уравнивающими. Метод Лагу, или нечетных чисел, заключается в следующем. Все голоса, поданные за партию на выборах в избирательном округе, последовательно делятся на 1,4; 3; 5; 7 и т. д.

Что дает метод Лагу, или нечетных чисел, можно показать на таком примере: допустим, что округу предоставлено девять мандатов в Риксдаг. Производим последовательное деление полученных партиями голосов избирателей на 1,4; 3; 5; 7; 9 (табл. 2).

Из табл. 2 видно, что у каждой партии в округе осталось много неучтенных голосов избирателей, а «зеленым» вообще не досталось ни одного мандата в этом округе. Поэтому подлинной пропорциональности эта система подсчета полученных мест в Риксдаге не дает. Партии, получившие наибольшие цифры при таком делении, приобретают столько мест в представительном органе, сколько мандатов должно быть предоставлено в данном избирательном круге.

Однако и метод Лагу не дал идеальной пропорциональности между процентом поданных за них голосов избирателей и числом приобретенных ими мандатов. Определенная часть голосов избирателей пропадает.

Чтобы достичь идеальной пропорциональности, остатки не учтенных в округах голосов суммируются у каждой партии в целом по стране, и им передаются дополнительные (уравнивающие) мандаты. Если у партии в округах оказалось большее число мест, то в распределении уравнивающих мандатов она не может участвовать. Не участвуют в этом и те партии, которые не собрали 4% голосов избирателей в целом по стране или в той местности, где распределяются места уполномоченных в ландстинге и собраниях городских и коммунальных уполномоченных.

Таблица 2

Метод распределения мандатов

Партия	Число поданных голосов	Деление на					Полученные партией мандаты
		1,4	3	5	7	9	
СДРПШ	64 050	45 750 (1)	21 350 (2)	12 810 (6)	9 150 (8)	7 117	4
НП	19 200	13 714 (4)	6 287				1
УКП	18 680	13 741 (3)	6 287				1
ХДС	18 203	13 002 (5)	6 068				1
Левая	13 298	9 499 (7)	4 433				1
ПЦ	11 915	8 511 (9)	3 972				1
«Зеленые»	6 687	4 776					

В скобках показана последовательность полученных партиями мандатов.

Полученные партией уравнивающие мандаты передаются ею в те округа, где она имела наибольшее число неучтенных голосов избирателей. Это необходимо для того, чтобы определить дополнительного конкретного кандидата, который станет депутатом.

Для того чтобы наглядно видеть, насколько введение уравнивающих мандатов позволяет обеспечить пропорциональность между числом поданных за партию голосов избирателей и числом полученных ею мест в Риксдаге, можно проанализировать итоги выборов 2002 г. (табл. 3).

В то же время та партия, за которую подали голоса более 12% избирателей хотя бы в одном из округов, может рассчитывать на участие в распределении уравнивающих мандатов.

Избирательный закон детально регламентирует условия и порядок голосования шведских граждан, находящихся во время выборов за границей. Но голосовать они должны заранее, чтобы можно было своевременно подсчитать все голоса после дня проведения всеобщих выборов.

Таблица 3

Результаты выборов

Партия	Процент поданных голосов избирателей	Число полученных мест в Риксдаге	Процент предоставленных мест
СДРПШ	39,90	144	41,26
Левая	8,30	30	8,60
«Зеленые»	4,50	17	4,87
УКП	15,10	55	15,76
НП	13,30	48	13,7
ХДС	9,80	33	9,46
ПЦ	6,20	22	6,30
Всего: 349 (310 + 39)			

Результаты выборов в Риксдаг проверяются двумя органами: Комитетом по проверке выборов старого Риксдага и Комитетом вновь избранного Риксдага.

Действовавшая в Швеции избирательная система не могла устроить СДРПШ, так как лишала ее преимуществ, которыми она пользовалась как самая крупная политическая партия. Но эта система благоприятствовала другим партиям, обычно представленным в парламенте. И в ходе конституционной реформы они дружно ее поддержали. Последующие попытки социал-демократов внести изменения в избирательную систему, предлагавшие предоставлять самой крупной партии дополнительные мандаты в виде премии, успеха не имели.

Но разработчики конституции ставили перед собой цель учесть и критику пропорциональной избирательной системы, которая не дает возможности избирателю оказывать влияние на выбор конкретного депутата, а не только конкретной политической партии. Поэтому во время голосования избиратель может особым значком пометить того кандидата своей партии, которому он отдает предпочтение, — *преференцию*.

После того как определено, сколько мест получила каждая партия, участвующая в выборах, необходимо решить вопрос о том, кто из списка кандидатов становится депутатом. Ведь наибольшие шансы здесь имеют первые в партийном списке кандидаты. Тогда и учитываются преференции. Но поскольку они

не обязательны, то преимущество имеют первые кандидаты в партийном списке.

Из числа оставшихся в списке кандидатов определяется такое же число заместителей депутатов, прикрепляемых к каждому депутату. Они в установленных законом случаях выполняют депутатские функции.

4.3.4. Внеочередные выборы

В промежутке между всеобщими выборами могут проводиться внеочередные (extravale) выборы либо по требованию закона, либо по инициативе Правительства. Такая возможность предусмотрена «Формой правления» и Законом о местном самоуправлении. Внеочередные выборы в органы местного самоуправления вправе назначать правления ландстингов и соединений уполномоченных.

Рассмотрим этот вопрос применительно к выборам в Риксдаг. Если выбирается премьер-министр и никакой кандидат не проходит на этот пост, то после четвертого голосования тальман должен распустить Риксдаг досрочно и через 35 дней после распуска назначить новые выборы в воскресный день. На основе сложившейся практики, закрепленной теперь в конституции, срок полномочий такого Риксдага заканчивается после очередных всеобщих выборов.

Сроки проведения внеочередных выборов в органы местного самоуправления вдвое меньше, чем в Риксдаг.

Чтобы облегчить избрание нового премьер-министра, «Форма правления» установила своеобразную норму: «Премьер-министр считается избранным, если *против него* не проголосует большинство присутствующих депутатов Риксдага».

Но кроме указанной причины для досрочного распуска Риксдага и проведения внеочередных выборов, законодательство предусматривает принятие Риксдагом резолюции порицания Правительству, которое в таком случае в течение семи дней может обратиться с заявлением к тальману о досрочном распуске Риксдага. Такое обращение обязательно для председателя парламента. Но при этом подобная процедура не допускается в течение трех месяцев после всеобщих выборов и за три месяца до следующих всеобщих выборов.

Во многих странах правительство в целях давления на депутатов нередко ставит вопрос о доверии в связи с конкретным

законодательством. Оно в случае отклонения такого проекта вправе принять решение о досрочном роспуске парламента.

Шведское Правительство к такому давлению на Риксдаг не прибегает. Решение Правительства о досрочном роспуске Риксдага по действующей конституции до внесения в нее изменений в 1998 г. многие шведские политологи называли нереальным, так как в то время срок полномочий парламента составлял три года. Некоторые газеты говорили об этом институте как об «ублюдочном» по трем основаниям: 1) невозможность осуществить его в течение трех месяцев со времени созыва очередного Риксдага, 2) невозможность роспуска Риксдага за три месяца до очередных выборов и 3) небольшой срок полномочий парламента. В силу этого срок полномочий Риксдага в 1998 г. был увеличен до четырех лет¹.

В действующей конституции и в Законе о местном самоуправлении вопрос о досрочном роспуске ландстинга или собрания уполномоченных решается по тем же правилам правлением исполнительного органа местного самоуправления.

4.3.5. Выборы в Европейский парламент

Будучи членом ЕС, Швеция имеет свое представительство в Европейском парламенте и в других его структурах. При этом предоставляемое ей число депутатов зависит от численности населения.

Члены этого органа избираются путем всеобщих свободных прямых выборов в соответствующей стране сроком на пять лет. В Швеции этот вопрос был урегулирован Законом о выборах 1997 г. Для выборов определены специальные избирательные округа.

Депутаты, избранные в Европейский парламент, образуют в нем партийные фракции: социал-демократов, правых, центристский и др. Пропорционально их партийной принадлежности они распределяются в постоянных комиссиях Европейского парламента, которые вносят свои законопроекты Совету министров и Европарламенту для принятия решения. Комиссии играют важную роль как в процессе принятия решений, так и в определении европейской политики. Всего в каждой из них по 25 парламентариев. Каждый член парламента имеет свою сферу деятельности, но решения принимаются коллегиально. Парла-

¹ Это же относилось и к представительным органам местного самоуправления.

ментарии должны представлять интересы не своей страны, а Союза в целом¹. В ЕС каждый парламентарий имеет заместителя, замещающего его в случае отсутствия парламентария.

4.3.6. Итоги выборов и факторы, их определяющие

Действующая в Швеции избирательная система, как отмечалось ранее, дает почти идеальное соотношение между числом поданных за ту или иную партию голосов избирателей и числом полученных ею мандатов в представительном органе (Риксдаге, ландстинге и собрании уполномоченных)², если не принимать во внимание установленные барьеры проходимости — 4 и 12% соответственно.

Возникает вопрос: почему все же в Швеции в течение длительного времени с небольшими промежутками у власти находится СДРПШ? Особенно когда известно, что политическая власть напрямую зависит от власти экономической. Причин тому можно назвать несколько, и только в совокупности они создают столь своеобразную картину социально-политической жизни в этой стране.

Прежде всего одним из важнейших факторов является своеобразие шведской истории, когда на протяжении длительного времени в стране шла упорная борьба между аристократией и свободным, не знающим крепостничества простым населением — ремесленниками и крестьянством, на поддержку которых опиралась нередко и королевская власть в противостоянии аристократии. Достаточно сказать, что и выборы королей долгое время проходили на открытых народных митингах — всеобщих собраниях народа. Поэтому все население Швеции активно включалось в политическую борьбу, проходившую вокруг государственной власти.

К концу же XIX в. сформировались крестьянская и социал-демократическая партии. А буржуазные партии возникли позднее, когда первые две партии уже имели солидную социальную базу. Буржуазные партии сначала не опирались на поддержку населения и представляли собой партийные группы в Риксдаге, на базе которых и стали позднее образовываться политические партии.

СДРПШ имела не только индивидуальное, но и коллективное членство в лице ЦОПШ, обладавшего значительными эко-

¹ Однако фактически они должны доводить до сведения структур ЕС те предложения парламента и Правительства, которые разработаны в высших органах государственной власти своей страны.

² См. приложение 3.

номическими возможностями и мощной поддержкой трудящихся. В настоящее время (с 1990 г.) формально ЦОПШ вышло из состава СДРПШ, но по-прежнему активно ее поддерживает. Выдвигаемые социал-демократами программы нашли широкое одобрение избирателей и в то же время не покушались и до сих пор не покушаются на существующий экономический строй.

Интересна в этом отношении попытка ЦОПШ, поддержанная СДРПШ, добиться создания «фондов трудящихся», которые должны были пополнять средства профсоюзов за счет покупки акций предприятий. Буржуазные партии посчитали принятие Закона «О фондах трудящихся» покушением на существующий экономический строй и дружно «провалили» это предложение, что стало даже причиной объединения УКП, НП и ПЦ в единый блок¹. Принятый позднее Закон о фондах коренным образом изменил сущность предлагаемых фондов².

Быстрое развитие экономики привело к существенным изменениям в социальной структуре шведского общества. Уменьшилась доля лиц, занятых в сельском и лесном хозяйствах, в ремесленничестве и рыболовстве, возросло число городского населения. Но этот рост осуществлялся не за счет промышленных рабочих (они составляют 10–12% лиц, занятых наемным трудом), а за счет сферы обслуживания, увеличилось число служащих и инженерно-технических работников³. Большую их часть шведские экономисты стали относить к рабочему классу⁴. Бесплатное образование и льготы при обучении в вузах привели к замене части рабочих лицами с более высоким образовательным и профессиональным уровнем. Меняется психология молодежи. В результате в рядах трудящихся усиливается влияние других слоев населения. Если раньше политологи считали, что снижение избирательного возраста усилит влияние радикально настроенной молодежи, то практика показала, что в ее среде проявилась резкая поляризация — от левых к крайним правым.

¹ В результате вместо многопартийной системы с одной лидирующей партией (СДРПШ) сложилась блоковая многопартийная система: СДРПШ и Левые, с одной стороны, и УКП, НП и ПЦ — с другой.

² См.: Плевако Н. С. Шведская социал-демократия и «фонды трудящихся» // Северная Европа. М., 1988. С. 127–128.

³ См.: Рабочий или служащий (*janste man*)? Проблема служащих в организациях профсоюзов // Северная Европа. Проблемы истории. М., 1995. С. 286.

⁴ Этот вопрос является не только теоретическим, но и практическим, так как с ним связано положение указанных лиц в трудовом законодательстве — рабочее время, отпуска, социальные пособия, сроки предупреждения об увольнении и т. д.

Такая расстановка социально-политических сил частично объясняет причину сближения в процентном отношении избирательной поддержки левых и правоцентристских партий. Основные политические партии одобряют идею «затухания классовой борьбы» и «классового партнерства». Народ пытаются убедить, что все проблемы можно решить путем компромисса в рамках существующего строя. И в сложившейся ситуации трудно утверждать, что правые победили левых или наоборот¹.

В целом влияние СДРПШ чаще всего более сильное, если учесть поддержку Левой партии и ЦОПШ, хотя формально этот профсоюз более не является коллективным членом СДРПШ.

Но в то же время на результаты выборов влияет и множество других причин, например исторические традиции, экономическое положение страны в период выборов (как это было в 2006 г.) и даже международная обстановка.

Наконец, важным фактором является сама избирательная система в Швеции.

Поскольку сохранение пропорциональной избирательной системы с введением уравнивающих мандатов способствовало некоторому увеличению числа мест в Риксдаге буржуазных партий, особенно УКП, СДРПШ решила провести широкую дискуссию по вопросу результативности конституционной реформы 1969—1974 гг., включая новую избирательную систему. В 1983 г. появились многочисленные статьи по этим вопросам в газете «Стокгольм тиднинген».

Социал-демократы предлагали в целях увеличения своего представительства в Риксдаге:

- уменьшить число мест в избирательных округах за счет создания большего числа округов;
- уменьшить число уравнивающих мандатов, которые обеспечивали наибольшую пропорциональность между численностью поданных за партии голосов избирателей и числом полученных ими мест в парламенте;
- снизить барьер проходимости с 4 до 3%, чтобы в Риксдаг могли попасть небольшие политические партии;
- предоставить самой большой партии дополнительное число мест в Риксдаге;
- предоставить право голоса гражданам других северных стран на выборах не только в органы местного самоуправления,

¹ См.: Geer H. de Rationaniseringrörelse i Sverige. Effektevitetsideer och socialt ansvar under mellanskrigstiden. Utvalda, 1978.

но и в Риксдаг, полагая, что иммигранты (в основном рабочие) станут поддерживать социал-демократов;

- установить по примеру ФРГ комбинированную систему выборов (сочетающую пропорциональную и мажоритарную избирательную систему) при выборах в парламент;

- увеличить срок полномочий Риксдага и органов местного самоуправления с трех до четырех лет¹.

Не удивительно, что такие «усовершенствования» не встретили одобрения других политических партий. Бывший премьер-министр Карл Бильд (УКП) в той же газете, признавая, что эти предложения могли бы способствовать большей стабильности Кабинета, прямо указал, что она была бы достигнута ценой «чудовищной несправедливости». В конце концов прошло лишь одно предложение: был увеличен срок полномочий представительных органов с трех до четырех лет.

В последние десятилетия усилилось колеблющееся равновесие между двумя указанными выше блоками в связи с негативными явлениями в экономике, приведшими к трудностям сбалансирования государственного бюджета. Высокое налогообложение, позволяющее осуществлять широкие социальные программы, привело к оттоку части шведского капитала в страны с более благоприятным, с его точки зрения, налоговым климатом. Происходит также централизация и концентрация капитала на международном уровне, что снижает поступления в шведский бюджет. Кроме того, попытки сократить внутренние расходы за счет уменьшения государственного аппарата успеха пока не принесли.

На этом фоне и произошел резкий спад избирательной поддержки социал-демократов на выборах 2006 г. Общая картина теперь такова, что СДРПШ стала не единственной правящей партией (см. приложения 2, 3).

На результаты выборов оказывают влияние и многие другие факторы, такие как давление средств массовой информации, в том числе и зарубежных. Это потребовало от государства более детального правового регулирования порядка их организации и деятельности, усилившего ответственность за злоупотребление свободой печати и высказываний с помощью технических средств.

Но если дать общую оценку шведской избирательной системе, то ее можно определить как довольно демократическую. Ее изучение было бы полезно для других стран.

¹ См.: Stockholms tidningen. 1983. 29 July.

Г л а в а 5

Риксдаг — парламент Швеции

5.1. Место Риксдага в государственном механизме

Если проследить историю парламентского развития Швеции со времени начала буржуазных преобразований, то сразу бросается в глаза, что этот период представляет собой череду компромиссов между буржуазией и дворянством. Правящие круги страны стремились к сохранению сложившихся в результате борьбы Риксдага с королевской властью политических форм. Слабость позиции шведской буржуазии вследствие низкого уровня промышленного развития, аграрного характера экономики способствовала тому, что конституция была дарована королевской властью (октроирована) не из-за внутренних причин, а из-за революций в Европе.

Как заметил А. С. Кан, «политическая власть досталась шведской буржуазии в значительной мере благодаря революциям за пределами Швеции, которые побуждали дворянство и королевскую власть в стране своевременно идти на минимально необходимые, с их точки зрения, уступки своей буржуазии. Замена феодального государства буржуазным совершилась поэтому в Швеции в виде частичных реформ и отдельных дворцовых переворотов»¹.

Но противоречивость исторического развития Швеции состояла в том, что шведский парламент — Риксдаг — и ранее, будучи сословно-представительным учреждением, нередко успешно противостоял исполнительной власти, возглавлявшейся королем. Вообще Швеция имела большой опыт работы представительных институтов власти, которые играли нередко решающую роль, особенно в сфере государственных финансов. Свержение короля Густава IV Адольфа из-за его бесконечных военных авантюр, почти полностью опустошивших казну, произошло по решению Риксдага. Принятая после этого «Форма

¹ Кан А. С. Указ. соч. С. 15.

правления» 1809 г. сохранила за Риксдагом широкие права в регулировании финансовых отношений.

Но этот основной конституционный документ в то же время ограничил Риксдаг в сфере законодательной деятельности, поскольку лишил его права принимать законы, касающиеся экономики. Нельзя не отметить, однако, что это пошло на пользу шведскому государству, так как регент Швеции Карл Юхан решительно способствовал развитию буржуазных производственных отношений.

Сословия же в лице Риксдага сочли необходимым сохранить за собой принятие не только финансовых законов, но и законов, вносящих поправки в Процессуальный кодекс 1734 г., регламентировавший общественные отношения в сфере гражданского, семейного, земельного, уголовного, процессуального и других отраслей права. Риксдагу, кроме того, принадлежало право осуществлять финансовый контроль и контроль за законностью деятельности администрации.

В сфере финансов Риксдаг по многим вопросам принимал не законы, а постановления, которые не нуждались в одобрении короля. Именно парламенту подчинялось Управление национального долга, без ведения которого король не мог получать займы, как внутренние, так и внешние. Под руководством специальных уполномоченных Риксдага, им избираемых, осуществлял свои функции Банк государственных сословий (Риксбанк). Риксдаг не только принимал государственный бюджет, исполнение которого возлагалось на исполнительную власть, но и строго контролировал этот процесс, избирая для этой цели специальных парламентских ревизоров.

Для контроля за законностью деятельности администрации Риксдаг назначал омбудсмана — своего юридического уполномоченного, но не из числа своих членов. Позднее число омбудсманов увеличилось (два, затем три и, наконец, четыре). Этот институт был воспринят сначала в Финляндии, в 1919 г., а позже — после Второй мировой войны — в других странах Северной Европы.

В соотношении властей законодательной и исполнительной перевес все-таки был на стороне короля, который правил, опираясь на Государственный совет. В его руках находилось все управление Швецией и часть законодательных прав, руководство внешней политикой, решение вопросов обороны. Король являлся главнокомандующим вооруженными силами (Силами

обороны), был главой административной юстиции и источником судебной власти, обладал правом помилования осужденных.

По своей структуре шведский парламент сохранил в то время сословно-представительный характер. Он состоял из четырех курий, которые представляли дворянство, духовенство, горожан (буржуа) и крестьян. При этом от дворян в Риксдаг входили все главы семейств, а остальные сословия выбирали в курии только своих представителей. Так, для права избрания от городского населения необходимо было не менее трех лет быть членом городского магistrата, а от крестьян — быть собственником земельного участка.

Следовательно, Риксдаг хотя и представлял все шведские сословия, но был буржуазно-помещичьим органом и занимал *в государственном механизме второе место* после королевской власти, хотя формально это выглядело как баланс властей.

Не разделяя взглядов на классовый характер государства и его органов, некоторые государствоведы XIX столетия отмечали, что реальное положение центральных органов власти, их соотношение зависят от политических сил в той или иной стране на определенном отрезке времени. «Во всякой конституции есть одна сильнейшая сторона, и если бы обыкновенные конституционные сделки перестали существовать и отдельные элементы вступили в борьбу, то она бы постоянно одерживала верх. Конституционные правила применяются на практике только до тех пор, пока они дают перевес в управлении той из сторон, которая владеет наибольшей действительной силой вне стен парламента»¹.

А такой реальной политической силой обладал правивший король Карл XIII в лице своего регента Карла Юхана. Поэтому закрепленное в «Форме правления» 1809 г. соотношение властей и реальная политическая жизнь не совпадали.

В течение длительного периода Риксдаг шаг за шагом добивался расширения своих полномочий. Изменение структуры парламента, замена сословно-представительного Риксдага на типично буржуазный двухпалатный не сделали его более радикальным. Он не только формировался на основе недемократи-

¹ Миль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении. СПб., 1863. С. 79.

ческого избирательного права, но и его деятельность вызывала нарекания у широкой шведской общественности.

Первая (верхняя) палата формировалась недемократическим путем — по двухступенчатому избирательному праву. Она частично обновлялась и лишала права голоса женщин (до 1921 г.). Ее депутатами могли стать только лица, отвечающие высоким цензам: возрастному, имущественному и др. Депутаты этой палаты представляли интересы крупной буржуазии и дворянства и в силу этого поддерживали королевскую власть, укрепляя ее позиции. Из-за различных цензов право голоса для выборов во Вторую (нижнюю) палату имела только пятая часть взрослого мужского населения.

К концу XIX в. процесс демократизации социально-экономических и политических отношений проходил в значительной мере не благодаря Риксдагу, а на основе общенародного движения. Правда, время от времени нижней палате Риксдага все-таки удавалось добиваться принятия демократических законов. Так, Закон 1870 г. допускал к занятию общественных должностей, а также к избранию в Риксдаг лиц нелютеранского вероисповедания. На основе решения Риксдага стали создаваться народные школы, а женщины получили право поступать в вузы. Закон 1874 г. предоставил женщинам право самостоятельно распоряжаться своими трудовыми доходами. В 1876 г. король установил пост премьер-министра, положив начало образованию Правительства как самостоятельного государственного органа, что дало возможность Риксдагу привлекать к юридической ответственности членов Государственного совета, т. е. глав департаментов (министров).

И тем не менее важной политической силой в конце XIX в. стал не Риксдаг, а народные движения. Вот как определили их Н. Йоханссон и О. Урмарн: «Народные движения в течение длительного времени представляли собой хребет шведской демократии — что имело как положительные, так и отрицательные последствия. Многие из современных партий — Социал-демократическая, Народная партия, Партия центра, в определенной степени и Левая партия — были тесно связаны с народными движениями, которые объединяли в себе людей, имеющих какую-либо общую цель (так называемые организации по интересам) и работающих в них абсолютно бескорыстно. К таким движениям следует отнести религиозные секты, движения за трезвость и профсоюзное движение... Опыт функционирования этих орга-

низаций породил настойчивые требования всеобщего права голоса и парламентской формы правления»¹.

С 1890 г. главным требованием левых партий и профсоюзов стало требование введения всеобщего избирательного права на выборах в Риксдаг. Борьба за отмену цензов, препятствующих демократизации Риксдага, велась всю первую половину XIX столетия. Для сплочения вокруг этой цели был создан Шведский союз за всеобщее избирательное право, проходили так называемые народные риксдаги и даже всеобщие забастовки.

Королевская власть и правые партии в парламенте вынуждены были уступать, но лишь частично. Правые фракции в Риксдаге, желая сохранить свое влияние, сосредоточили внимание лишь на замене мажоритарной избирательной системы на пропорциональную. Принимая во внимание, что мажоритарная система благосклонна к самой крупной политической силе Швеции — социалистам, правые фракции правильно рассчитали, что пропорциональная избирательная система не ослабит, а укрепит их позиции в парламенте. Что и произошло в отношении работы нижней палаты Риксдага.

Об этом писали шведские историки при обсуждении двух вопросов — оборонной политики и всеобщего избирательного права². Дискуссия сосредоточилась на вопросах избирательной системы, реформа которой заключалась в замене мажоритарной системы выборов на пропорциональную в 1909 г. Всеобщее избирательное право не было введено, так как не получили права голоса женщины и сохранились различные цензы для лиц мужского пола, в том числе «ценз порядочности», предполагавший лишение избирательного права лиц, не несущих воинской повинности и не платящих своевременно государственные и коммунальные налоги за фиксированное время. При этом сохранялись все королевские прерогативы, поскольку правые силы рассматривали королевскую власть в качестве гаранта стабильности и консерватизма. Таким образом, реформа была осуществлена в пользу консерваторов.

¹ Johansson N., Urmarn O. Fölkrörelserna i Sverige. Stockholm, 1980. S. 64. См. также: Мелин Я., Юханссон А. В., Хеденборг С. Указ. соч. С. 206–207.

² Риксдаг в 1901 г. ввел всеобщую воинскую повинность, что ускорило решение вопроса, касающегося избирательного права. Шведы посчитали незаконным то положение, при котором, участвуя в обороне страны, шведский мужчина не имел права голоса на выборах.

Однако некоторые изменения избирательного права все же получили отражение в «Форме правления» 1909 г. Во-первых, был снижен возрастной ценз с 25 до 24 лет. Во-вторых, был снижен имущественный ценз для пассивного избирательного права при выборах во Вторую (нижнюю) палату до 3 тыс. крон годового дохода или наличия недвижимости стоимостью не менее 50 тыс. крон. В-третьих, был снижен множественный вотум, при котором избиратель не мог иметь более 40 голосов при выборах в ландстинги и собрания уполномоченных, привлекаемых к ландстингам. Члены окружных органов самоуправления также стали избираться по пропорциональной избирательной системе, что увеличило число правых в Первой палате.

При этом важно отметить, что XX в. характеризовался тем, что процесс демократизации политической жизни проходил параллельно с расширением прав Риксдага, пользующегося поддержкой снизу, со стороны широких народных движений.

Первое либеральное Правительство К. Стена, опирающееся на поддержку парламентского большинства, было назначено королем Оскаром II в 1905 г. Этот год А. С. Кан считает годом введения в Швеции парламентаризма¹. Однако вряд ли это можно считать правильным, потому что и позднее король Густав V продолжал назначать Кабинет по своему усмотрению. Только с 1917 г. прочно вошел в практику один из принципов парламентаризма — формирование Правительства на парламентской основе. Но другие его принципы — политическая ответственность Правительства перед Риксдагом и существенное ограничение королевской власти за счет передачи значительной части прерогатив короля Риксдагу и Правительству — не были закреплены в конституции и даже не устанавливались конституционными соглашениями. Лишь после 1917 г. в отношении Швеции можно говорить о введении *незавершенного парламентаризма*².

Полный, завершенный парламентаризм был закреплен на конституционном уровне значительно позднее.

Более точной является позиция Вретлинга, которая датирует формирование Правительства на парламентской основе 1917—1918 гг. Он писал по этому вопросу следующее: «В последние

¹ См.: Кан А. С. Указ. соч. С. 22.

² Подробнее об этом см.: Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. Гл. 1.

годы, в особенности после 1917/18 г., Государственный совет назначается королем главным образом из членов Риксдага, точнее из членов той партии Риксдага, которая имеет в нем большинство. Но все же правительство не обязательно должно опираться на большинство Риксдага. Провал правительственных законопроектов в Риксдаге не обязательно влечет за собой отставку правительства. Практика вотумов недоверия правительству не применяется в шведском Риксдаге. Уход правительства в отставку совершается только по его собственной инициативе. Но поражение правительственной партии на выборах в Риксдаг обычно влечет за собой смену правительства»¹.

Хотя король продолжал реально руководить страной, на практике он постепенно стал передавать свои законодательные права Риксдагу, сохранив, однако, право вето на принятые Риксдагом законы. Что же касалось вопросов внешней политики и обороны, то они почти полностью находились в ведении короля: формирование Сил обороны, заключение международных договоров, назначение послов и посланников, аккредитация иностранных дипломатических представителей, право помилования и др. Однако если международный договор затрагивал полномочия Риксдага, то в нем должна была содержаться оговорка, которая определяла его вступление в силу после его ратификации Риксдагом.

Созданный на основе поправки к «Форме правления» в 1922 г. Внешнеполитический комитет, контролирующий иностранную политику Правительства, возглавлялся королем. Но все-таки право контроля в этой сфере получил и Риксдаг, назначавший в данный комитет лидеров партийных групп в Риксдаге (в его нижней палате).

Хотя двухпалатная система сохранялась в Риксдаге, но позиции ее Второй (нижней) палаты усилились за счет реформы порядка формирования и положения Первой (верхней) палаты. Она, конечно, продолжала оставаться консервативной по своему характеру. Выборы в нее оставались двухстепенными, но снизился избирательный и имущественный ценз и возраст для активного избирательного права — сначала в 24, а затем в 23 года. Пассивное избирательное право для членов этой палаты составляло 35 лет, а срок их полномочий — восемь лет, с обновлением наполовину каждые четыре года. С точки зрения

¹ Вретлинг. Указ. соч. С. 588.

полномочий ее права были уравнены с правами нижней палаты и общими стали постоянные комиссии. Благодаря общим для палат постоянным комиссиям преимущество получила нижняя палата, в которую избирались 230 депутатов, тогда как в верхнюю — 150.

Когда после Второй мировой войны во многих странах Запада начался процесс усиления роли исполнительной власти и ослабления позиций парламентов, в Скандинавских странах, и прежде всего в Швеции, эволюция конституционализма шла в направлении не только фактического усиления роли парламентов, но и закрепления данного процесса в конституциях. Это можно объяснить особой расстановкой политических сил в указанных странах, ведущей ролью в парламентах и правительствах социал-демократических партий. В Швеции с 1932 по 1976 г. действовало Правительство социал-демократов — однопартийное или в коалиции с Крестьянской партией. Только во время Второй мировой войны было создано многопартийное Правительство. В усиении роли Риксдага оказались заинтересованы буржуазные партии, которые через парламент могли контролировать левые и центристские кабинеты и оказывать на них воздействие.

Ко времени окончания Второй мировой войны парламентаризм в Швеции укрепился, первое место в государственном механизме занял Риксдаг. Правительство считало себя обязанным подчиняться воле высшего представительного органа Швеции. Оно не ставило вопроса о досрочном роспуске парламента, если было с ним несогласно. Король, который во время войны еще оказывал давление на Правительство и Риксдаг¹, вызвав этим недовольство своего народа, после войны фактически уступил значительную часть своих прерогатив парламенту и Правительству.

Однако конституционные соглашения по этим вопросам никак не отразились на основных законах. Поэтому встал вопрос о проведении реформы, создавались комитеты по конституционным вопросам.

Практически все политические партии оказались к этому времени заинтересованы во внесении изменений в конститу-

¹ Так, Густав V настоял на пропуске гитлеровских войск в Финляндию через шведскую территорию, а также на пролете их самолетов. Активно велась торговля с Германией стратегически важным сырьем с прямого одобрения главы государства.

цию, разногласия заключались в том, проводить ли сразу полную реформу или вносить частичные изменения в основные законы страны. Что касается закрепления широких прав Риксдага, то здесь имелось полное согласие различных партий, но по разным причинам.

СДРПШ считала важным ограничить королевскую власть, усилить роль Правительства, но, будучи демократической партией, не могла не выступать за то, чтобы Риксдаг как прямой представитель народа стал главным органом страны, тем более что она была самой крупной политической партией Швеции и имела большинство в парламенте. Но при решении вопроса об изменении структуры Риксдага и упразднении верхней палаты СДРПШ не была столь категорична. Как отмечал Таге Эрландер — лидер этой партии и бывший премьер-министр, верхняя палата фаворитизировала положение социал-демократов, так как в случае ухудшения позиций СДРПШ в нижней палате она продолжала бы иметь большинство в верхней палате¹.

Что касается других парламентских партий, то они также выступали за усиление правомочий Риксдага и создание такой системы выборов в него, которая бы уменьшила представительство в парламенте социал-демократов.

Таким образом, и политические партии, и широкая шведская общественность были подготовлены к тому, чтобы сложившееся положение в соотношении властей нашло закрепление в конституционных документах.

Х. А. Каллус, оценивая частичную реформу 1967—1969 гг., указывала, что попытки приспособить старые конституционные акты, устанавливающие дуализм власти, к новым политическим реалиям, не могли не окончиться неудачей. И все это понимали. О. Нюман считал, что главной целью реформы было добиться полного соответствия фактического соотношения законодательной и исполнительной властей конституционным нормам. Форма правления и парламентаризм не должны расходиться². И конституционные акты воплотили в жизнь эту цель.

«Форма правления» 1974 г. определила Риксдаг в качестве единственного источника верховной государственной власти.

¹ См.: Stockholms tidningen. 1963. 18 Sept.

² См.: Каллус Х. А. Новая шведская конституция и ее оценка прогрессивными силами страны. С. 63.

Он был наделен уже не только фактически, но и юридически правом образования Правительства, которое должно было нести ответственность перед Риксдагом. Король потерял право назначать Кабинет (членов Государственного совета), а также другие королевские прерогативы, которые частично перешли к Правительству, а частично — к Риксдагу. Таким образом, глава государства перестал быть еще одним источником государственной власти.

Поставленная перед Конституционным комитетом цель достичь такого соотношения властей, при котором форма правления и парламентаризм как разновидность государственного режима совпадали, была достигнута¹.

В связи с этим хотелось бы еще раз вернуться к понятию «парламентаризм», поскольку в юридической науке имеется неоднозначное его понимание. Часть ученых полагает, что парламентаризм появляется там, где возникает такой высший представительный орган, как парламент, что является показателем демократических преобразований. Но, во-первых, это далеко не всегда так. Например, Великобритания, ставшая родиной парламентаризма, на первом этапе буржуазных преобразований была далеко не демократическим государством, хотя парламент занимал там ведущее место в государственном механизме. Во-вторых, во Франции и ряде других стран был сформирован парламент еще на феодальном этапе их развития. И тогда понятию «парламентаризм» вообще нельзя дать какого-либо определения. В-третьих, многие ученые справедливо полагают, что не было никакого парламентаризма в России в начале XX в., когда царь Николай II стал созывать Государственную думу. Как орган государственной власти она никак себя не проявила, была наделена совещательными правами, и окончательное решение царь закрепил за собой. Первая Дума почти сразу же была распущена, в годы Первой мировой войны она совсем не собиралась.

Т. Я. Хабриева в своей интересной статье, посвященной памяти И. М. Степанова, пишет, что данное мной определение парламентаризма страдает тем существенным недостатком, что не может быть применено к парламентаризму в Российской

¹ Официальная позиция в вопросе о положении Риксдага на современном этапе заключается в его признании «политическим центром Швеции» (Sveriges Riksdag. Arbetet I kammaren. Riksagskansliet. 1996).

Федерации¹. Действительно, определение парламентаризма, данное мной в книге «Скандинавский парламентаризм. Теория и практика», к Российской Федерации и ее высшему представительному органу — Государственной Думе (точнее, к Федеральному Собранию) не подходит по той простой причине, что парламентаризма как разновидности государственного режима в России до сих пор не было. И если по форме правления Российская Федерация является полупрезидентской республикой, то ее государственный режим можно было бы назвать *режимом личной власти президента*.

Сказанное вовсе не означает, что для России это плохо. И за примером не нужно далеко ходить. Так, во Франции при Ш. де Голле был установлен аналогичный режим. Но он принес благо этой Пятой республике. Франция при Четвертой республике уже начала скатываться на положение третьестепенного государства, страну истощали войны, в том числе в Алжире, экономика находилась в разрухе, происходила постоянная правительственный чехарда, были и другие негативные явления. При де Голле укрепился авторитет государства, повысилась его роль на международной арене, была прекращена война в Алжире, укрепилась устойчивость власти, стала непрерывно развиваться экономика.

Если вернуться к моему определению парламентаризма, то его поддержали многие ученые как в Скандинавии², так и в России, например Б. А. Страшун, С. Ю. Кашкин, Ю. И. Лейбо и др.³

По этому вопросу Б. А. Страшун пишет: «100 лет назад в России наконец появилось народное представительство, пусть изуродованное и ограниченное, но можно было надеяться, что со временем оно разовьется в полноценный демократический институт. Однако этому не суждено было случиться. История нашей страны сложилась так, что демократия у нас в лучшем случае только имитировалась. Когда же во второй половине 80-х годов прошлого века, казалось бы, открылись возможности ее превращения в реальность, обнаружилось, что общество наше к

¹ См.: Хабриева Т. Я. Российский парламентаризм (Некоторые вопросы теории) // Конституционный строй России. М., 2006. Вып. V. № 3. С. 119–120.

² См., например: Sydow B. von. Op. cit. S. 12–15.

³ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б. А. Страшуна; Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М. В. Баглай, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. Гл. IV и VI.

этому не готово, как и в 1917 году¹. Далее он отмечает, что современное общество на Западе, которое россияне берут за образец, наложило свой отпечаток на народное представительство, произошла эволюция представительного правления, оно ограничивается политическими партиями. Парламенты представляют уже не народ, а политические партии².

5.2. Структура Риксдага

5.2.1. От двухпалатной к однопалатной системе Риксдага

После преобразования сословно-представительского парламента Швеции в обычный двухпалатный парламент буржуазного типа он стал менее демократическим, так как верхняя (Первая) палата стала избираться путем двухступенных выборов, а высокие цензы отторгали от них большую часть взрослого мужского населения. Но и нижняя (Вторая) палата тоже исключала из голосования множество шведских подданных. Право голоса получила примерно 1/5 часть взрослого мужского населения.

Поэтому вокруг демократизации избирательной системы и против наличия верхней палаты почти сразу же развернулась ожесточенная борьба. Эта борьба сначала привела к выравниванию социального состава обеих палат с точки зрения расширения круга лиц, входящих в обе палаты, затем к образованию единых постоянных комиссий. Но по-прежнему сохранялся консервативный дух верхней палаты из-за частичной обновляемости ее состава.

Поэтому одним из вопросов, рассматриваемых Конституционным комитетом, был вопрос о том, необходимо ли существование двухпалатной системы Риксдага. Швеция являлась унитарной по форме государственного устройства страной, тогда как наличие верхней палаты требовалось для представления интересов субъектов федерации. Но для разработчиков конституции примером была Великобритания, где верхняя палата создавалась как компромисс между дворянской верхушкой и набирающей силу крупной буржуазией. Таким образом, на создание структуры парламента влияли не юридические, а политические причины.

¹ Страшун Б. А. Народное представительство и вопрос о некоторых его перспективах // Конституционный строй России. М., 2006. Вып. V. № 3. С. 86.

² Там же. С. 88.

В свое время Г. Кельзен указывал, что «обе палаты должны образовываться в соответствии с различными принципами, чтобы одна из них не представляла бесполезного дубликата другой. Если одна палата безупречно демократична, другая должна в чем-нибудь не иметь демократического характера»¹. Об этом же писал и французский ученый Раймон Фюзийе. Проблемы двухпалатной системы Р. Фюзийе анализировал и применительно к северным монархиям: если две палаты «имеют одинаковый принцип формирования, одна из них становится бесполезной»².

Конституционный комитет указывал, что «первоначальное различие между палатами с годами почти исчезло, если не считать более позднего отражения общественного мнения в Первой палате в связи с большим сроком полномочий ее депутатов». Комитет полагал, что «двухпалатная система шведского Риксдага неудобна для его рациональной деятельности»³. По рекомендации этого Комитета Риксдаг и принял в феврале 1969 г. Закон о введении после выборов 1970 г. однопалатного парламента, состоящего из 350 депутатов и имеющего трехлетний срок полномочий. Это же было закреплено и в новой конституции, только численность депутатов была сокращена на единицу, т. е. в Риксдаге стало 349 мандатов⁴.

Переход датского парламента к однопалатной системе произошел еще раньше — в 1953 г. Но при этом был введен институт прав меньшинства в Фолькетинге, согласно которому меньшинство его депутатов получило возможность тормозить принятие Фолькетингом законопроектов: либо вынося их на референдум, либо требуя отложить на определенный срок. Если на референдуме законопроект отвергался, то Фолькетинг распускался досрочно, и проводились внеочередные выборы. Однако по «Форме правления» Швеции 1974 г. референдум продолжал носить совещательный характер. Частично институт прав меньшинства был введен лишь в более позднее время.

¹ Kelsen H. Op. cit. P. 293.

² Fusilier R. Les Monarchies Parlementaires. Etude sur les Systèmes de Gouvernement Suéde, Norvege, Danmark, Belgique, Pais-Bas, Luxembourg. Proface de Malcelprelet. P., 1960. P. 29–30.

³ Ny Regeringsform, ny Riksdarsordningen. Jrund beredningen.

⁴ Равное число депутатов на последующих (после 1970 г.) выборах, получающее при голосовании левыми и правыми, приводило к жеребьевке, что было неудобно.

5.2.2. Внутренняя организация шведского Риксдага

Вопросы внутренней структуры Риксдага регламентируются «Формой правления» 1974 г. и Актом о Риксдаге 1974 г. с последующими их изменениями и дополнениями.

В Риксдаге должны образовываться *партийные группы* (*Riksddsgrupperna*). Они имеют давние традиции. Так, после выборов депутаты до тех пор не приступали к работе, пока не присоединялись к одной из групп с близкой им политической ориентацией. На базе правых групп были созданы позднее их политические партии.

Партийные группы должны отвечать определенным требованиям: их политические партии должны получить не менее 4% голосов избирателей в целом по стране или хотя бы преодолеть 12-процентный барьер в каком-либо избирательном округе.

В Риксдаге им отводятся специальные места в зависимости от числа полученных соответствующей партией мандатов. Создание партийной группы в парламенте для каждой партии очень важно, так как она обладает значительными правами при формировании внутрипарламентских органов, в организации работы Риксдага, в избрании Риксдагом, в том числе региональных органов, в состав которых входит Швеция.

Никакого общего регламента для партийных групп Риксдаг не принимает. Свою внутреннюю организацию и порядок работы группы определяют по собственному усмотрению. При этом различия между группами довольно значительные. Как правило, их работой руководит *правление* или *доверительный совет*, возглавляемый либо лидером партии, либо лидером этой группы. Для помощи ему создается канцелярия или секретариат. Самый большой секретариат имеет СДРПШ (90 человек), а самый маленький — у Партии охраны окружающей среды — «зеленых» (20 человек). Работа партийных групп финансируется в зависимости от ее численности. Оплачивается Риксдагом и работа секретариата, который необязательно должен включать депутатов. Помимо этого финансируются и печатные органы политических партий.

Лидер группы (фракции) играет решающую роль в ее работе и имеет определенные преимущества в организации парламентской деятельности. В соответствии с правилами парламентской процедуры он собирает группу для обсуждения оперативных дел, дискуссионных проблем, для информации о конфиденциальных фактах, выдвигает своих членов в постоян-

ные комиссии и другие органы Риксдага и представителей в региональные и международные органы.

Секретариат (канцелярия) как вспомогательная служба помогает лидеру в его работе: подготавливает планы работы своей группы, распределяет обязанности среди ее членов, договаривается с другими группами о сохранении соотношения партийных сил в Риксдаге¹, о поездках депутатов по стране и за границу и др.

Одна из основных сторон деятельности политических партий — парламентская деятельность. Поэтому фракция играет немаловажную роль в определении партийной платформы, принимаемой на их съезде и во время избирательных кампаний.

Значение партийной группы и ее председателя, естественно, различно в зависимости от того, входит ли она в состав Правительства, образует ли его единолично или находится в оппозиции. Для оппозиционных партий главной задачей является выработка политической альтернативы правительству политики.

Для СДРПШ характерна устойчивость ее руководства. Так, с 1907 по 1925 г. этот пост занимал Ялмар Брантинг, с 1925 по 1946 г. — Пер Альбин Ханссон, с 1946 по 1969 г. — Таге Эрландер, с 1969 по 1986 г. — Улоф Пальме, с 1986 по 1996 г. — Ингвар Карлссон, а с 1996 г. по настоящее время — Йоран Перссон. В других же группах пост их руководителя часто сменяется в зависимости от их поддержки избирателями на выборах Риксдага.

В связи с увеличением числа лиц женского пола в составе Риксдага растет их число в руководстве Риксдага и в партийном руководстве. В Швеции сложилась практика, согласно которой пост председателя парламента занимает представитель победившей на выборах партии, а посты вице-председателей — члены от трех других партийных групп.

Партийные фракции добиваются от депутатов, чтобы они работали в органах Рисдага и голосовали в них и во всей палате

¹ В Швеции это давно устоявшаяся практика. Так, если депутаты от какой-либо партии отсутствуют и вместо них не могут участвовать в работе Риксдага их заместители, то должны отсутствовать в такой же пропорции депутаты от других партийных групп. Таким образом в Риксдаге на его пленарных заседаниях сохраняется то же соотношение партийных сил между всеми фракциями, что было и после выборов.

в соответствии с указаниями своего руководства¹. Случаи партийной нелояльности чрезвычайно редки, так как такие депутаты не имеют шансов пройти на следующих выборах в Риксдаг, быть назначенными на какие-либо государственные посты или посты в региональных и международных органах. Что касается должностных лиц парламентской группы, то они назначаются сроком на один год, но обычно по окончанию этого срока вновь переизбираются (переназначаются).

У партийных групп нет проблем с обеспечением кворума во время голосования, так как руководство Риксдага обладает, согласно Закону 1999 г., правом при отсутствии депутата по уважительным причинам вызывать его заместителя. Если же депутат отсутствует без уважительных причин, председатель парламента устанавливает вычет из депутатского оклада в размере 1/365 части за каждый пропущенный день.

В большинстве стран деятельность партийных фракций не регламентируется в их конституциях. В Швеции же их организация и работа закреплены в «Форме правления» и Акте о Риксдаге.

С середины 1960-х гг. осуществляется финансовая поддержка не только депутатов, но и политических партий в целом. В настоящее время принципы, на основании которых устанавливается субсидирование политических партий, закреплены в Законе 1996:1209. Он исходит из признания той роли, которую играют политические партии в обществе и государстве, в формировании представительных органов, исполнительной власти, в выражении мнений различных социальных слоев населения и обеспечении их интересов в политической жизни.

Поддержка партий и их фракций основывается на численности мандатов, полученных ими в Риксдаге, с учетом общих средств, предусмотренных на парламентские расходы².

Руководство Риксдага. После образования партийных групп на неофициальном заседании вновь избранного Риксдага на первом же заседании (после открытия его королем) избирается

¹ Для удобства работы в Риксдаге каждая партийная группа избрала себе специальные условные обозначения. Так, социал-демократы избрали букву «S», Умеренная коалиционная партия — «M» (Moderata samlings partiet), Христианско-демократический союз — «KDs» (Krisdemokraterna samlingspartierna), Партия охраны окружающей среды — «зеленые» — желтый цветок.

² Эти средства выделяются из государственного бюджета и содержатся на специальном счете в Риксбанке (приложение 4).

руководство Риксдага, в первую очередь *тальман* (председатель) и *три вице-тальмана*. Все они представляют четыре разные партийные группы. Левая партия никогда в руководство не входила. В последние годы в руководстве появились депутаты-женщины¹.

Тальман должен занимать нейтральную позицию. Он не участвует в голосовании и решает вопросы, связанные с работой парламента, исходя из общегосударственных интересов. Чтобы сохранить неустойчивое равновесие между партийными блоками, тальмана как члена партийной группы заменяет его депутатский заместитель. Что касается вице-тальманов, то к ним такого требования не предъявляется, кроме случая, когда один из них выступает в роли тальмана.

Но признание тальмана лицом нейтральным (а это касается внутренней организации работы Риксдага) вовсе не означает, что он не имеет большого значения в парламентском механизме и вообще в государственном механизме. Официально первым лицом в государстве признается король как представитель Швеции на международной арене, но во многом его функции согласно действующей конституции перешли именно к тальману.

Характеризуя положение тальмана, бывший председатель Риксдага после выборов 2002 г. Бьёрн фон Сюдов указывал: «Тальман в Швеции наделен некоторым функциями, которые в других странах осуществляют короли или президенты. Например, при возникновении правительенного кризиса именно тальман является координатором всех переговоров, чтобы обеспечить избрание нового премьер-министра и формирование Кабинета»². Практически в Швеции первые два места занимают тальман и премьер-министр.

Какова же и формальная, и фактическая власть тальмана? Какими полномочиями он обладает? Во-первых, он по договоренности с партийными группами вносит в палату кандидатуру премьер-министра, вносит предложение об утверждении палатой всего состава Правительства и его программы, в установленных законом случаях отправляет в отставку Правительство и его министров (глав департаментов), а также по предложению

¹ Так, после выборов 2006 г. тальманом стал Пер Вестерберг от УКП, первым вице-тальманом — Биргитта Селлен от ПЦ, вторым — Ян Бьёркман от СДРПШ, а третьим — Лизелотт Хагберг от НП. Таким образом, в руководстве оказались двое мужчин и две женщины (приложение 5).

² Выступление в Риксдаге 1 октября 2002 г.

премьер-министра подписывает решение о роспуске Риксдага, назначении внеочередных выборов. Если король не может исполнять свои функции, тальман становится временным регентом Швеции, когда никто согласно «Форме правления» не может стать регентом (§ 6 гл. 5 «Формы правления»).

Во-вторых, тальман, а в его отсутствие вице-тальман руководит работой Риксдага, возглавляет *Правление Риксдага*, вместе с которым определяет время открытия и закрытия сессий, предлагает на утверждение палаты повестку дня пленарного заседания и решает иные процедурные вопросы, в том числе целесообразность передачи Правительству депутатских интерpellаций, определяет время выступлений депутатов, лидеров партийных групп, ответов на выступления министров. В-третьих, тальман помимо Правления Риксдага возглавляет некоторые внутренние органы Риксдага — его Административное управление, Военную делегацию — минипарламент, выступающий вместо Риксдага в случае войны или непосредственной опасности войны. Фактически тальман возглавляет работу Внешнеполитического комитета Швеции.

До 2000 г. работой Риксдага руководила Конференция при тальмане, в которую входили помимо него и вице-талманинов председатели постоянных комиссий Риксдага и представители партийных фракций. Но такой многочисленный состав руководства создавал в работе Риксдага значительные трудности. Поэтому по примеру Финляндии в Акт о Риксдаге были внесены поправки, касающиеся замены Конференции при тальмане более компактным по своему составу Правлением, в которое входят тальман в качестве председателя и еще 10 депутатов по предложению партийных групп Риксдага. Согласно § 7 гл. 1 Акта о Риксдаге «Правление Риксдага обсуждает меры, которые могут способствовать планированию работы Риксдага, руководит работой Административного управления Риксдага, а также принимает решения по важным вопросам, касающимся международных контактов Риксдага». Дополнительные постановления к этому параграфу в ред. Закона 2000:418 устанавливают, что для каждого члена правления избирается его персональный заместитель. Правление заседает при закрытых дверях. Но на его заседаниях вправе присутствовать вице-талманины, если они возглавляют партийные группы Риксдага.

Постоянные комиссии Риксдага. Важнейшими органами шведского парламента являются его постоянные комиссии

(utskott), предварительный список которых подготавливает Комитет по выборам в Риксдаге. Обычно этот список автоматически одобряют депутаты Риксдага. Но если кто-либо из них возражает, то их состав формируется на пропорциональной основе. Конституция предусмотрела только две обязательных комиссии — конституционную и финансовую. Перечень других дается в Акте о Риксдаге. Он же определяет их функции в дополнительных постановлениях. До последних выборов в Риксдаг в 2006 г. в нем было 16 постоянных комиссий. Но пришедший к власти блок буржуазно-центристских партий изменил число и назначение комиссий. Их стало, согласно § 2 гл. 4 Акта о Риксдаге, 15 вместо прежних 16. Это связано с требованиями указанных партий уменьшить влияние государства на экономику.

Теперь в Риксдаге созданы следующие постоянные комиссии: конституционная; иностранных дел; финансовых; обороны; юридическая; по культуре; по образованию; по гражданским делам; по охране окружающей среды и сельскому хозяйству; налоговая; по охране природы; социального обеспечения; социального страхования; коммуникаций; по вопросам рынка труда. В соответствии с поставленной целью не стало комиссии по экономике и промышленности.

Эти органы должны быть созданы не позднее чем на восьмой день на первой после выборов сессии Риксдага на весь срок его полномочий и должны состоять, как правило, из 15 депутатов.

Для проведения выборов во внутренние органы Риксдага на его предварительном заседании на весь срок полномочий Риксдага образуется *Комитет по подготовке выборов в Риксдаге*. Для этого каждая партийная группа имеет право предлагать сначала по одному из своих членов. Следующие 10 мест распределяются пропорционально между ними же. Задачей комитета является подготовка выборов во все внутренние органы Риксдага, а также депутатов, входящих в региональные организации, членами которых является Швеция, — в Северный совет, органы Европейского Союза и ПАСЕ.

Непосредственно на заседании палаты по рекомендации конституционной комиссии Риксдага избираются только регент и вице-регент (если нет прямого наследника престола, достигшего 18 лет); секретарь палаты; комитет по заработной плате, которая должна выплачиваться министрам, а также омбудсманы и их помощники (заместители). Для подготовки выборов омбудсманов

в составе конституционной комиссии образована делегация по делам омбудсманов. Она же может ставить перед конституционной комиссией вопрос об их досрочном освобождении от занимаемых постов. В настоящее время избираются четыре омбудсмана без четкого разграничения их полномочий. Один из них является их административной главой. Каждый омбудсман и его заместитель избираются отдельно в то время, когда кончается четырехлетний срок их полномочий, причем заместители — через два года после членов. При досрочном уходе в отставку любого из них Риксдаг должен как можно скорее провести новые выборы омбудсмана или заместителя.

Функции, которые во многих других странах возложены на мандатные комиссии, в Швеции выполняет *Комитет по проверке выборов Риксдага*. Аналогичный комитет прежнего созыва Риксдага рассматривает все жалобы на организацию и проведение выборов, затем все материалы передает уже в действующий комитет вновь избранного Риксдага. Он образуется на предварительном заседании избранных депутатов до официального открытия первой сессии по предложению партийных групп. В соответствии с § 11 гл. 3 «Формы правления» комитет возглавляется штатным судьей, который не может быть депутатом Риксдага, кроме него в комитет входят еще шесть членов и заместитель председателя. Заместитель председателя тоже не должен быть депутатом и является штатным судьей. Остальные члены комитета предлагаются по одному депутату от каждой партийной группы.

Формально независимым органом является *Внешнеполитический комитет*. Он возглавляется королем, но в его отсутствие — тальманом. В него входят тальман, девять других депутатов и столько же их заместителей, а также секретарь, предлагаемый Правительством. Заседания этого комитета созываются тальманом, а в его отсутствие вице-тальманом или двумя другими членами комитета. Но и Правительство вправе созвать такие заседания, если сочтет это необходимым. Главной задачей Внешнеполитического комитета является контроль за внешней политикой Правительства, а равно и получение согласия комитета на важные правительственные действия в этой сфере и в Европейском Союзе. Поэтому его члены, служащие, заместители членов комитета должны на первом же заседании принести присягу о соблюдении государственной тайны. Комитет обращается на весь срок полномочий Риксдага.

В качестве минипарламента на случай чрезвычайных ситуаций, заключающихся в наступлении войны или ее непосредственной опасности, в Риксдаге создана *Военная делегация*, состоящая из тальмана в качестве ее председателя и 50 других депутатов, избираемых на весь срок полномочий Риксдага. Если член Правительства был избран депутатом до его назначения на правительственный пост, то он также может входить в состав Военной делегации. Военная делегация замещает Риксдаг и имеет те же права Риксдага, которые она может осуществлять. Так, она начинает действовать по решению Правительства, согласованному с Внешнеполитическим комитетом, когда Риксдаг не в состоянии проводить свои заседания при указанных обстоятельствах. Она может действовать как сам Риксдаг, за исключением права вносить поправки в основные законы, закон о выборах и в конституционные положения о правах и свободах граждан. Если какие-то части страны окажутся в оккупации, то на них не могут действовать ни Риксдаг, ни Правительство, не могут проводиться выборы в различные органы Риксдага. Но при этом коммунальные органы могут продолжать свою работу.

Таким образом, хотя Швеция сохраняет в течение длительного времени свое право не участия в военных блоках принейтралитете во время войны, составители конституции сочли необходимым предусмотреть различные возникающие, точнее, могущие возникнуть обстоятельства, не полагаясь на волю случая, чтобы всякие действия законных властей в таких ситуациях не были произвольными, а основывались на «Форме правления» — главном основном законе Швеции.

На основе § 10 гл. 9 «Формы правления» Правительство не может без согласия Риксдага «заключать соглашения о займах или иным образом возлагать на государство экономические обязанности». Для этой цели Риксдаг создает *Управление национального долга*, куда назначает из числа депутатов *уполномоченных*, они дают свои заключения по указанным выше вопросам для Риксдага.

Контроль за финансовой деятельностью Правительства возложен на *Риксбанк* (Государственный банк, в котором нет частного капитала). Он был создан еще до вступления Швеции в период капиталистического развития. Риксбанк подчинен Риксдагу, назначающему своих 11 депутатов в качестве *уполномоченных* Риксбанка. Ранее Правительство назначало заместителя председателя группы уполномоченных, но поправка в «Форме правления» (Закон 1998:1402) отменила это право Правительства и усилила права уполномоченных по контролю за банковской

деятельностью, увеличив число уполномоченных и предоставив им право образовывать Правление Риксбанка и осуществлять контроль за его работой (§ 12 гл. 9 «Формы правления»).

Широкие финансовые привилегии Риксдага нашли также свое выражение в работе *ревизоров*, избираемых им на срок полномочий Риксдага. Всего их 12 депутатов. Председатель группы ревизоров и вице-председатель избираются отдельно. Ревизоры должны контролировать выполнение государственного бюджета, давать свое заключение на проект дополнительного бюджета (который вправе вносить в Риксдаг Правительство), а также правительственный отчет об их выполнении. Ревизорами обычно избираются те депутаты, которые имеют большой опыт банковской и другой финансовой работы. Они держат постоянный контакт с Департаментом финансов.

Но их права этим не ограничиваются, так как они контролируют не просто исполнение государственного бюджета, но эффективность работы всего аппарата исполнительной власти. В прежней редакции Акта о Риксдаге ревизоры даже именовались контролерами парламента. Все 12 ревизоров разделены на три отделения для проверки разных областей деятельности госаппарата. В каждой группе работают до 25 служащих, поскольку приходится просматривать большое количество документов и беседовать со значительным числом проверяемых.

После вступления Швеции в Европейский Союз Риксдаг образовал *Комитет по делам Европейского Союза (Комитет ЕС)*, составленный из депутатов Риксдага, в котором должно быть не более 15 членов. Первый раз после его образования он созывается тальманом, позже избирается председатель комитета. Число его членов устанавливается Риксдагом по предложению Комитета по выборам в Риксдаге. В задачу Комитета ЕС входит информирование Риксдага о вопросах, которые рассматриваются и принимаются в Комиссии Европейских Сообществ. Правительство Швеции информирует Комитет ЕС по этим делам и обязано это сделать, если речь идет о важных решениях этой Комиссии или тех предложениях, которые Кабинет намерен вносить на ее рассмотрение. Члены Комитета ЕС должны также иметь информацию о вопросах, рассматриваемых в Совете ЕС.

Акт о Риксдаге в § 7 гл. 10 обязывает все другие органы помимо Правительства также сообщать Комитету ЕС сведения и давать справки по указанным делам. Но разрешение на такие сведения и справки дает Правительство. Если Правительство считает какие-либо сведения не подлежащими оглашению, то

члены комитета, а также его служащие обязаны не разглашать их. На заседаниях ведется протокол и стенографическая запись высказываний во время переговоров с Правительством.

Помимо органов, создаваемых для реализации полномочий Риксдага, в нем образуются органы и назначаются лица, на которые возложены задачи по *обеспечению работы парламента*, его комиссий и других органов Риксдага. Так, Риксдаг избирает *секретаря*, который организует проведение его пленарных заседаний, ведет протокол заседания и рассыпает его решения соответствующим органам и лицам. Он во всем помогает тальману. По должности он считается директором Риксдага и возглавляет Административную контору с необходимым числом служащих, а также является секретарем Военной делегации Риксдага (Закон 2000:418).

Весь технический персонал работает под контролем *Административного управления Риксдага*, которым руководит тальман и избираемые Риксдагом восемь других депутатов.

Административная контора рассматривает вопросы, касающиеся:

- условий труда (найм, увольнение, отпуска, вознаграждение и т. д.) работников Риксдага;
- выделения ассигнований на нужды персонала из государственного бюджета;
- экономических дел органов Риксдага (кроме Риксбанка);
- обращений со своими предложениями к Административному управлению Риксдага по указанным вопросам.

Жалобы персонала, связанные с ущемлением их трудовых прав, рассматриваются *Комитетом Риксдага по жалобам*, который состоит из штатного судьи и четырех членов, избираемых из числа депутатов.

5.3. Компетенция Риксдага¹

5.3.1. Общие положения

Анализ как структуры, так и компетенции Риксдага дает реальную возможность показать, каким образом обеспечивается лидирующее положение шведского парламента в системе орга-

¹ Термин «компетенция» многими учеными понимается по-разному. Наиболее удачным представляется определение, данное Ю. А. Тихомировым. Он пишет о том, что можно «в самом общем виде определить компетенцию как возложенный законом на уполномоченный субъект объем публичных дел» (*Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001. С. 55—56*).

нов государственной власти. «Форма правления» 1974 г., поставив его на первое место в механизме осуществления государственной власти, наибольшее внимание уделила компетенции Риксдага. Так, в гл. 8 «Законы и другие предписания» очерчен круг законодательных прав Риксдага; в гл. 9 «Финансовая власть» определены его широкие финансовые права; в гл. 10 «Отношения с другими государствами» раскрываются полномочия в области международных отношений и внешней политики, его взаимоотношения по этим вопросам с Правительством и Европейским Союзом; в гл. 11 «Правосудие и управление» указаны пределы прав Риксдага в сфере правосудия. Параграф 89 этой главы гласит: «Функции правосудия и управления не могут выполняться Риксдагом в большем объеме, чем это следует из основного закона или Акта о Риксдаге». В гл. 12 «Контрольная власть» содержатся нормы, закрепляющие права Риксдага в сфере контроля за другими государственными органами, как непосредственно на пленарных заседаниях шведского парламента, так и через создаваемые им структуры. Последняя 13-я глава «Война и опасность войны» определяет условия, при которых вместо Риксдага действует Военная делегация вместе с Правительством.

Часть прав Риксдага, а также процессуальные нормы, касающиеся его работы, закреплены в Акте о Риксдаге.

Таким образом, уже тот факт, что подавляющее число норм в основном конституционном документе «Форме правления» и конституционном законе — Акте о Риксдаге — посвящено именно Парламенту, говорит сам за себя. Даже независимое правосудие как одна из ветвей государственной власти тоже (через избираемого Риксдагом омбудсмана) находится под парламентским контролем, правда только в вопросах соблюдения законности¹.

5.3.2. Законодательная власть

В российской юридической литературе принято разграничивать парламенты по характеру закрепления в конституциях их законодательных прав на те, в которых они наделены *неограниченными, частично ограниченными и полностью ограниченными* законодательными правами. Если основываться на таком подходе, то шведский Риксдаг относится к числу парламентов с *не-*

¹ См. об этом в разд. 5.4.1.

ограниченными законодательными правами, что позволяет употреблять такое понятие, как «законодательная власть Риксдага».

Обычно законодатели исходят из того, что детальное закрепление в конституциях прав парламентов означало бы определенное их ограничение, так как за пределы указанных прав парламент не должен выходить. Получается как будто бы, что парламент тем самым лишен возможности принимать те законы, которые требует от него реальная политическая и социально-экономическая обстановка в стране и за ее пределами. В действительности подобные опасения не имеют под собой почвы, ибо, устанавливая исключительно законодательную компетенцию парламента, конституция тем самым запрещает другим органам, в том числе и Правительству, осуществлять нормативное регулирование по указанным вопросам. Но это не означает, что парламент не может принимать законы по другим вопросам, если считает, что они важны для государства.

Если же закреплять за парламентом только определенные законодательные права, как это было установлено в Конституции Французской Республики 1958 г., то это неизбежно приводит к серьезному изменению положения парламента в государственном механизме, к выдвижению на первый план другого государственного органа — главы государства или Правительства.

Что касается Швеции, то политическая борьба, приведшая к особой расстановке социальных сил в обществе, способствовала постепенному расширению прав Риксдага, что завершилось закреплением в «Форме правления» его неограниченных законодательных правомочий. Можно даже сказать «парламентских привилегий».

Исходя из этого я начинаю исследование механизма государственной власти в Швеции с Риксдага, а не с других государственных органов: главы государства или Правительства¹.

Широта законодательных прав Риксдага прежде всего выражается в том, что согласно конституции теперь законодательствует только Риксдаг, т. е. он один, а не вкупе с главой государства или с Правительством. Принятые парламентом законы не нуждаются в их утверждении другим государственным органом. Король уже не обладает правом вето, не получило этого права и

¹ Необоснованно применительно к Швеции начинать свое исследование с исполнительной власти, как это сделал М. А. Исаев. Создается впечатление, что вся администрация по своему положению выше парламента (см.: Исаев М. А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. Гл. III и IV).

Правительство, хотя по действующей конституции оно стало главой исполнительной власти. Тот факт, что законы подписываются премьер-министром и соответствующим министром, является лишь актом оформления закона, доказательством того, что Правительство знакомо с его содержанием.

Правительство не может отказаться от подписи под законопроектом, не вправе это сделать и премьер-министр. Параграф 19 гл. 8 «Формы правления» гласит: «Принятый закон должен быть опубликован Правительством без промедления. Закон, содержащий такие предписания о Риксдаге и его органах, которые не подлежат включению в основной закон или в Акт о Риксдаге, может, однако, публиковаться Риксдагом» (в ред. Закона 1976:870).

Что касается Швеции, то на практике король уже давно не пользовался правом вето. То же самое относится к другим Скандинавским странам¹.

«Форма правления» предусмотрела возможность *делегирования Риксдагом некоторых своих прав* (в том числе в рассматриваемой сфере) Правительству. Акты делегирования во многих странах направлены на существенное ограничение прав парламентов — фактическое или юридическое.

Однако в Швеции это не происходит по разным причинам. Во-первых, как правило, Риксдаг передает (точнее, может передавать) право применения закона. Правительство принимает по этим вопросам не акты законодательной силы, а постановления, которые не могут противоречить закону. Во-вторых, такие постановления (в самом акте делегирования об этом указывается) должны быть утверждены Риксдагом на ближайшей сессии. В-третьих, если по тому же вопросу Риксдаг принимает закон, то правительственные постановление теряет силу, так как закон может быть отменен или изменен только другим законом.

И, наконец, что особенно важно и на что обратил внимание «Нордиск контакт» (орган Северного совета), шведский Риксдаг принимает столь детальные законы по различным вопросам общественной и государственной жизни, что для нормативных актов исполнительной власти вообще не остается места. Может

¹ Но наличие такого права в Дании, Норвегии и Исландии вовсе не означает, что при определенных обстоятельствах главы государств этих стран не используют указанное право, по рекомендации ли их правительств либо по собственной инициативе, не нарушая при этом конституций. Право вето можно рассматривать как резервное оружие в руках правящих кругов этих стран.

быть, это утверждение выглядит несколько преувеличенным, но все-таки оно говорит само за себя.

Практика показывает, что постановления, принятые Правительством Швеции, регулируют в основном общественные отношения, складывающиеся в сфере исполнительной власти или по иным делам, относящимся к компетенции Правительства. Но даже по такого рода делам если Риксдаг считает необходимым принять закон, то правительственные акты сразу теряют силу и действует закон.

Широта прав шведского парламента обеспечивается также тем, что толкование законов находится в ведении самого Риксдага, т. е. допускается лишь *auténtичное толкование*. Судьи при рассмотрении конкретных дел проверяют акты исполнительной власти на предмет их соответствия закону.

Разрешается не применять закон, только если в нем допущена явная ошибка. При этом толкование закона Риксдагом облегчается тем, что депутаты одновременно с законом рассматривают Подготовительные материалы к нему (*Statens öffentliga utredningar — SOU*), которые при одобрении закона принимаются во внимание всеми государственными органами, в том числе и судами.

Права Риксдага не ограничиваются действующим в Швеции Законодательным советом¹, поскольку он является консультативным и предварительным органом конституционного надзора. Оценка Законодательного совета должна касаться того:

- насколько законопроект соответствует основным законам и правопорядку в целом;
- соответствуют ли предписания законопроекта другим законам;
- соответствует ли законопроект правоохранительным целям;
- имеет ли законопроект такую форму, которая позволила бы обеспечить указанную цель;
- какие проблемы могут возникнуть при применении закона (§ 18 гл. 8 «Формы правления»; в ред. Закона 1994:1468).

Надо отметить, что, хотя заключение Законодательного совета не является обязательным для Риксдага, поскольку выше шведского парламента нет никакого другого государственного

¹ Законодательный совет, согласно ч. 3 § 18 гл. 8 «Формы правления» (в ред. Закона 1994:1468), должен давать лишь предварительное заключение по предложению Правительства или одной из постоянных комиссий Риксдага.

органа в стране, Риксдаг, конечно, учитывает заключение совета, который включает в свой состав часть судей Верховного и Верховного административного судов, т. е. очень опытных юристов¹. На его заключение направляются не только правительственные законопроекты, но и те, которые имеет право подготавливать любая постоянная комиссия Риксдага, поскольку обладает правом законодательной инициативы.

В науке конституционного права принято считать, что ограничением прав парламента является *референдум* и *плебисцит*. Однако отношение к этим институтам зависит от того, по чьей инициативе они проводятся и какую юридическую силу они имеют.

«Форма правления» в § 4 гл. 8 гласит: «Положения о совещательном референдуме, проводимом в государстве, и о злоупотреблениях при проведении референдума по вопросу об основном законе устанавливаются законом» (в ред. Закона 1979:933).

Принятый в 2000 г. и вступивший в силу с 1 июля 2000 г. Закон о референдуме, учитывая дискуссии по этому вопросу, проводившиеся учеными Скандинавских стран, преследовал цель более широкого применения институтов прямой демократии.

Но если, несмотря на консультативный характер референдума, Риксдаг и Правительство считали целесообразным обращаться к мнению избирателей, то в дальнейшем они учитывали результаты референдума в своей работе. Что же касается референдума по последним двум вопросам (вступление в ЕС и введение евро в качестве национальной валюты), то такое требование установил сам Евросоюз².

¹ Состав судей, входящих в указанный совет, меняется путем ротации.

² Последний по времени референдум, проведенный в 2003 г., показал следующие результаты: 56,1% избирателей проголосовали против введения евро и только 41,8% — «за», хотя в поддержку евро выступали СДРПШ и ведущие буржуазные партии. Как писал о результатах народного голосования Б. Панкин: «Ставкой в споре было нечто большее, чем замена одной валюты на другую. Речь идет о выборе вектора развития. Оставаться Швеции флагманом так называемого третьего пути, ставящего высшей ценностью благо каждого гражданина страны. Или вместе с верхушкой ЕС пуститься в плавание по волнам все нивелирующей глобализации, которой не привыкать подминать под себя не только отдельные личности, но и целые страны, если не континенты... Как гласил один из плакатов стороны «нет», «лучше получать зарплату в кронах, чем пособие по безработице в евро» (Панкин Б. Шведы сказали евро «нет» // Российская газета. 2003. 16 сент.).

Акт о Риксдаге в § 7 гл. 2 устанавливает, что проведение референдума по основному закону должно рассматриваться первым пунктом повестки дня пленарного заседания Риксдага.

Широта законодательной власти парламентов определяется также и тем, *по чьей инициативе вносятся законопроекты*. В Швеции, как и в других странах, большинство предложений исходит от Правительства. Именно правительственные проекты считаются законопроектами (*propositioner*), и они должны удовлетворять требованиям, предъявляемым к законопроектам.

Что касается депутатских предложений (*motioner*), то они могут быть законопроектами, могут быть поправками к *proposition*, предложениями об отмене действующего закона и т. д. От *motions* не требуется строгая юридическая форма законопроекта, что облегчает их внесение в Риксдаг. И депутаты этим активно пользуются.

В то же время постоянные комиссии Риксдага наделены правом не только давать заключения на законопроекты, но и разрабатывать их и вносить на обсуждение пленарных заседаний Риксдага, а также получать заключение Законодательного совета, контролировать деятельность соответствующих подразделений исполнительной власти.

Кроме того, исполнительная власть ввела практику привлечения парламентских фракций на стадии предварительной подготовки своих законопроектов, добиваясь достижения консенсуса еще до внесения законопроекта в парламент.

Особого внимания для исследования прав Риксдага в сфере законодательства заслуживает вопрос о значении института *трехстороннего сотрудничества*: профсоюзов, объединений предпринимателей и Правительства — перед заключением Генерального соглашения, регламентирующего в масштабах всей страны трудовые отношения. На его основе заключаются отраслевые соглашения и коллективные договоры (ЦОПШ, Федерация предпринимателей и Правительство в лице Департамента труда; Союз коммунальных служащих, Федерация коммун и Департамент труда и др.). Риксдаг, рассматривая правительственные законопроекты, не может уменьшить нормы тех трудовых соглашений, которые были заключены. Однако увеличить права профсоюзов и трудовых коллективов он может.

Права Риксдага ограничиваются на основе конституции при вступлении Швеции в наднациональные организации. Если иметь в виду *членство Швеции в Северном совете*, то такого ог-

граничения нет, так как Северный совет является консультативным органом парламентов северных стран. Да и многие рекомендации он принимал по предложению шведской делегации Северного совета.

Ранее уже отмечалось, что шведская национальная правовая система имеет приоритет перед нормами международного права, международными договорами, заключаемыми Швецией. И Риксдаг, ратифицируя такие документы, должен одновременно принимать соответствующие законы для рецепции их в национальное право.

Однако вступление в такие наднациональные организации, как Европейский Союз и ПАСЕ, изменило положение. Согласно § 23 гл. 2 «Формы правления» «Закон или иное предписание не могут применяться в случае противоречия их обязательствам Швеции по соблюдению Европейской конвенции, касающейся защиты прав человека и принципов свободы» (Закон 1994:1468). Что же касается документов, принимаемых Евросоюзом, то обязательный для Швеции характер имеют учредительные документы ЕС, да и то Швеция (как и Дания) поставила особые условия для своего вступления в ЕС при вхождении в эту организацию¹.

Вступление Швеции в наднациональные организации осуществляется на основе конституции. В § 5 гл. 10 «Формы правления» указывается: «Риксдаг может передавать право принятия решений Европейским Сообществам до тех пор, пока они принимают на себя обязательства, которые установлены в данной «Форме правления» и в Европейской конвенции, закрепляющей защиту прав человека и принципы свободы. Риксдаг устанавливает такую передачу путем принятия решения не менее чем тремя четвертями депутатов, участвующих в голосовании. Риксдаг принимает данное решение в порядке, который установлен для основных законов» (в ред. Закона 1994:1375).

Часть вторая § 2 предусматривает также возможность передачи Риксдагом части прав и другим организациям, а также Международному суду. Но Риксдаг может уполномочить Правительство на такую передачу тогда, когда за это решение в парламенте проголосует не менее 3/4 депутатов, участвующих в голосовании, либо в том порядке, который установлен для основных законов.

¹ См. об этом гл. 3 данной работы.

Таким образом, происходит самоограничение парламентских полномочий в сфере законодательства и других сферах, которые Риксдаг может возвратить себе, отказавшись от участия в любой такой организации либо заранее обусловив какие-то свои особые права при вступлении.

Обязательным условием такой передачи прав Риксдага над национальным организациям является конституционная оговорка: «для целей мирного сотрудничества».

В разделе 2 настоящей главы рассматривается вопрос о передаче парламентских полномочий Военной делегации и Правительству в случае войны или непосредственной опасности войны. Но такая передача происходит лишь в том случае, когда Риксдаг оказывается *не в состоянии в полном составе осуществлять свою деятельность* и не все права Риксдага при этом может использовать Делегация, хотя она и является как бы минипарламентом.

Таким образом, шведский парламент *обладает неограниченной* (за некоторыми исключениями) *законодательной властью*, чем далеко не всегда наделены парламенты других стран даже с демократическим политическим режимом.

В связи с проблемами законодательной власти стоит вопрос общеюридического характера, который попытался решить М. А. Исаев в книге «Механизм государственной власти в странах Скандинавии». Но общего понятия «законодательная власть» применительно к Скандинавии ему, к сожалению, не удалось предложить юридической науке. Так, ссылаясь на эйдсволльскую Конституцию (Норвегия), он называет законом «любой акт Сторгинга, который прошел предписанное обсуждение в обеих частях парламента, снабжен подписью короля и опубликован для всеобщего сведения. Подобным образом разрешает вопрос шведская «Форма правления»¹. Однако определение закона, списанное с норвежской Конституции, совершенно не подходит для Швеции, так как король не подписывает законы, и в Швеции существует одна палата² Риксдага. Но суть возражения по вопросу о понятии «закон» не в этом. Все ли акты, исходящие от парламентов, можно именовать или считать законами? И дело не в простой юридической конструк-

¹ Исаев М. А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. С. 288.

² Следует иметь в виду, что в основных законах Швеции пленарные заседания Риксдага часто именуются «палаты».

ции. Можно показать это на примере прежней шведской конституции и нормативных актов, принимаемых датским Фолькетингом. В соответствии с «Формой правления» 1809 г. и Актом о Риксдаге 1866 г. Риксдаг принимал законы и постановления. Законы должны были получать одобрение монарха. Часть актов экономического характера исходила от короля, имея при этом силу закона, но он мог поручить их принятие Риксдагу. По вопросам же финансового характера принимаемые Риксдагом постановления не требовали санкций короля и подписывались председателями обеих палат Риксдага и их генеральными секретарями. Так что не все акты, исходящие от Риксдага, являлись законами.

Что касается Дании, то ее Конституция 1953 г. не считает законами финансовые акты Фолькетинга. И это имеет важное практическое значение, поскольку по отношению к финансовым актам нельзя использовать институт прав меньшинства и потребовать их обсуждения в более поздний срок или вынесения их на референдум.

В Финляндии Эдускунта рассматривает бюджет по особой парламентской процедуре — в упрощенном порядке по сравнению с процедурой прохождения законопроектов, поскольку акт о принятии государственного бюджета не считается законом.

В Швеции имевшаяся ранее разница между законами и финансовыми постановлениямистерлась. Все они стали приниматься в одном и том же порядке. Но некоторые юристы зарубежных стран вполне обоснованно считают, что законы расчтены на многие случаи их применения, они не должны носить одноразовый характер. Поэтому государственный бюджет не является законом. И это не просто вопрос терминологии. Так, правящие в то или иное время партии, внося в Данию в Фолькетинг законопроекты, нередко с целью избежать использования прав меньшинства и вынесения вопроса на референдум, включали те или иные нормы в финансовые акты, которые нельзя выносить на референдум. И в Российской Федерации существует обязательная процедура согласования с Правительством тех законопроектов или поправок к ним, которые затрагивают финансовые вопросы.

Длительное пребывание у власти социал-демократов привело к тому, что им удалось провести значительное число законов прогрессивного характера. В результате сложилась социал-демократическая доминанта в правовой системе Швеции. Поэтому приход к власти правых сил не мог существенным обра-

зом изменить эту систему. Им удавалось лишь вносить в нее некоторые корректизы.

Как писал шведский историк Йорген Вейбуль, «период с 1946 по 1951 год по праву называют «урожайным периодом» для социал-демократов. Реформы следовали одна за другой»¹. Речь шла о большом числе законов прежде всего в социальной сфере и сфере государственного регулирования экономических отношений. При правлении СДРПШ в Швеции сложился обширный общественный сектор, включающий и местное самоуправление, проводились структурные перестройки в экономике, действовала система уравнивания доходов населения.

Все вышесказанное доказывает, что *Риксдаг обладает всей полнотой законодательной власти, т. е. абсолютно неограниченными полномочиями в сфере законодательства*.

5.3.3. Финансовая власть Риксдага

Исторически в силу обстоятельств, показанных в гл. 2, сложилось так, что Риксдаг был вынужден постоянно следить за тем, насколько разумно королевская власть использует средства, собираемые с сословий. А шведский король Густав IV Адольф вообще был лишен трона, поскольку неудачными войнами оставил казну практически пустой. Неудивительно поэтому, что «Форма правления» 1809 г. содержала нормы, по которым принимаемые Риксдагом постановления по делам, касающимся финансов, не требовали королевской санкции. Король не мог использовать по отношению к ним свое право вето.

Рассматривая различные юридические теории парламентаризма, распространенные в XX в., М. А. Исаев называет одной из них «бюджетную теорию», согласно которой именно парламент является единственным органом государственной власти, полномочным утверждать смету государственных доходов и расходов. Фактически ни одно из мероприятий, оплачиваемых из государственного бюджета, не может состояться без санкции на то народного представительства. Парламент, имея право отказать в санкции расходов, фактически управляет страной². Именно в финансовой власти парламента М. А. Исаев видит парламентаризм.

¹ Вейбуль Й. Указ. соч. С. 130.

² См.: Исаев М. А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. С. 237.

Представляется, однако, что им предложено упрощенное понимание финансовой власти, которое не ограничивается только принятием бюджета. Кроме того, в некоторых странах парламент нередко бывает ограничен и в своих бюджетных полномочиях, например во Франции и в Финляндии до принятия новой финляндской Конституции.

В Швеции эта власть выходила далеко за рамки бюджетного регулирования еще в период раннего Средневековья, когда о парламентаризме практически еще ничего не знали. Конечно, принятие решений по вопросам государственных доходов и расходов сословиями являлось важной частью привилегий Риксдага. Но этим права парламента не ограничивались.

Действующая шведская конституция бюджету уделяет большое внимание. Рассмотрению его в палате посвящается вся осенняя часть сессии Риксдага, не считая чисто организационных дел. Если же Правительству понадобится в течение сессии внести изменения в принятый государственный бюджет, то оно может весной внести в Риксдаг дополнительный бюджет.

«Форма правления» устанавливает: «Если бюджетное регулирование согласно § 3 не может быть закончено до начала бюджетного периода¹, Риксдаг определяет в требуемом объеме ассигнования на весь период до завершения бюджетного регулирования».

Все государственные средства находятся в распоряжении Правительства. Однако денежные средства, предназначаемые на нужды Риксдага, размещаются на специальном счете в Риксбанке, и на его расходы и расходы органов, подчиненных Риксдагу, какого-либо разрешения от Правительства не требуется.

Широкие финансовые полномочия, предусмотренные еще до вступления в силу действующей конституции, не только были сохранены в ее нормах, но усиливались и продолжают усиливаться. К числу таких прав (можно даже сказать «финансовой власти Риксдага») относятся выборы из числа депутатов *уполномоченных Управления (конторы) национального долга*, без согласия которого Правительство не может заключать соглашения о внутренних и внешних займах и «иным способом возлагать на государство экономические обязательства». Всего избирается семь уполномоченных, подчиненных и подконтрольных Риксдагу и регулярно перед ним отчитывающихся.

¹ После вступления Швеции в ЕС бюджетный период начинается вместо 1 июля 1 января.

Другим финансовым органом является *Риксбанк* — Государственный банк, ранее называемый Банком государственных сословий и управляемый *правлением Риксбанка*. И по «Форме правления» 1809 г., и по «Акту о Риксдаге» 1974 г. он подчинялся совместно Риксдагу и Правительству, контроль за его деятельностью осуществляли уполномоченные Риксдага, избираемые из числа депутатов. Но заместитель главы уполномоченных назначался Правительством. Последующие изменения, внесенные в действующую конституцию, увеличили число уполномоченных до 11, отменили назначение одного из уполномоченных Правительством и расширили круг их прав. Теперь именно они назначают правление Риксбанка и осуществляют контроль за его деятельностью. Сами же уполномоченные обязаны регулярно отчитываться о своей работе и об эффективности деятельности правления.

Согласно § 12 гл. 9 «Формы правления» «уполномоченные могут освобождать члена правления (имеется в виду Риксбанк) от его обязанностей, если он длительное время не выполняет требования, которые устанавливаются для осуществления его обязанностей, или если он передоверил свои полномочия из-за тяжкого пренебрежения ими».

Через уполномоченных Риксдаг может проверить, насколько ответственно и эффективно используются банковские фонды, в частности Инвестиционный и Пенсионный фонды и Юбилейный фонд Риксбанка. Только Риксбанк печатает банкноты, объявляет учетную ставку капитала, обязательную для частных банков и определяющую всю экономическую жизнь Швеции.

Риксдаг устанавливает принципы управления государственной собственностью, определяет размеры государственных пошлин, передавая часть из них на усмотрение Правительства. Он может принимать решения о государственных гарантиях, создающих тем самым преимущества для частных компаний, вкладывающих средства на те или иные цели в зарубежных странах. В государственном бюджете определяются проценты отчислений для помощи слаборазвитым странам. По предложению Правительства Риксдаг принимал решения об отчислении из Пенсионного фонда части средств для покупки акций частного капитала¹.

¹ В этом фонде имеются значительные средства, накопленные за то время, когда возраст для получения пенсий был очень высоким, и многие шведы не доживали до него, т. е. так и не получили пенсии по старости.

Под контролем Риксдага находится заработка плата высших должностных лиц государства. Для этого в соответствии с Актом о Риксдаге создается *Делегация* (комитет) по вопросам заработной платы, избираемая в составе председателя и двух членов из числа депутатов на весь срок полномочий Риксдага. Такие выборы организуются конституционной комиссией Риксдага.

Парламентским законом определяется *цивильный лист* царствующего короля и наследника престола¹. Он не может быть увеличен или уменьшен до конца жизни короля, кроме необходимости учета инфляции. Законом же определяются те замки и поместья, которые передаются королевской семье в пользование, а также расходы на содержание дворцовых служащих.

Отчет о выполнении государственного бюджета и доклад Риксдагу о необходимости дополнительного бюджета проверяется *ревизорами Риксдага* (*Riksrevision*). Они в количестве 12 человек избираются из числа депутатов. Осуществлять такую проверку помогает им то, что специальным законом Закон о бюджете на соответствующий год четко разбит на отдельные пункты, разложенные по номерам (на государственный аппарат, расходы Риксдага, на оборону и иностранные дела и т. д.).

Ревизоры исходят из того, что расходы делятся на те, которые могут превышать запланированные (зарплата, пособия, возмещение убытков и др.), и те, которые такого превышения не допускают. Деятельность шведских ревизоров может выходить за рамки проверки расходов. Они вправе в своих отчетах указывать на причины перерасходов, а также ставить вопрос о необходимости совершенствования государственного аппарата, о сокращении ассигнований на те или иные цели и др.

5.3.4. Полномочия Риксдага в сфере внешней политики и обороны

Традиционно наибольший объем полномочий в указанной сфере в большинстве стран принадлежит не парламенту, а исполнительной власти, прежде всего главе государства. Монарх или президент решает вопросы, касающиеся заключения меж-

¹ На 2002 г. цивильный лист Карла XVI Густава составлял 80 млн крон. Кроме того, возмещаются из бюджета расходы на государственные визиты короля, его супруги и кронпринцессы Виктории. Эти суммы не облагаются налогами.

дународных договоров, представительства в международных организациях универсального или регионального характера, назначения представителей своей страны в иностранных государствах и аккредитации иностранных представителей в своей стране. Он осуществляет функции Верховного главнокомандующего своими вооруженными силами и т. д.

И в Швеции после принятия конституции 1809 г. регент короля Карла XIII Карл Юхан, ставший затем королем Карлом XIV, не только полностью осуществлял данные функции, но и успешно использовал часть полномочий, принадлежащих парламенту.

Карл XIV не знал шведского языка. Поэтому сложилась практика, согласно которой советники короля докладывали ему дела без обсуждения на заседании Государственного совета. Распределение обязанностей между ними осуществлялось следующим образом: из 12 советников 9 должны были возглавлять департаменты, соответствующие европейским министерствам. Остальные три члена Совета обладали совещательными правами. При этом после назначения одного из них премьер-министром (1876 г.) уже при короле Карле XV только два члена Государственного совета назывались министрами: премьер-министр и министр иностранных дел (официальный титул первого из них назывался «государственный министр»).

После того, как министр иностранных дел докладывал королю предложение о заключении международного договора и король подписывал его, такой договор передавался в Риксдаг на ратификацию, если в самом тексте договора содержалась оговорка о необходимости такой ратификации. Но это касалось только финансовых или иных обязательств либо затрагивало конституционные акты. Если же король считал его «имеющим важное значение», то мог принять решение о передаче договора в Риксдаг.

Даже вопросы войны и мира, территориальных уступок со стороны Швеции, присоединения Норвегии к Швеции, провозглашения принципов внешней политики при Карле XIV решались на уровне королевской власти¹. Последующие шведские короли старались придерживаться такой же политики.

¹ На протяжении почти двух столетий Швеция провозглашала принцип нейтралитета, который позднее был конкретизирован так: «Неучастие в военных блоках при нейтралитете во время войны».

Однако с появлением Правительства как отдельного органа в системе исполнительной власти, а также с началом процесса демократических преобразований в стране Риксдаг стал ограничивать королевские прерогативы в сфере внешней политики, и прежде всего введением парламентского контроля за деятельностью короля и Правительства в области внешней политики и международных отношений.

Согласно поправкам, внесенным в «Форму правления» 1809 г. в 1922 г., на каждой сессии Риксдага обе его палаты назначали *Внешнеполитический комитет* из 16 членов «для совещания с королем по делам, касающимся отношений королевства с иностранными державами. По всем внешним делам большой важности совещание с этим комитетом должны проводиться до принятия какого бы то ни было решения». Комитет имел право требовать от Правительства все необходимые ему документы и справки по тому делу, которое им рассматривалось.

По текущим же внешнеполитическим делам министр иностранных дел обязан был регулярно информировать комитет о деятельности Правительства. Король также должен был ставить комитет в известность о принятых им решениях, связанных с вопросами иностранных дел и положением королевства в международных делах. Постепенно этот орган становился формой парламентского контроля.

Действующая «Форма правления» не только сохранила такой важный орган парламентского контроля, но и расширила его компетенцию. Формально его председателем является король, но фактически работу комитета возглавляет председатель парламента — тальман. Поскольку Риксдаг стал однопалатным органом, то состав Внешнеполитического комитета был сокращен. Помимо тальмана в него входят девять депутатов.

Изменения были внесены в срок полномочий этого Комитета — теперь он избирается на весь срок полномочий Риксдага. Но его секретарь назначается Правительством. Открывается первое заседание тальманом или, в его отсутствие, вице-тальманом. В помощь членам комитета Риксдаг избирает такое же число их заместителей. Заседания чаще всего инициирует Правительство, фактически премьер-министр, и проходят они при закрытых дверях, но члены Правительства могут приглашать на них и тех лиц, которые необходимы, исходя из сути рассматриваемого дела.

Важную роль в вопросах внешней политики играет *Постоянная комиссия Риксдага по иностранным делам*. Она осуществляет подготовку вопросов, касающихся договоров с другими странами и с международными организациями, представительств Швеции за рубежом, содействия развивающимся странам, внешней торговли, международного экономического сотрудничества, дает свои заключения по соответствующим статьям проекта государственного бюджета (Акт о Риксдаге в ред. Закона 1996:158 — дополнительное постановление 4.6.6).

В соответствии с действующей конституцией не все международные договоры должны после их подписания передаваться на ратификацию Риксдагу. Это прежде всего те из них, которые затрагивают вопросы законодательного характера или налагаются на Швецию финансовые обязательства, либо «имеют важное значение». Но степень их важности определяет Правительство, точнее, премьер-министр по согласованию с соответствующим министром. Что касается договоров, признаваемых секретными, то они направляются во Внешнеполитический комитет или, по решению Правительства, в другой государственный орган.

Через своих депутатов Риксдаг может оказывать влияние на деятельность международных и региональных организаций. Правительство должно предоставлять Риксдагу информацию, касающуюся деятельности Европейского Союза. В целях облегчения сотрудничества с органами ЕС в Риксдаге в 1996 г. был создан *Комитет по делам Европейского Союза* (Комитет ЕС). С ним Правительство обязано консультироваться по всем вопросам, касающимся ЕС (гл. 10 Акта о Риксдаге в ред. Закона 1996:1530).

Не менее пяти членов Комитета ЕС могут потребовать, чтобы Правительство проконсультировалось с ним по вопросам, которые должны рассматриваться в Совете ЕС. Но при этом учитывается, что данное требование, оформленное постановлением, не привело к существенной затяжке рассмотрения в Совете ЕС данного вопроса.

Первый раз после избрания комитета его созывает тальман, а ведет первое заседание до избрания председателя старейший по времени работы в Риксдаге депутат — член этого комитета. Если же таких лиц окажется больше одного, то — старейший по возрасту депутат. Стенографическая запись заседаний не должна быть доступна для посторонних. Доступ к ней имеют

только члены комитета, их заместители, секретарь и члены Правительства.

Согласно конституции все государственные органы, учреждения и определенные лица обязаны предоставлять этому комитету всю необходимую ему информацию.

Все сказанное в отношении полномочий Риксдага в области внешней политики и международных отношений позволяет сделать вывод о том, что хотя они шире, чем во многих других странах и закреплены в новой шведской конституции, однако, эти полномочия в основном сводятся к парламентскому контролю за деятельностью исполнительной власти в указанной области. Однако нельзя абстрагироваться от того, что финансовые рычаги воздействия на Правительство и его Администрацию Риксдаг имеет и нередко ими пользуется. Важную роль в выработке согласованной позиции Риксдага и Правительства по вопросам внешней политики играют *совместные заседания парламентских групп Риксдага и членов Кабинета*, где и достигается необходимый консенсус.

«Форма правления» 1809 г. вопросы обороны Швеции относила к исключительному ведению королевской власти. Король же самостоятельно решал вопросы войны и заключения мира (поправки 1840 и 1841 гг. к этому документу). Хотя конституция требовала обсуждения этих вопросов в Государственном совете, но окончательное слово оставалось за королем. Свое заключение на чрезвычайном заседании Совета должен был дать в письменном виде присутствующий на нем советник с занесением его в протокол. Это требование § 13 «Формы правления» 1809 г. было необходимо для того, чтобы при неприкосновенности королевской персоны возложить ответственность за принятое им решение на советников, которые письменно не возражали против королевского решения. Так, если бы Конституционная комиссия Риксдага сочла, что советник действовал не в интересах государства, то по ее заключению парламент мог обратиться к королю с просьбой освободить этого советника от занимаемого им поста.

Действующая конституция передала большинство дел в сфере внешней политики, международных отношений и обороны в ведение Правительства. В то же время она не только расширила возможности Риксдага в области контроля за деятельностью Правительства, но и определила ограничения для него, требуя согласия Риксдага на эту деятельность.

Параграф 9 гл. 10 «Формы правления» требует согласия Риксдага по следующим решениям Правительства: «Правительство может ввести в действие Силы обороны или часть их для отражения вооруженного нападения на государство. В иных случаях шведские вооруженные силы могут быть введены в действие или направлены в другую страну, если только:

- 1) это разрешит Риксдаг;
- 2) это разрешено законом, в котором указываются предварительные условия для принятия данных мер;
- 3) обязанность принимать эти меры вытекает из международного договора или обязательства, ратифицированных Риксдагом».

К ведению Риксдага теперь отнесены вопросы войны и мира. Только в связи со вступлением в ЕС Швеция, не бывшая до этого членом никаких военных группировок и блоков, оказалась связанный с политикой безопасности Евросоюза. Формально шведская политика неучастия в военных союзах остается неизменной, но Риксдаг, одобравший участие в таких организациях, как ПАСЕ, Совет Европы, Западноевропейский союз и др., тем самым сделал ее вовлеченной в общеевропейскую систему безопасности. Риксдаг давал согласие на участие в этих организациях. В некоторых из них он имеет своих представителей, например в ПАСЕ, Европейском парламенте, Европейском совещании по безопасности и сотрудничестве в Европе. При этом депутаты Риксдага в указанные организации избираются на разный срок полномочий по списку, представленному Комитетом по подготовке выборов в Риксдаге, который должен руководствоваться принципом пропорциональности, т. е. исходя из численности соответствующих партийных групп в Риксдаге.

Вопросам безопасности, полномочиям Риксдага, касающимся войны и мира, посвящена специальная гл. 13 «Формы правления». Она же содержит нормы по созданию *Военной делегации*, выступающей вместо Риксдага в случае войны или непосредственно опасности войны, когда в силу различных обстоятельств Риксдаг не может выполнять свои функции.

При возникновении вооруженного нападения на Швецию или состояния опасности войны тальман либо Правительство сначала должны созвать чрезвычайное заседание парламента. Когда же это не представляется возможным, Внешнеполитический комитет после консультации с премьер-министром при-

нимает решение о том, чтобы полномочия Риксдага взяла на себя его Военная делегация. Такое решение принимается не менее чем шестью членами Внешнеполитического комитета и премьер-министром. Они же совместно или каждый в отдельности вправе принять решение о том, чтобы Риксдаг вновь вернулся к осуществлению своих полномочий (§ 2 гл. 13 «Формы правления» в ред. Закона 1988:1438).

Но есть некоторые полномочия Риксдага, которые Военная делегация принимать на себя не может. Это относится к проведению очередных выборов в представительные органы¹, внесению изменений в основные законы страны. В отношении той части территории страны, которая окажется оккупированной, никакой государственный орган не вправе принимать решения или осуществлять меры, затрагивающие права граждан либо обязывающие их «оказывать помощь оккупационным властям».

«Форма правления» требует, чтобы глава государства следовал за Правительством, в противном случае будет считаться, что он не в состоянии представлять государство, и его функции переходят на такое время к регенту (крон-принцессе Виктории или тальману).

Таким образом, вопросы войны и мира, безопасность государства в целом находятся в ведении парламента или созданных им структур. Однако из этой главы видно, что при прекращении огня вопрос о заключении перемирия может решить и Правительство, если отсрочка соглашения о перемирии могла бы «вызвать опасность для государства» (§ 9 гл. 13 «Формы правления» в ред. Закона 1979:933).

Надо, конечно, признать, что реальной опасности войны для Швеции не существует. Однако как всякое правовое государство она считает необходимым предусмотреть в конституции возможные варианты в этом отношении².

В указанной ситуации Риксдаг может уполномочить Правительство на проведение реквизиций или иного отчуждения частного имущества, если это не приведет к нарушению Основ-

¹ Риксдаг принимает решение об отсрочке проведения очередных выборов. Такое решение считается действительным, если его поддержало не менее 3/4 членов Риксдага.

² Такой подход, кстати, характерен для возможности возникновения различных ситуаций в других сферах общественной жизни Швеции.

ного закона, Акта о Риксдаге или Закона о выборах в Риксдаг. Кроме того, если и Риксдаг, и Военная делегация, и Правительство окажутся не в состоянии выполнять свои функции, то Риксдаг может сформировать новое Правительство и определить порядок его работы.

Важной частью полномочий Риксдага в области обороны и национальной безопасности является определение ассигнований на эти цели в государственном бюджете¹. Согласно Акту о Риксдаге и Закону о классификации расходов в государственном бюджете *комиссия обороны* «должна подготавливать дела о военной обороне и гражданской части всеобщей обороны — в той мере, в какой эти дела не относятся к ведению другой комиссии, — а равно и дела о сотрудничестве во время всеобщей обороны. Она обязана также подготавливать дела о службе по защите мира, о радиационной защите, химическом контроле и береговой охране» (в ред. Закона 1996:758). Комиссия обороны подготавливает дела об ассигнованиях на всеобщую оборону по шестому разделу государственного бюджета.

Поскольку все постоянные комиссии шведского Риксдага обладают правом законодательной инициативы, то и комиссия обороны тоже наделена таким правом.

5.3.5. Полномочия Риксдага по формированию других государственных органов и различных государственных учреждений

Согласно конституции Риксдаг как «высший представитель народа» стоит над всем шведским государственным аппаратом, который в значительной мере образуется Риксдагом и несет перед ним ответственность. Это положение существенно отличается от прежней конституции, которая была построена на основе разделения властей. Хотя формально Государственный совет и возникшее в 1876 г. Правительство образовывались королем, но уже после окончания Первой мировой войны король при осуществлении этой своей прерогативы стал учитывать соотношение партийных сил в парламенте. Каких-либо изменений в связи со сложившейся практикой в «Форму правления» 1809 г. и Акт о Риксдаге 1866 г. внесено не было.

¹ Вооруженные силы (Силы обороны) строятся на основе всеобщей воинской повинности. Расходы на них и на другие оборонные цели составляют примерно 3% валового внутреннего продукта.

Принятые в результате частичной конституционной реформы 1967—1969 гг. изменения в конституцию касались введения принципа политической ответственности перед Риксдагом, но не порядка его формирования¹.

Однако в результате полной конституционной реформы 1974 г. в новой «Форме правления» этот важнейший принцип парламентаризма получил свое четкое воплощение в § 2 гл. 6: «При необходимости избрания премьер-министра тальман созывает на совещание представителей от каждой партийной группы в Риксдаге. Тальман консультируется с вице-тальманами и передает предложение Риксдагу.

После этого Риксдаг должен не позднее чем на четвертый день, без подготовки в комиссии, передать предложение на голосование. Если против предложения проголосует больше половины членов Риксдага, оно отклоняется. В ином случае оно принимается». Указанная норма не только закрепила практику парламентского принципа формирования Кабинета через избрание премьер-министра Риксдагом, но и ввела одно очень своеобразное определение результатов голосования по кандидатуре премьер-министра. Он считается избранным, если против него не высажется большинство членов депутатского корпуса. Судя по материалам Конституционного комитета, это преследовало цель облегчить выборы главы Правительства². Однако практика показала, что иногда это приводило к, казалось бы, парадоксальным результатам, когда премьером оказался лидер Народной партии, за которым стояли лишь 39 депутатов его партийной группы³. Конечно, это делало сформированный им Кабинет крайне непрочным, и он смог просуществовать очень недолго. Через год он вынужден был подать в отставку, так как столкнулся с постоянной негативной позицией парламентского большинства при проведении своей программы. Социал-демократы это понимали и рассматривали Кабинет Ула Ульсена как переходный.

В случае, когда предложенный тальманом кандидат не избирается, «Форма правления» в § 3 гл. 6 предусматривает новое

¹ Как известно, в большинстве зарубежных конституций, закрепивших парламентский государственный режим, практика образования правительства на основе соотношения партийных сил в парламентах не нашла отражения.

² Ny Regeringsform, ny Riksddsordningen. Jrund beredningen.

³ Большинство депутатов воздержались от голосования (СДРПШ и часть УКП), т. е. большинство не высказалось против кандидатуры Ула Ульсена.

голосование. Но при этом не допускается, согласно сложившейся практике, повторное внесение той же кандидатуры на пост премьер-министра. То же самое относится к третьему голосованию. Конституция допускает и голосование по четвертому кругу. В таком случае на усмотрение Риксдага предлагаются две кандидатуры: того, кто не прошел в результате третьего тура, и нового кандидата на пост премьер-министра. Если и в четвертом туре никто не будет избран, то талман досрочно распускает парламент и назначает новые парламентские выборы. Они должны состояться в течение трех месяцев после роспуска Риксдага.

Надо сказать, что в практике Швеции о кандидатуре премьер-министра договариваются все фракции заранее. Случаев повторных туров выборов премьер-министра со времени принятия «Формы правления» 1974 г. не было. Парламент же утверждает состав сформированного премьер-министром Кабинета и его программу.

Постановление об избрании премьер-министра и утверждении всего состава нового Кабинета подписывает не глава государства, а талман. Официальная церемония смены Кабинета проходит в присутствии короля, но возглавляет ее опять же председатель парламента, а в его отсутствие — его заместитель.

Важной функцией Риксдага является принятие закона о структуре исполнительной власти, создании правительственные департаментов и различных других ведомств — управлений, бюро, комитетов, которые не входят в структуру департаментов (министерств по европейским стандартам). Эти ведомства непосредственно подчиняются Правительству, но их создание определяется законом, т. е. относится к ведению Риксдага. Это стало возможным в результате проведенной в Швеции в 70-е гг. XX столетия широкой административной реформы.

К числу назначаемых парламентом органов и должностных лиц относится Комитет по установлению окладов министрам¹. Этот комитет состоит из председателя и двух других членов, которых избирает из числа депутатов конституционная комиссия Риксдага на весь срок его полномочий. Причем заместителей членов комитета не предусмотрено (§ 4 гл. 8 Акта о Риксдаге в

¹ Точное название: «главам департаментов».

ред. Закона 1993:1423)¹. Таким образом, в Швеции министры не могут сами себе устанавливать должностные оклады. Их размер в определенной мере зависит от категории департамента. Например, департаменты финансов и юстиции относятся к первой категории, а социальные департаменты — к третьей. Комитет с недавнего времени определяет оклады и главам других правительственные ведомств.

Уже прежняя конституция установила определенные ограничения власти короля, к числу которых было отнесено (в случае болезни, препятствующей выполнению им своих прерогатив, и при несовершеннолетии наследника престола) право Риксдага назначать *регента или регентский совет*. Регент или регентский совет создавался Риксдагом и в случае смерти короля и несовершеннолетия наследника.

Действующая «Форма правления» гласит: «Если королевская династия угаснет, Риксдаг в дальнейшем назначит регента для выполнения обязанности главы государства. Одновременно Риксдаг назначит заместителя регента» (§ 4 гл. 5). В § 5 той же главы указывается: «Если король в течение шести месяцев подряд не мог выполнять свои обязанности или не выполнял их, Правительство должно заявить об этом Риксдагу. Риксдаг выносит постановление о том, должен ли король считаться покинувшим престол». Если никто другой, подпадающий под действие § 3 и 4, не может в силу тех или причин исполнять обязанности регента, то по предложению Правительства парламент вправе назначить какое-либо лицо для исполнения обязанности регента. В первую очередь эти функции возлагаются на тальмана, а в его отсутствие на вице-тальмана. Выборы регента, заместителя регента или лица, исполняющего его обязанности, осуществляются путем тайного голосования. Его деятельность продолжается до тех пор, пока Риксдаг не примет иное решение по этому вопросу.

Согласно Акту о Риксдаге он по предложению своей конституционной комиссии избирает четырех *омбудсманов*. Из них один должен быть главным (административным) омбудсманом, а остальные три — юридическими омбудсманами. Они избираются путем тайного голосования, которое проводится отдельно

¹ Существовавший ранее Комитет по заработной плате включал помимо депутатов членов Правительства и рассматривал вопросы заработной платы многих высших чиновников. Впоследствии он был упразднен.

по каждой кандидатуре. Кроме того, Риксдаг может избрать заместителей омбудсманов с теми же полномочиями. При этом срок их полномочий составляет четыре года, но заместители должны избираться после двух лет срока полномочий самих омбудсманов.

Ранее каждый из них имел четко очерченные функции по контролю за законностью деятельности определенных органов: гражданской и военной администрации, судей, за соблюдением прав человека. Теперь же круг задач каждого из юридических омбудсманов определяет административный глава этого ведомства. Омбудсманами могут избираться лица, имеющие большой опыт юридической работы и не являющиеся депутатами Риксдага. Они регулярно (один раз в год) отчитываются о своей работе и обо всем, заслуживающем внимания Риксдага с точки зрения соблюдения законности. Контроль за их работой осуществляется делегацией по делам омбудсманов, состоящей из членов Конституционной комиссии¹.

Риксдаг путем принятия соответствующих законов определяет *систему органов исполнительной власти*. В законе содержится перечень департаментов. Поэтому приход к власти той или иной политической партии или коалиции политических партий (в отличие от некоторых стран, например Дании) не вызывает изменения числа министерств или других ведомств. Законом же фиксируется перечень управлений, бюро, комитетов.

«Форма правления» в гл. 11 не определяет *систему правоохранительных органов*. Лишь в § 1 этой главы устанавливается, что высшими судебными органами общей и административной юстиции являются соответственно *Верховный и Верховный административный суды*. Но в § 4 той же главы предусмотрено право Риксдага путем закона определять *основы организации судебной системы и принципы судопроизводства*. Помимо низовых судов первой инстанции и надворных судов, рассматривающих дела по первой и второй инстанции, закон определил систему административных судов и создание специальных судов по рассмотрению дел особой категории, например Суда по трудовым конфликтам, Водного суда и др. Причем членами специальных судов могут быть, согласно конституции, иные лица помимо

¹ Поскольку ведомство омбудсманов относится к категории правоохранительных органов, более детально положение об этом ведомстве и его деятельность рассматриваются в соответствующей главе.

штатных судей. Это могут быть специалисты по данной категории дел.

Таким образом, Риксдаг не только контролирует работу других государственных органов, но и определяет их систему и принципы их организации.

5.4. Контрольная власть Риксдага

5.4.1. Значение парламентского контроля. Его формы и методы

Парламентский контроль самым тесным образом связан со всеми аспектами деятельности законодательной (представительной) власти. Он по-разному осуществляется на различных этапах развития государства. Так, при ослаблении роли представительных органов ослабевает и парламентский контроль за другими органами государства, прежде всего за исполнительной властью.

В то же время ряд ученых-юристов и политологов (М. Дюверже, Дж. Гриффит и Х. Страт, Б. С. Крылов) вообще считали юридической фикцией утверждение о том, что парламент может контролировать политику исполнительной власти¹. Среди ученых стран с мажоритарной избирательной системой была даже выдвинута теория «самостоятельного мандата». Так, английские юристы Е. Уэйд и Г. Филлипс писали: «Развитие системы партий и увеличение территории избирательных округов и количества избирателей привели к тому, что голоса подаются на выборах скорее за партию в целом и ее лидера, чем за ее представителей на местах, оцениваемых по их собственным достоинствам. Избиратель голосует в такой же мере, имея в виду избрать премьер-министра, в какой он имеет в виду избрать представителя от своего избирательного округа»². С точки зрения упомянутых авторов, избиратель голосует, по сути дела, не за конкретных лиц, а за свою партию, решая тем самым вопрос о том, из представителей какой партии он хотел бы видеть правительство и премьер-министра. И отсюда можно утверждать, что кабинет министров может действовать вполне самостоятель-

¹ См., например: *Griffith J., Street H. Principles of Administrative Law. 3rd ed. N. Y., 1960. P. 211.*

² Уэйд Е., Филлипс Г. Конституционное право. М., 1950. С. 118.

но, не считаясь с мнением парламента, оставаясь вполне свободным от его контроля.

Что касается Швеции, то в ней парламентский контроль существовал даже в период Средневековья в соответствии с «Формой правления», принятой еще в «эру свобод». Но он касался прежде всего финансовых полномочий Риксдага, воплощенных в контроле за расходами королевской власти. «Форма правления» 1809 г. исходила из такого же подхода. Уже тогда русский государствовед Л. Дымша отмечал: «Если королевская прерогатива была, как мы видим, широка, то опасения злоупотреблений и недоверие сословий к деятельности короны и ее должностных лиц заставили сейм (имеется в виду Риксдаг. — *M. M.*) при пересмотре основных законов страны изыскивать средства для постоянного за ней контроля. Это опять-таки особенность шведского государственного права, которую должно объяснить исторически¹!».

С ходом исторического развития происходил процесс постепенного усиления контроля Риксдага за королевской властью и Правительством. Однако изменения только частично нашли закрепление в основных законах Швеции.

При этом вызывает сомнение утверждение шведского ученого С. Стрёмхольма, который считает, что «Форма правления» 1809 г. «явилась следствием двух недостатков — неограниченной власти короля и неограниченной власти Риксдага»². Получалось, что на протяжении 150 лет в Швеции царило двоевластие.

Касаясь сущности государственной власти, Дж. Ст. Миль утверждал еще в середине XIX в.: в столкновении властей одна из них побеждает и становится решающей силой в государстве³. Двоевластие может возникать только в очень короткий временной промежуток.

Действующая шведская конституция, как отмечалось выше, довела полномочия Риксдага до их логического завершения. Она отделила парламентский контроль от других полномочий Риксдага, вычленив в «Форме правления» специальную главу «Контрольная власть». Эта глава приобрела особое звучание, поскольку называлась не просто «Парламентский контроль», а «Контрольная власть». Это придавало Риксдагу характер «осо-

¹ Дымша Л. Указ. соч. С. 315.

² Введение в шведское право / Под ред. С. Стрёмхольма. С. 104.

³ См.: Миль Дж. Ст. Указ. соч.

бой формы публичной власти в государстве», что было отмечено в официальных изданиях шведского парламента¹.

Как указывает И. А. Ракитская, контроль шведского Риксдага за деятельностью других государственных органов и учреждений можно считать всеобъемлющим². Он осуществляется в разнообразных формах и с помощью различных методов. Частично этот вопрос исследован мною в предшествующих разделах при рассмотрении отдельных вопросов, касающихся полномочий Риксдага в сфере законодательства, финансов, порядка формирования разных государственных органов или назначений должностных лиц государства.

В различных странах степень использования парламентского контроля менялась в зависимости от соотношения партийных сил в парламентах, от состояния экономики и даже от международной обстановки. Что касается Швеции, то по этому вопросу О. Петерссон писал: «Степень парламентской поддержки Правительства является важным фактором, определяющим роль Риксдага в процессе принятия политических решений. Правительства большинства располагают большей свободой маневра... Но во времена правительства меньшинства значимость Риксдага неизменно возрастает. Такое Правительство постоянно нуждается в поддержке одной или нескольких партий, не входящих в правящую коалицию»³. В подобных случаях оппозиция довольно эффективно и часто результативно использует предусмотренные основными законами формы контроля за Правительством.

Нормы, закрепляющие парламентскую контрольную власть, содержатся в основных законах Швеции, в текущем законодательстве, в специальных инструкциях для отдельных должностных лиц, которые принимаются Риксдагом, например, в Инструкции для омбудсманов⁴. В указанных нормативных актах определяются как система государственных органов, образуемых парламентом и их контролирующих, так и внутренние органы Риксдага, на которые этот контроль возложен, а равно и создаваемые Риксдагом специальные контрольные органы, в кото-

¹ См.: Riksdagens kontrollmakt. Stockholm, 1998. S. 3.

² См.: Ракитская И. А. Формы парламентского контроля в Скандинавских странах и Финляндии: Автoref. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

³ Петерссон О. Указ. соч. С. 71.

⁴ См.: Riksdagens kontrollmakt. S. 3 и.а.

рые обычно включаются депутаты Риксдага. В этих же нормах устанавливаются и методы, с помощью которых реально воплощается в жизнь контрольная власть Риксдага.

Исследование данного вопроса можно разделить на анализ форм и методов этого контроля. При этом под *формами* понимается в данной работе система органов, на которых он возложен, а под *методами* — те средства, приемы и способы, которыми он осуществляется на практике, не исключая того, что многие из них нашли свое воплощение в нормативных актах.

В официальных документах можно выделить пять форм (инструментов) парламентского контроля:

- проверка Конституционной комиссией работы Правительства и глав департаментов;
- возможность постановки Риксдагом вопроса о доверии Правительству или какому-либо министру (главе департамента);
- право депутатов Риксдага на запрос Правительству либо соответствующему министру;
- контроль ревизоров Риксдага (*Riksrevisioner*);
- надзор и контроль со стороны омбудсмана.

Однако при исследовании форм парламентского контроля нельзя ограничиваться только теми из них, которые указаны в гл. 12 «Формы правления». Понять весь объем контрольной власти Риксдага можно лишь путем анализа всех основных законов Швеции, в том числе и других глав «Формы правления». Так, к числу контрольных полномочий относится одобрение или неодобрение правительственные программ, заслушивание отчетов Кабинета, контроль ревизоров при обсуждении дополнительного бюджета, вносимого Правительством в весеннюю сессию Риксдага, денежный и валютный контроль со стороны избираемых Риксдагом специальных уполномоченных, контроль Внешнеполитического комитета за внешней политикой Кабинета, деятельность постоянных комиссий Риксдага и Комитета ЕС, назначение правления Риксбанка и предоставление ему права издавать постановления, касающиеся деятельности частных банков, и т. д.

5.4.2. Формы парламентского контроля

Контрольная деятельность Риксдага осуществляется разными органами — как самим Риксдагом на его пленарных заседаниях, так и его внутренними подразделениями и иными орга-

нами, не являющимися внутренними подразделениями палаты, но подчиненными Риксдагу и специально образованными им для осуществления контрольных парламентских полномочий.

Контроль со стороны самого Риксдага осуществляется прежде всего путем утверждения программы Правительства после одобрения его состава, сформированного премьер-министром. И на ежегодных сессиях Риксдага, когда после их открытия королем, премьер-министр должен выступить со своим посланием, которое обычно молчаливо одобряется, если Кабинет опирается на парламентское большинство. Но иногда начинаются ремисс-дебаты (большие прения) по правительльному посланию, которые могут закончиться выражением недоверия Кабинету.

Как и во всех государствах с парламентарной формой правления и парламентским государственным режимом, ответственность Правительства может наступать в виде политической ответственности всего состава Кабинета или кого-либо из глав департаментов. При этом сохраняется и юридическая ответственность министров в порядке импичмента. Однако ее значение было существенным в те периоды и в тех государствах, в которых политической ответственности не предусмотрено.

Юридическая ответственность определена в Швеции следующим образом (§ 3 гл. 12): «Лицо, которое является или являлось министром, может быть привлечено к ответственности за преступление, совершенное им при исполнении обязанностей министра, если при этом оно тяжко пренебрело своими служебными обязанностями». Обвинение поддерживается Конституционной комиссией Риксдага, а решение принимает сам Риксдаг. Процедура импичмента допускается лишь при тяжелом пренебрежении. Какие деяния относятся к тяжким, определяет Уголовный кодекс. При вынесении решения об импичменте дело рассматривает Верховный суд (ранее для этого создавался Государственный суд, который был упразднен в действующей конституции).

С 1969 г. частичная конституционная реформа предусматривала *политическую* ответственность Правительства в целом, премьер-министра, отдельных глав департаментов, а также руководителей различных ведомств, непосредственно подчиняющихся Правительству. Она же распространена теперь и на первых заместителей глав департаментов. Часть 2 § 4 гл. 12 «Формы правления» определяет условия, при которых вотум недоверия

(порицания) не может применяться: когда в течение недели после подобного решения Риксдага премьер-министр, по согласованному решению всего Правительства, предлагает тальману распустить Риксдаг и назначить внеочередные выборы. Однако такие внеочередные выборы тальман не может объявлять ранее трех месяцев после первого заседания вновь избранного Риксдага, а также в том случае, если до очередных всеобщих выборов остается менее трех месяцев.

Риксдаг имеет право *выражать недоверие Кабинету*. Поскольку право текущего контроля за деятельностью Правительства принадлежит конституционной комиссии Риксдага, то именно она представляет свое заключение о недоверии Кабинету или отдельным министрам на пленарное заседание Риксдага, а также делает представление Правительству по отчету о его работе. Согласно § 4 гл. 12 «Формы правления» «Риксдаг может заявить, что министр не пользуется доверием Риксдага. Для этого заявления — вотума недоверия — требуется, чтобы к нему присоединилось не менее половины членов Риксдага. Предложение о вотуме недоверия принимается к рассмотрению, если только оно внесено не менее чем десятой частью членов Риксдага», т. е. не менее чем 35 депутатами. Оно не подлежит рассмотрению в комиссиях Риксдага.

Следовательно, конституцией предусмотрены два способа постановки перед Риксдагом вопроса о доверии — по предложению конституционной комиссии и по предложению одной десятой части членов парламента.

Обычно, критикуя многопартийную систему, многие политики стремятся доказать, что она является следствием пропорциональной избирательной системы, которая ведет к частым правительстенным кризисам. Однако, хотя Швеция является многопартийной страной с пропорциональной избирательной системой, ее можно отнести к странам с относительно устойчивой политической системой (приложение 6). И это при том, что *практически* ни одна из парламентских партий не получает на выборах абсолютного большинства мест. Формировать кабинеты помогает блоковая многопартийность, а также *особая форма принятия и использования резолюций порицания* Правительству или отдельным членам Кабинета. Иногда сложившаяся в Швеции форму недоверия называют «негативным парламентаризмом», в отличие от остальной Европы с ее «позитивным парламентаризмом». Часть ученых даже прибегает к

такому определению применяемой в Швеции резолюции порицания (вотума недоверия) как «конструктивный вотум недоверия», по аналогии с ФРГ.

Шведский Риксдаг практически не использует такую форму контроля, как выражение недоверия всему Правительству, премьер-министру илициальному министру. К вотуму недоверия прибегают очень редко, да и результат бывает отрицательным. Если взять 80—90-е гг. XX столетия, то видно следующее:

- 1 октября 1980 г. было внесено предложение о недоверии премьер-министру Турбьёру Фельдину, которого СДРПШ и Левая партия обвинили в неудачной экономической политике. Резолюция была отклонена голосами 175 депутатов против 174;

- 1 февраля 1985 г. вопрос о недоверии социал-демократическому министру иностранных дел Леннарту Бодстрёму поставили в Риксдаге партийные группы УКП, НП и ПЦ в связи с его высказываниями по укреплению противолодочной обороны. Против принятия резолюции проголосовали 184 депутата против 160;

- 1 ноября 1996 г. предложение о недоверии премьер-министру Йорану Перссону внесли в Риксдаг фракции УКП, НП и ХДС. В вину ему были поставлены его высказывания во время визита в КНР осенью 1996 г. Парламент отклонил это предложение голосами 204 депутатов против 119¹.

Что касается *финансового контроля Риксдага*, то об этом уже говорилось в специальном разделе книги, посвященной финансовой власти Риксдага.

Можно также отметить проверку Риксдагом жалоб на деятельность избирательных комиссий исполнительных органов местного самоуправления, которую тоже следует рассматривать как контроль палаты за законностью деятельности органов местного самоуправления. Но такие случаи нарушения законности этими органами почти не встречались в Швеции. В более полном виде контрольная власть Риксдага проявляется в деятельности внутренних органов Риксдага и органов, подчиненных ему.

5.4.3. Контроль постоянных комиссий Риксдага

В наиболее общем виде контрольные функции постоянных комиссий определены в «Форме правления» и в дополнительных постановлениях к гл. 4 Акта о Риксдаге. Их состав форми-

¹ См. об этом: Dagens nyheter. 1996. 18 Nov.

руется Комитетом по подготовке выборов в Риксдаге с учетом соотношения партийных сил в нем. Такой подход соблюдается также при распределении постов председателей и заместителей председателей постоянных комиссий.

В этом смысле они выглядят как минипарламенты по определенным направлениям парламентской деятельности. Представители оппозиционных фракций обладают возможностью активно влиять на работу комиссий, так как свое особое мнение эти депутаты наряду с заключением большинства членов комиссии могут направлять в Риксдаг, и оно учитывается при принятии парламентского решения.

В отличие от ряда парламентов других стран постоянные комиссии Риксдага не только дают заключения на вносимые в него законопроекты и предложения депутатов, но и обладают правом законодательной инициативы, а также контрольными правами.

Конституция не предусматривает при этом создания следственных и ревизионных комиссий, как это имеет место, например, в Дании. Значительной активностью они отличались до тех пор, пока Конституция Дании 1953 г. не ввела парламентский принцип политической ответственности Совета министров перед Фолькетингом. Но если в Акте о Риксдаге о следственных и ревизионных комиссиях не упоминается, то это не значит, что Риксдаг не вправе их создавать¹.

Риксдаг определяет принципы распределения полномочий между постоянными комиссиями, а также наиболее существенные их контрольные полномочия. Так, финансовая комиссия имеет право заслушивать отчеты уполномоченных Риксбанка и может поставить перед палатой вопрос о досрочном освобождении того из них, кто уклоняется от выполнения своих обязанностей. То же самое касается отчетов уполномоченных Управления национального долга.

¹ Несколько лет назад Риксдаг образовал Комиссию по безопасности, которая должна была представить Риксдагу подробный доклад о деятельности СЕПО (полиции безопасности). В восьмитомном докладе говорилось о том, что СЕПО по определенным направлениям своей деятельности допускала нарушения прав и свобод личности, в том числе занималась прослушиванием телефонных переговоров лиц левой ориентации без судебного решения, проводила регистрацию левых организаций, вела даже слежку за работниками СМИ, широко использовала доносительство. (См.: Российская газета. 2003. 10 янв.)

Все комиссии проверяют исполнение законов в соответствующих ведомствах. Их проверка облегчается тем, что постоянные комиссии в основном построены по отраслевому принципу. Они вправе приглашать на свои заседания не только глав департаментов, но и высших должностных лиц этих департаментов, а равно и глав ведомств, непосредственно к ним примыкающих. Например, комиссия коммуникаций может вызвать на свое заседание и истребовать документы у таких ведомств, как управления железнодорожного транспорта, почт и телеграфа, дорожного движения, воздушного сообщения.

Способствует осуществлению комиссиями своих контрольных функций также и то, что при подготовке списка их членов Комитет по подготовке выборов в Риксдаге старается учитывать их профессиональные знания (*fackutskottsprincipen*). Но проверкой работы департаментов и других ведомств работа комиссии на практике не ограничивается. По поручению Риксдага они могут даже делать обзоры общего состояния дел в соответствующих областях государственной деятельности, подключая к этой работе членов Правительства, которые согласно конституции могут участвовать в их работе с правом совещательного голоса.

Можно указать на некоторые примеры такого рода. Так, к концу 2002 г. комиссия по иностранным делам подготовила для Риксдага доклад, содержащий анализ внешней политики и безопасности Швеции за 1968—1998 гг.

Наибольший объем контрольных функций возложен на *конституционную комиссию* Риксдага. В соответствии с положениями гл. 12 «Формы правления» «конституционная комиссия должна проверять исполнение министрами своих служебных обязанностей и ведение правительственный дел». Комиссия имеет право проверять с этой целью работу Правительства в целом, истребовать любые документы, относящиеся к деятельности главы исполнительной власти, премьер-министра, отдельных министров и глав других ведомств. По сравнению с прежней конституцией ее положение изменилось. Поскольку был закреплен принцип политической ответственности Правительства, то, по существу, отпала необходимость в применении этой комиссией права ставить перед Риксдагом вопрос о введении процедуры импичмента в отношении глав департаментов. Но эта процедура в XX столетии фактически не применялась.

И конечно, отменена была норма о внесении предложения, касающегося импичмента, в любую из палат Риксдага, так как упразднена была его двухпалатная система. Но формально указанная процедура юридической ответственности отменена не была.

Согласно конституции если другие комиссии найдут, что имеющиеся у них материалы дают основания для постановки вопроса о негативном ведении правительственный дел главами соответствующих департаментов, то они должны в письменной форме обратиться к конституционной комиссии. Сама же конституционная комиссия не реже одного раза в год должна сообщать Риксдагу все факты, касающиеся работы верховной исполнительной власти, если они заслуживают внимания Риксдага.

Помимо других комиссий соответствующие материалы ей могут сообщать парламентские омбудсманы.

Конституционная комиссия наделена также правом проверять деятельность этих омбудсманов, для чего в ее составе из членов этой комиссии создана делегация по делам омбудсманов. В установленных Инструкцией по делам омбудсманов случаях комиссия вправе отстранять любого из них от исполнения его обязанностей.

5.4.4. Контрольные функции Ревизионного управления Риксдага

Управление состоит из 12 ревизоров из состава депутатов. В более ранней редакции «Формы правления» 1974 г. они назывались «контролерами», но в соответствии с изменениями (1994:1470) § 7 гл. 12 они, как и по «Форме правления» 1809 г., стали называться ревизорами, хотя их главной задачей по-прежнему является финансовый контроль. Но в то же время они выполняют и другую, не менее важную задачу — исправлять административную практику, способствовать совершенствованию работы административного аппарата, повышению его эффективности. Так, в 1957 г. в докладе ревизоров Риксдагу предлагалась полная реорганизация системы государственного аппарата в целях сокращения расходов их государственного бюджета. В более поздние времена вносились предложения по развитию гидроэнергетики и некоторых других отраслей государственного управления.

5.4.5. Парламентский контроль в сфере взаимоотношений Швеции и органов ЕС

Его осуществляет Комитет по делам Европейского Союза. Это, по существу, контроль за Правительством. Комитет получает от Правительства и его Администрации, а при необходимости и от других должностных лиц информацию о ведущихся Правительством и внешнеполитическими органами переговорах с Европейским Союзом и его структурами, о направляемых в ЕС предложениях со стороны Швеции. Если переговоры должны иметь важное значение, то Правительство обязано согласовывать их с Комитетом ЕС перед началом таких переговоров. Комитет ЕС должен быть проинформирован о тех решениях, которые затрагивают интересы Шведского государства. При этом Внешнеполитический комитет данными полномочиями в отношениях Швеции и ЕС не наделен. У него другие функции в сфере внешней политики и международных отношений.

Комитет ЕС является официальным парламентским органом для консультаций с Правительством по вопросам ЕС. Он обращается с учетом расстановки партийных сил в Риксдаге. Хотя определенные вопросы деятельности Евросоюза рассматриваются профильными постоянными комиссиями Риксдага (сельское хозяйство, энергетика, экология и др.), деятельность Комитета охватывает все направления взаимоотношений Швеции с Евросоюзом.

Заседания Комитета проводятся один раз в неделю, и на них приглашаются соответствующие главы департаментов. Члены комитета обсуждают позицию Правительства в органах ЕС, представленных премьер-министром Швеции, могут предлагать свои поправки. Правительство формально не обязано следовать его рекомендациям, но, как правило, следует им. Правительство рискует вызвать вотум недоверия в палате, если оно не будет учитывать рекомендации Комитета¹.

5.4.6. Контроль органов и учреждений, не являющихся внутренними органами Риксдага

Некоторые контрольные полномочия Риксдаг возлагает на специальные органы и учреждения, которые не являются внутренними органами шведского парламента. К ним относится,

¹ См.: Риксдаг Швеции — шведский парламент. Стокгольм, 2006. С. 27.

например, Риксбанк, который контролирует деятельность частных банков, принимает нормативные акты, охватывающие практически всю экономическую деятельность страны; государственные учреждения, работающие на автономных началах (создаются они по решению Риксдага, а в состав их правлений могут входить депутаты), Внешнеполитический комитет.

Особое положение занимает институт *парламентских омбудсманов* — юридических уполномоченных Риксдага. Средиученных нет единства по вопросу в том, является ли омбудсман органом Риксдага или это вполне независимый от него орган.

Конечно, определенной независимостью омбудсманы обладают. Однако это все-таки подчиненный Риксдагу орган. Он не только образуется Риксдагом по рекомендации делегации по делам омбудсманов, но и контролируется ей. Эта делегация может поставить перед палатой вопрос об их отстранении от должности досрочно. В то же время юридические уполномоченные не должны быть депутатами, обязаны иметь большой опыт правовой работы, и свою деятельность они осуществляют вполне самостоятельно.

Немаловажно то обстоятельство, что этот институт не является очередным ведомством. Он носит личностный характер. Поэтому при омбудсманах действует небольшой вспомогательный аппарат — советники, канцелярия, библиотека, архив. Такой подход законодателя имеет свои плюсы и минусы. С одной стороны, дела рассматриваются лично омбудсманом, что позволяет исключить элементы бюрократизации в нем, а с другой — число все возрастающих дел не дает возможности более детально вникать в суть вопроса.

Этот правовой институт возник в 1713 г., но получил конституционный статус только в 1809 г.. Сначала обмудсман был в единственном числе, затем их стало двое в 1915 г., трое — в 1968 г., а в 1973 г. четверо. Первоначально четыре омбудсмана осуществляли свои функции по строго разграниченным вопросам — по военной администрации, гражданским делам, исполнительным органам местного самоуправления и по судам.

Согласно § 6 гл. 12 «Формы правления» такого разграничения больше нет. Из четырех омбудсманов один является их административной главой. Он и распределяет обязанности среди остальных омбудсманов. Кроме того, конституционная комиссия назначает помощников (заместителей) омбудсманов с теми же функциями, кроме подготовки отчетов Риксдагу. Такая реорга-

низация связана с неравномерностью объема работы и с увеличившимся числом дел, которые надлежит им рассматривать.

Омбудсманы осуществляют свой контроль и надзор за всеми органами, организациями и учреждениями, кроме Риксдага и Правительства, которое находится под контролем конституционной комиссии Риксдага. Но их функции имеют несколько иной, более широкий характер по сравнению с теми странами, которые заимствовали этот институт и имеют своей целью лишь защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц. В ведении шведских и финляндских уполномоченных парламентов находится *контроль за законностью деятельности государственных органов, организаций, учреждений*.

В Швеции и Финляндии понятие «нарушение законности» трактуется достаточно широко: это прямое нарушение нормативных актов должностными лицами; нарушение прав и законных интересов личности; невыполнение процессуальных норм, регламентирующих порядок деятельности правительской администрации; выход за рамки их компетенции; непредставление по требованию заинтересованного лица копий принятых документов¹.

5.4.7. Депутатские запросы как форма контроля

Еще одной формой контроля за деятельностью исполнительной власти являются депутатские запросы, которые имеют три формы: интерpellации, устные простые вопросы и письменные вопросы. Однако ряд ученых-государствоведов считают, что из этих форм только интерpellации следует рассматривать как форму парламентского контроля, в то время как простые вопросы дают лишь возможность депутатам получать от исполнительной власти необходимую информацию или разъяснения по интересующим их делам.

«Форма правления» в гл. 12 регламентирует вопросы, касающиеся интерpellаций, в то время как Акт о Риксдаге в гл. 6 предусматривает права депутатов на все виды запросов и более детально регулирует порядок внесения интерpellаций, ответов на них и последствия рассмотрения ответов в палате. *Интерpellации должны представляться в письменном виде, и ответ интерpellянту также должен направляться депутатам* в

¹ Более детально об омбудсманах, их правах и методах их работы см. в разд. 7.6 монографии.

письменном виде. Ответ зачитывается на пленарном заседании Риксдага, после чего обычно происходит широкая дискуссия, поскольку этот вид запроса должен использоваться в отношении важных вопросов политики и государственной жизни.

Интерpellация является в Швеции старинной формой парламентского контроля. Она впервые была предусмотрена в результате парламентской реформы 1866 г., когда сословно-представительный Риксдаг был заменен на двухпалатный. К концу 1800-х и началу 1900-х гг. интерpellации вносились каждый год и являлись выражением мнения оппозиции в отношении исполнительной власти. После возникновения Правительства дебаты в Риксдаге оказались связанными с внесением резолюции недоверия Правительству либо отдельным министрам.

Интерpellация направляется в Администрацию премьер-министра и может состоять из одного или нескольких вопросов, соединенных общей проблемой, она должна включать в себя мотивированочную часть. Поводом для интерpellации может быть как конкретный случай, так и определенные аспекты правительственной политики во внутренней сфере или сфере международных отношений.

Ответ на интерpellацию Правительство может не дать, ссылаясь на секретность дела, по поводу которого был направлен запрос. В первую очередь это касается иностранных дел, отношений с другими странами, деятельности Европейского Союза. Надо отметить, что шведские депутаты активно пользуются этим своим правом¹.

Ответ на интерpellацию предоставляет возможность участвовать в его обсуждении в палате не только представителям Правительства или премьер-министра, тому депутату, который внес интерpellацию, но и любому депутату по его желанию. Акт о Риксдаге регулирует время обсуждения, продолжительность выступлений, а также иные вопросы процедурного характера².

Простой устный вопрос не является тем видом депутатского запроса, который дает возможность Риксдагу контролировать исполнительную власть. На него дается устный ответ соответствующего должностного лица в специальное время, определенное Актом о Риксдаге и устанавливаемое тальманом. Депутат задает вопрос, и либо министр, либо премьер-министр дает

¹ Так, во время сессии 2001/02 г. депутаты внесли 497 интерpellаций.

² Эти правила рассматриваются в разд. 5.5 монографии.

устный ответ. Другие депутаты не могут выступать по данному вопросу, и никаких прений в палате не проводится¹.

Тем не менее значением устного вопроса нельзя пренебрегать, учитывая роль средств массовой информации, которые могут развернуть широкое обсуждение в печати ответа премьер-министра или соответствующего министра. Но все-таки ни к каким юридическим последствиям обычно это не приводит. Однако сведения, например, о неуплате налогов двумя министрами вновь сформированного осенью 2006 г. Правительства привели к подаче ими заявлений об отставке.

Третьим видом запроса является *письменный вопрос*. Он может использоваться круглый год, в том числе в период, когда не проходит сессия Риксдага. И подается в канцелярию палаты самое позднее в 10 часов пятницы. Ответ дается в письменном виде не позднее 12 часов в понедельник и находится в канцелярии палаты. Когда сессия не проводится, то на ответ дается 14 дней. Если премьер-министр не хочет отвечать на письменный вопрос или возникает препятствие для ответа, он должен поставить об этом в известность Риксдаг².

Письменные вопросы и интерpellации включаются в протокол одного дня в неделю вместе с ответами на них. Что касается дебатов в связи с ответом на интерpellацию, то они стенографируются и включаются в протоколы пленарного заседания Риксдага. Они публикуются в Интернете, их можно прочитать в канцелярии Риксдага или познакомиться с ними в парламентской библиотеке.

Все сказанное выше о контрольной власти Риксдага подтверждает выдвинутое положение о том, что она носит всеобъемлющий характер, и еще раз дает возможность утверждать, что Риксдаг занимает первое место в механизме осуществления государственной власти.

В связи с этим хотелось бы обратить внимание на отношение некоторых авторов к проблеме парламентского контроля в Швеции. Так, М. А. Исаев пишет, касаясь депутатских запросов: «Обычно эта контрольная прерогатива парламентов в Скандинавии характеризуется как «малоэффективное средство».

¹ Депутаты довольно активно используют это право, особенно незадолго до очередных всеобщих выборов.

² Письменные вопросы депутаты используют довольно часто. Так, за время сессии 2001/02 г. в Риксдаг было внесено 1643 письменных вопроса.

С этим выводом вполне можно было бы согласиться, если бы не одно «но»: интерpellации и депутатский вопрос — это всего лишь средство информирования широкой общественности о состоянии дел в стране. В этом качестве данный институт следует оценивать только как способ формирования основы для возможного принятия в будущем более действенных мер парламентского контроля¹.

М. А. Исаев и некоторые другие исследователи скандинавского права, к сожалению, чрезмерно сужают парламентские полномочия, связанные с контролем за другими государственными органами, ограничиваясь в основном анализом тех, которые закреплены в гл. 12 «Формы правления» и Акте о Риксдаге. Они не учитывают и других норм, содержащихся в основных законах Швеции.

При этом не следует, как мне представляется, смешивать деятельность контролирующих органов и учреждений, подчиненных Риксдагу, и практику представительства депутатов в административных органах в целях достижения консенсуса между представительной и исполнительной властью.

В целом можно отметить, что объем конкретных прав Риксдага по осуществлению его контрольной власти дает ему возможность реально воплощать в жизнь предназначено ему положение в государственном механизме. Но эта власть *не может быть использована в нарушение демократических ценностей, характерных для правового государства, каковым является Швеция*.

5.5. Парламентская процедура

5.5.1. Понятие парламентской процедуры и ее значение в определении места Риксдага в механизме осуществления государственной власти

Нередко при рассмотрении парламентской процедуры ограничиваются исследованием законодательной процедуры, хотя последняя является лишь частью, хотя и очень важной частью, парламентской процедуры, поскольку наибольшее время депутатской деятельности посвящено рассмотрению и принятию законодательных актов.

¹ Исаев М. А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. С. 292; см. также: Ракитская И. А. Формы парламентского контроля в Скандинавских странах и Финляндии. С. 26—27.

Некоторые зарубежные ученые считают процедурные правила более важными, чем содержание принятых парламентом решений¹.

Парламентская процедура включает те средства, с помощью которых организуется вся работа парламентов. Она различна в разных странах и зависит от исторических традиций, положения социальных сил в обществе, степени демократичности соответствующей страны, от государственного режима, т. е. реального соотношения представительной и исполнительной власти в государстве.

Парламентская процедура в Швеции включает порядок проведения предварительных заседаний и официального открытия сессии. Причем имеются различия в проведении первой сессии вновь избранного Риксдага и очередных сессий палаты и ее внутренних органов. Парламентской процедурой регулируется порядок признания депутатских полномочий, избрания внутренних органов Риксдага, избрания премьер-министра и формирования Правительства, образования других органов, подчиненных Риксдагу, формы парламентского контроля, приемы и методы работы контролирующих органов, условия досрочного распуска парламента и проведения внеочередных выборов, рассмотрения депутатских запросов, утверждения повестки дня пленарных заседания и т. д.

Кроме стран, относящихся к ангlosаксонской правовой системе, а также некоторых мусульманских стран, парламентская процедура по наиболее важным делам закрепляется в нормативных актах. Это могут быть конституции, специальные законы, регламенты парламентов.

В Швеции до принятия «Формы правления» 1974 г. и Акта о Риксдаге того же года наряду с основными законами действовали регламенты палат, и большинство процедурных правил содержалось в них. В настоящее время нормы регламента включены в Акт о Риксдаге в виде дополнительных постановлений к тем или иным параграфам этого Акта. В отличие от основных постановлений дополнительные постановления включаются в него или отменяются в том же порядке, что и простые законы.

¹ См., например: *Роберт Г.* Правила парламентской процедуры // Проблемы Восточной Европы. Вашингтон, 1992. С. 23—24.

Для демократических стран важно установление таких правил процедурного характера, которые давали бы партийным фракциям и отдельным депутатам возможность влиять на принятие парламентских решений. «Представительное правление и парламентаризм предполагают наличие различных политических партий, выступающих в качестве связующего звена между гражданами и депутатскими собраниями. Объединяясь в партии, граждане получают возможность оказывать влияние на процесс принятия политических решений. Демократический строй вообще основывается на готовности людей брать на себя ответственность за общество и на существовании самостоятельных организаций, стремящихся отстаивать материальные и идеиные интересы своих членов»¹.

Исходя из этого конституция Швеции большое значение придала роли *фракций* (*групп*) в процедурных вопросах, в то время как во многих странах в процедурных правилах партийным функциям вообще не находится места. Но в соответствии с «Формой правления» и Актом о Риксдаге партия, которая не получила на выборах в Риксдаг 4% голосов избирателей в целом по стране, не вправе образовывать партийную группу в Риксдаге и получать те преимущества, которыми наделены партийные группы (фракции): участвовать в формировании внутренних органов Риксдага, получать правовые преимущества при выступлении в дискуссиях, избираться в руководство Риксдага и его Внешнеполитический комитет и т. д.²

Учитывая значение партийных групп, Закон о политических партиях предусматривает их материальную поддержку со стороны государства, исходя из численности фракций. Партийные группы формируются (оформляются) на предварительном заседании вновь избранного Риксдага: определяют свою структуру, избирают руководство, создают рабочий аппарат, утверждают формы своей работы.

Важной частью предварительного заседания является *проверка депутатских полномочий*. Во время обсуждения этого вопроса выступает председатель Комитета по выборам в Риксдаг. Он до-

¹ Sveriges Riksdag. 2 utd. falsköping. 2005. S. 3—8.

² Авторы конституции оправдывали установление четырехпроцентного барьера тем, что это предотвращает слишком большое представительство мелких фракций в Риксдаге, которое могло бы осложнить нормальное действие парламентского механизма.

кладывает Риксдагу о ходе выборов, соблюдении их законности, наличии жалоб на нарушение избирательного законодательства и исправлениях в результатах выборов, если они имели место. Но обычно после его выступления дискуссий не проводится.

После одобрения депутатских полномочий проводятся выборы тальмана, трех вице-тальманов и нового Комитета по проверке выборов в Риксдаг, к которому поступают все материалы, касающиеся довыборов и выборов тех депутатов, которые избраны взамен выбывших. На основе конституционного соглашения, достигнутого задолго до принятия действующей конституции, партия парламентского большинства предлагает кандидатуру на пост тальмана, а три другие партии — на посты первого, второго и третьего вице-тальманов с учетом численности парламентских фракций.

При решении вопроса о числе вице-тальманов Комитет по подготовке конституции рекомендовал учредить три поста вице-тальманов, хотя в парламенте имелось пять постоянных фракций политических партий. Это объяснялось нежеланием правящих кругов страны видеть в руководстве Риксдага представителя Левой партии — коммунистов Швеции¹.

Демократизм парламентской процедуры обеспечивается разными методами. В целях обеспечения независимости от исполнительной власти открытие и закрытие сессий Риксдага закреплено в «Форме правления» и Акте о Риксдаге. Первая сессия вновь избранного Риксдага открывается не позднее 15-го дня после всеобщих выборов и во всяком случае не позднее чем через четыре дня после окончательного подсчета результатов голосования. А следующие сессии — в середине сентября. Всеобщие выборы должны проходить в третье воскресенье сентября через каждые четыре года. Сессии проводятся в течение года с перерывами на весенние и летние каникулы.

Официальное открытие сессии начинается с появления на заседании палаты королевской четы, которую в зал заседаний сопровождает тальман, а в его отсутствие — первый вице-тальман. В отличие от других монархий король не произносит

¹ После выборов 2002 г. тальманом Риксдага был избран известный шведский ученый Бьёрн фон Сюдов. После выборов 2006 г. тальманом стал Пер Вестерберг — представитель УКП, первым вице-тальманом — Биргитта Селлен от ПЦ, вторым вице-тальманом — Ян Бёркман от СДРПШ, а третьим вице-тальманом — Лизелотт Хагберг от НП.

tronной речи. С правительенным заявлением выступает премьер-министр, в котором он излагает программу действий на эту сессию. А король, открыв сессию, удаляется, так как в его присутствии никаких обсуждений не проводится. В присутствии короля происходит и торжественная смена кабинетов после сформирования нового Правительства.

Парламент во всех странах является ареной борьбы политических сил в обществе, форумом для выявления интересов различных социальных сил. Не составляет исключения и Швеция. Шведские ученые в связи с этим отмечали: «Другая важная задача Риксдага — быть центром политических дебатов в стране. Именно в Риксдаге политическая оппозиция может привлекать внимание общественности к альтернативам правительенной политики. Именно здесь избранные представители народа публично могут вести обсуждение важных вопросов. Некоторые виды дебатов проводятся регулярно каждую неделю, другие один-два раза в течение одного созыва Риксдага. Но, кроме того, политические партии имеют возможность потребовать обсуждения какого-либо особенного насущного вопроса в палате»¹.

Таким образом, можно утверждать, что *парламентская процедура не менее важна для определения положения шведского Риксдага, чем его компетенция*.

5.5.2. Рассмотрение отдельных вопросов в Риксдаге

Схема рассмотрения вопросов на пленарных заседаниях в Риксдаге представлена в приложении 7, см. также приложение 8.

По действующей конституции почти все внутренние органы Риксдага образуются на первой его сессии после выборов и действуют весь срок его полномочий. Официальное открытие сессии должно происходить не позднее чем через два дня со времени предварительного заседания. В самый короткий срок избирается премьер-министр, который не позднее недели должен представить Риксдагу сформированное им Правительство и его программу на текущий год.

Для организации работы Риксдага избирается *Правление*, состоящее из тальмана и 10 других депутатов, помогающих ему в подготовке дел и определении повестки дня текущего заседа-

¹ Sveriges Riksdag. S. 16.

ния¹. Тальман и вице-тальманы советуются по этим вопросам с руководителями партийных групп (§ 7 Акта о Риксдаге в ред. Закона 2000:418). Но при этом сохранила некоторые свои полномочия в оказании помощи тальману конференция при тальмане, которая была переименована в *конференцию председателей* и в которую теперь входят председатели постоянных комиссий и Комитета ЕС.

Акт о Риксдаге установил четкую последовательность обсуждаемых дел:

- первый пункт повестки дня — *рассмотрение резолюций недоверия* Правительству в целом или отдельному министру²;
- *выборы в палате*. Как правило, проводятся на первой сессии вновь избранного Риксдага. Изменения в составе таких избранных органов Риксдага в первой и последующих сессиях — редкое явление. Исключение из принципа выборов внутренних органов Риксдага на первой же сессии сделано для омбудсманов, поскольку срок их полномочий может заканчиваться на любой сессии, а заместители омбудсманов (помощники) выбираются через два года после избрания самих омбудсманов;
- *внесение проекта государственного бюджета*;
- *правительственные законопроекты*³ и *отчеты Правительства о своей работе в текущем году*. Основная часть законопроектов исходит от Правительства и докладывается либо премьер-министром или соответствующим министром, либо специальным докладчиком по поручению премьера. Отчеты за каждый год сопровождаются заключением конституционной комиссии Риксдага. Законопроекты должны сопровождаться так называемыми Statens offentliga utredningar (SOU), представляющими собой Подготовительные материалы к законопроекту, где содержатся материалы, в которых то или иное ведомство определяет необходимость такого законопроекта, излагает дискуссии по нему, а также называет подлежащие отмене нормативные акты в случае принятия такого закона. В своей работе суды и административные органы руководствуются как самим законом, так

¹ Создание Правления преследовало цель иметь более компактное руководство работой Риксдага в отличие от конференции при тальмане, весьма многочисленной по своему составу.

² Такой вопрос вносился за все время действия новой конституции всего пять раз, и все пять раз резолюция не принималась палатой.

³ Собственно только Правительство вносит в Риксдаг законопроекты (propositioner). Они должны отвечать всем требованиям к законопроекту.

и SOU. И они могут быть положены в обоснование приговора или решения.

Работа Риксдага во многом определяется правительственными предложениями. В них излагается политика, которую намерено проводить Правительство в различных сферах. В начале ежегодной сессии Риксдага Правительство вносит на его рассмотрение свой проект государственного бюджета. При этом для предложений депутатов по проекту бюджета определены строгие временные рамки, установленные в Акте о Риксдаге. Такие же рамки существуют, если Правительство вносит в Риксдаг проект Дополнительного бюджета. Отвечает за подготовку заключения по бюджету финансовая комиссия, которая учитывает замечания и предложения других постоянных комиссий. Что касается отчета об исполнении государственного бюджета, то перед рассмотрением его в палате свое заключение должны представить ревизоры Риксдага, которые объединены в его Ревизионное управление;

- *доклады органов Риксдага.* Регулярно ревизоры, постоянные комиссии, уполномоченные Риксбанка и Управления национального долга, омбудсманы, Комитет ЕС, Внешнеполитический комитет и др. должны направлять в палату детальные отчеты о своей деятельности и ее результатах, свои предложения по совершенствованию управленческого или финансового аппарата страны;

- *депутатские предложения.* Раз в году во время разрешенного свободного внесения депутатских предложений (первые две недели после начала сессии) депутаты получают возможность вносить свои предложения, касающиеся любого дела, отнесенного к компетенции Риксдага. «Главное внимание привлекают те предложения, которые содержат альтернативные проекты госбюджета и разработаны оппозиционными партиями. За другими депутатскими предложениями могут стоять желания и позиции, высказываемые депутату отдельными его избирателями»¹;

- помимо депутатских предложений во время свободных дискуссий особое время отводится для *motioner*, вносимых по конкретным правительственным законопроектам, когда сразу после внесения законопроекта депутатудается 15 дней для своих поправок по изменению законопроекта, для поправок к не-

¹ Sveriges Riksdag. S. 11.

му, отклонения его и т. д. Различают такие виды предложений: партийное, от группы депутатов, принадлежащих депутатам одной или различных партий, отдельного депутата. Конечно, наибольший вес и шанс быть обсужденными и учтенными Правительством имеют предложения от оппозиционных партий, подписанные их председателями. Депутаты и партийные фракции активно используют это свое право¹;

• *заключения постоянных комиссий.* Подавляющее большинство дел, входящих в компетенцию Риксдага, предварительно рассматривается в соответствующей постоянной комиссии, в которой должно быть не менее 15 депутатов и столько же их заместителей (в настоящее время их по 17). В каждой комиссии имеется вспомогательный аппарат из нейтральных к политике служащих. Но этот аппарат только名义上 нейтрален к политике. Его роль более значительна, чем об этом говорят. Именно служащие готовят все материалы для рассмотрения в комиссии, выступают с докладом по делу или законопроекту, по высказанным по ним замечаниям.

Каждая комиссия представляет собой мини-парламент по своей сфере деятельности. «Члены комиссии, — отмечается в администрации Риксдага, — должны приходить на заседания комиссии хорошо подготовленными. Они должны быть в курсе оценок специалистов и мнений общественности по обсуждаемым проблемам, и они также должны быть осведомленными о мнениях товарищей по партии, которые не занимают мест в парламенте. Члены комиссии выносят все наиболее важные вопросы для обсуждения в соответствующей партийной фракции до того, как определить свою линию поведения»².

Таким образом, мнение членов постоянных комиссий — это, как правило, мнение партийных фракций. Поэтому обсуждение в палате редко вызывает широкие дискуссии по конкретному вопросу, делу. Но и сами комиссии предлагают свои решения по тем или иным делам, находящимся в сфере ведения комиссий³.

Поскольку при рассмотрении того или иного вопроса в комиссии заседания, как правило, проходят при закрытых дверях,

¹ За одну сессию обычно рассматривается около 200 законопроектов и примерно 4 тыс. депутатских предложений.

² Риксдаг Швеции — шведский парламент. С. 12.

³ Так, только за сессию 2004/05 г. постоянные комиссии подготовили проекты решений и доклады в палате по 325 делам (там же).

а на них могут присутствовать члены Правительства, то в ходе дискуссии обычно достигается межпартийный компромисс. Прежде всего это относится к международным делам, вопросам Европейского Союза.

Но комиссии могут устраивать и открытые слушания с участием экспертов и средств массовой информации, что дает членам комиссий дополнительный материал для работы. Поэтому доклады и сообщения, а также заключения комиссий и комитетов Риксдага выглядят достаточно квалифицированно.

5.5.3. Законодательный процесс

Если осенью основное внимание Риксдага уделяется обсуждению программы Правительства, а также обсуждению и принятию государственного бюджета, то после весенних каникул Риксдаг переключается на обсуждение правительственные законопроектов и депутатских предложений, а также на другие дела. Большое число принимаемых законов за одну сессию возможно потому, что на стадии их подготовки удавалось находить компромиссные подходы правящих и оппозиционных партий к тому или иному законопроекту. Компромиссы достигались как в период подготовки правительственные предложений вследствие привлечения оппозиционных фракций к этой работе, так и в процессе обсуждения в постоянных комиссиях и комитетах Риксдага. В силу этого дебаты в палате не достигали, как правило, остроты, и обсуждение проходило быстро.

Большинство законопроектов, рожденных в недрах правительенной администрации с участием представителей оппозиционных партий, направляется в различные организации: профсоюзы, юридические учреждения, объединения предпринимателей и т. д.

Некоторые авторы считают, что такая практика представляет собой своеобразный «лоббизм». Так, Д. Артер, исследующий организацию и деятельность скандинавских парламентов, высказывает озабоченность практикой такого рода. Он утверждает, что она серьезно изменяет основные принципы парламентаризма, так как ослабляет роль постоянных комиссий парламента¹. Однако думается, что в Скандинавии указанная практика едва ли может быть названа «лоббизмом», с помощью которого через депу-

¹ См.: Arter D. The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis. L., 1984. P. 53.

татов парламента «проталкиваются» в законы интересы отдельных корпораций, физических и юридических лиц¹.

В самом деле, речь идет не о лоббизме, а об учете интересов заинтересованных групп, представляющих разные социальные слои населения. С. Хадениус, касаясь 60—70-х гг. прошлого столетия, приводил примеры достижения консенсуса, определившего законодательную деятельность Риксдага в связи с конституционной реформой: «В 1969 году партии пришли к соглашению о конституционной реформе (по вопросу о введении однопалатной системы Риксдага. — М. М.). Социал-демократами руководило стремление разрешить тяготившую их политическую проблему. Бывший председатель Народной либеральной партии Бертель Улин, а затем и его преемники постоянно говорили о том, что двухпалатный Риксдаг и соответствующая ему избирательная система более выгодна социал-демократам. В конце концов те согласились на введение однопалатного парламента с абсолютно пропорциональной системой представительства, — то, за что ратовали народные либералы»².

Можно привести и иные примеры такого же консенсуса⁴. В то же время и предприниматели нередко шли на уступки профсоюзам и социал-демократам при принятии законов в сфере рынка труда, допуская профсоюзы к участию вправлениях частных корпораций, в контроле за СМИ и в других вопросах. При этом правые партии старались выхолостить в этих законах их демократическое начало, чтобы не допустить профсоюзы к реальному контролю за частной предпринимательской деятельностью⁵.

Политика выработки компромиссных законопроектов на уровне их подготовки в Администрации приводила к тому, что

¹ Касаясь Скандинавии, другие авторы указывают, что законодательная практика представляет собой одно из проявлений «корпоративного плорализма» (см.: *Kvalik R. D. Interest Groups in Norwegian Politics*. Oslo, 1976).

² Об этом же говорил достаточно откровенно бывший председатель СДРПШ Таге Эрландер.

³ Хадениус С. Указ. соч. С. 139.

⁴ Так, Закон 1969 г. разрешил споры об альтернативном радио, включив в концерн «Шведское радио» (принадлежащий государству) частный телеканал (см.: Хадениус С. Указ. соч. С. 118).

⁵ См.: Швеция: Конституция и законодательные акты. Закон о совместных решениях в трудовых отношениях (1976:580); Закон о представительстве в правлениях лиц, служащих в акционерных обществах и в экономических объединениях (1976:351). М., 1983.

при сменах кабинетов серьезных изменений в законодательстве не происходило. Когда у власти оказывался правоцентристский Кабинет, «он стремился продемонстрировать, как не правы были социал-демократы, утверждая, что общество всеобщего благосостояния (в случае смены Кабинета. — *M. M.*) будет уничтожено»¹. В некоторых случаях, считали аналитики шведской правовой системы, новый Кабинет оказывался даже левее в своих законодательных планах, чем СДРПШ, особенно в периоды кризисов.

Выработка компромиссных решений происходит и на стадии рассмотрения законопроектов в постоянных комиссиях и других органах Риксдага, прежде всего именно в постоянных комиссиях, которые обладают *правом законодательной инициативы* и правом наряду с Правительством запрашивать заключения на них Законодательного совета.

Но *законодательная инициатива* принадлежит также и *отдельным депутатам и группам депутатов*. Согласно Акту о Риксдаге только Правительство обязано представлять в Риксдаг законопроект в соответствии с формальными требованиями, предъявляемыми к этому документу, и с приложением Подготовительных материалов к нему (SOU). Он и называется законопроектом (*proposition*). Что касается проектов, вносимых депутатами, то они называются *motioner* — депутатскими предложениями и не обременены формальными требованиями к их содержанию. Они могут носить разный характер: поправки к законопроекту, предложения об отклонении его полностью, обращения к Правительству разработать законопроект, но могут быть и формальным законопроектом и т. д.

Правительство вносит пропозиции в любое время. Что касается депутатских предложений по законопроектам, то для них определяется предельное время их внесения в палату. Они передаются в канцелярию палаты не позднее 15 дней со дня, когда о правительственном законопроекте тальман сообщил на пленарном заседании палаты. При этом в нем должна быть указана та фракция, к которой принадлежит этот депутат. Однако тальман вправе сократить или продлить указанное время. Те же сроки устанавливаются для предложений депутата по отчету Кабинета в Риксдаге (§ 10—13 гл. 3 Акта о Риксдаге в ред. Закона 1994:1473). Хотя правом законодательной инициативы

¹ Хадениус С. Указ. соч. С. 124.

наделены также *постоянные комиссии Риксдага*, но временные рамки для них не установлены.

В целом можно сказать, что основные законы и Акт о Риксдаге закрепляют за Риксдагом право *определять весь ход законодательного процесса* несмотря на широкие возможности Правительства в сфере законодательных полномочий Риксдага.

Процедурные правила в различных парламентах регулируются регламентами, законами, положениями, постановлениями. Что касается Швеции, то они включены в Акт о Риксдаге. В Акте о Риксдаге наиболее принципиальные (с точки зрения законодателя) нормы содержатся в основных положениях, которые изменяются, как и конституционные акты, а чисто процедурные нормы включены в дополнительные постановления, которым придан характер текущих законов.

В ряде государств в процедурные правила включены такие положения, которые предоставляют преимущества правящей партии. Нередко такие правила нигде не закреплены, они действуют на основе сложившейся практики. Примером является Палата общин Великобритании, где спикеру этой палаты принадлежат в целом дискреционные полномочия, складывавшиеся многими десятилетиями. Некоторые приемы, использованные в Палате представителей Конгресса США, а частично в Сенате, приобрели столь скандальный характер, что заставили правящие круги США внести определенные изменения в законодательную процедуру Конгресса.

Что касается парламентов Скандинавских стран, в том числе и Швеции, то при всей строгости правил парламентской процедуры они предоставляют немало возможностей для оппозиции влиять на судьбы принимаемых Риксдагом законов. В этом плане сам законодательный процесс носит *вполне демократический характер*. В шведском Риксдаге обязательна стадия прохождения законопроекта в одной из ее постоянных комиссий. Поступивший законопроект сразу передается в такую комиссию без предварительного обсуждения, если только не поступит предложения о ремисс-дебатах — общих прениях, когда такой законопроект покажется очень важным, затрагивающим существенные вопросы жизни страны. Но это не типично для Риксдага.

Акт о Риксдаге достаточно четко разграничил полномочия каждой из постоянных комиссий в основных положениях и в дополнительных постановлениях к ним. Разграничены, напри-

мер, функции конституционной и юридической комиссий, комиссий социального обеспечения и социального страхования.

Конституционная комиссия является наиболее важной не только в сфере парламентского контроля, но и в определении тех актов, которые относятся к законодательной деятельности Риксдага. В ее ведение входит дача заключений и разработка проектов конституционных актов Швеции, избирательного права и избирательной системы, проектов, касающихся средств массовой информации, омбудсманов, органов местного самоуправления. В то же время в компетенцию *юридической комиссии* входит подготовка законопроектов по вопросам судебной системы и иных правоохранительных органов, уголовного надзора, законопроектов в области тех отраслей, которые относятся к частному праву, международному и международному частному праву.

О разграничении понятий «социальное обеспечение» и «социальное страхование» уже говорилось в гл. 3 настоящей работы. Различаются и функции таких комиссий, как комиссия социального обеспечения и комиссия социального страхования.

Большое количество законопроектов призвана рассматривать *финансовая комиссия*. Она подготавливает дела по общим направлениям финансовой политики, бюджетного регулирования, государственной банковской политики, госсобственности и статистики, коммунальной экономики и коммунального субсидирования, денежной, кредитной, валютной политики.

Поскольку в сфере исполнительной власти понятие «коммуникации» охватывает, помимо Департамента коммуникации, большое число других ведомств в этой сфере государственного управления, то *постоянная комиссия по вопросам коммуникаций* включает подготовку дел в Риксдаге в этих сферах, а также в отношении метеорологии.

Что касается *комиссии по вопросам рынка труда*, то в ее ведении находится дача заключений по законопроектам, касающимся всех сторон трудовых отношений и, кроме того, обеспечения равноправия мужчин и женщин в этой сфере.

Закон 1998:734 объединил две существовавшие ранее комиссии — охраны окружающей среды и сельскохозяйственную в одну — *экологическую*. Но после 2006 г. эту комиссию вновь разделили, изменив круг вопросов, которые были отнесены к их ведению. *Комиссия по охране окружающей среды* и *сельскохозяйственная комиссия* вновь входят в состав Риксдага.

яйственная комиссия готовят для Риксдага дела, касающиеся сельского, лесного и рыболовного хозяйства, охоты.

К ведению комиссии по охране природы относятся вопросы ядерной безопасности, защиты природы, охраны среды обитания саамов и в целом всей природы. Другие постоянные комиссии (а их всего 15 с 2006 г.) дают свои заключения по законопроектам, вносимым и подготовленным для Правительства соответствующими департаментами или правительственный Администрацией, т. е. действуют в соответствии с отраслевым принципом.

После получения законопроекта или депутатского предложения тальман передает их в ту или иную комиссию на заключение. А та может одобрить или отклонить их, внести в них поправки или изменения. Как правило, дело передается в одну комиссию. Только проект государственного бюджета, переданный в финансовую комиссию, раздается ею на предварительное заключение в ту комиссию, которая указана в соответствующем пункте Закона о бюджетном регулировании. Согласно § 7 гл. 4 Акта о Риксдаге (в ред. Закона 1992:1550) дела могут распределяться «между двумя или несколькими комиссиями лишь в том случае, если это вызывается особой причиной». Допускается и создание смешанных комиссий по договоренности между ними.

Если в Риксдаг вносится проект финансового характера депутатскими группами, то согласования его с Правительством не требуется, как это установлено в Российской Федерации. Вопрос, находящийся в ведении Риксдага, решается им и только им с помощью финансовой комиссии. Если государственный бюджет не мог быть принят до 1 января следующего года, то финансовая комиссия по согласованию с палатой устанавливает объем тех средств, которые до принятия бюджета может использовать Правительство.

Поскольку постоянные комиссии создаются с учетом расстановки партийных сил в Риксдаге, а их заседания проводятся, как правило, при закрытых дверях, то фактически судьба законопроекта решается именно в этих узких по составу коллегиях Риксдага. Но члены Кабинета имеют право присутствовать на их заседаниях, могут приглашать по желанию комиссий экспертов и различных специалистов того или иного профиля. Здесь-то и достигаются межпартийные компромиссы.

Вследствие такой практики обсуждение вопроса в первом и втором чтениях на пленарных заседаниях обычно проходят бо-

лее или менее гладко, поэтому на одной сессии удается принимать большое число законов и поправок к ним¹.

Хотя конституция не предусматривает создания следственных и ревизионных комиссий, но на практике специальные комиссии иногда создаются².

Решение постоянной комиссии по законопроекту (если только она сама не выступила с законодательной инициативой) оформляется как *заключение*, оно принимается большинством голосующих депутатов, но когда голоса распределяются поровну, то голос председателя становится решающим. Однако, как уже отмечалось, любой член постоянной комиссии или группы депутатов вправе подготовить альтернативное заключение, которое передается в палату наряду с мнением большинства членов комиссии, оформленное как официальное заключение. Оба заключения передаются для ознакомления всему депутатскому корпусу. Обычно альтернативное заключение представляет собой мнение оппозиции, следовательно, мнение оппозиции доводится до сведения всей палаты.

Законодательная процедура предполагает *возможность одного или двух чтений*. Вопрос об этом решается руководством Риксдага по согласованию с председателем и заместителем председателя соответствующей постоянной комиссии. Любой депутат, не согласный с заключением комиссии, вправе потребовать предоставления ему слова в письменной форме с изложением мотивировки.

На пленарном заседании по законопроекту может проходить либо одно, либо два чтения по решению тальмана с одобрения всей палаты. Если законопроект носит сложный характер, то тальман предлагает проводить его обсуждение по частям. В таком случае второе чтение представляет собой рассмотрение законопроекта в целом. Чаще всего дискуссии носят рутинный характер. Представители партийных фракций излагают свое мнение по спорным вопросам либо по значению данного законопроекта.

В официальном обзоре работы Риксдага отмечается: «Депутаты проводят дебаты и принимают решения по вопросам в ходе так называемого *рабочего пленума*. Вопрос к этому времени

¹ См.: Riksdagens Utskott. Stockholm, 1995.

² Это было, например, при проведении реформы образования, пенсионной реформы, реорганизации системы обороны.

уже проработан в одной из постоянных комиссий, и спорные вопросы были обсуждены в партийных группах (фракциях). Поэтому в ходе обсуждения законопроекта в зале присутствует немного депутатов. Но значение обсуждения (чтения) от этого не менее важно, поскольку представители партийных фракций излагают свое мнение по спорному законопроекту или его значению¹.

После окончания одного или двух чтений законопроект *вносится на голосование*. Если он не вызвал многочисленных возражений, то голосование проходит по упрощенному варианту — тальман определяет результаты на слух либо путем вставания с мест. *Принцип публичности* в работе Риксдага обеспечивается полностью. «В работе Риксдага, считают депутаты и Правительство, действует принцип открытости. Общественность и средства массовой информации во время прений имеют доступ к трибуналам в зале пленарных заседаний и могут оттуда слушать дебаты. За их ходом можно также следить по телефону или в Интернете.

Все выступления снимаются на видео- и звуковую пленку, которая затем сдается в архив. На следующий день после дебатов готовится протокол, с которым должен ознакомиться оператор. Согласие с текстом он подтверждает своей подписью. Окончательно подготовленный протокол печатается в течение двух недель, и с ним может познакомиться каждый»².

Но принцип публичности касается также и голосования. Если результат голосования не ясен путем переклички или открытого подсчета голосов, то осуществляется электронное голосование. Оно заключается в следующем:

- каждый депутат занимает строго отведенное ему место не по партийному признаку, как это было ранее, а в соответствии с его избирательным округом; естественно, голосование по доверенности не допускается;
- перед депутатом находится пульт, снабженный тремя кнопками: зеленой — «за» законопроект, красной — «против», желтой — « воздержался»;
- на стенде (табло) для определения результатов голосования, находящимся за столом тальмана, отмечается, как прого-

¹ Sveriges Riksdag. S. 16—17.

² Ibid. S. 17—18.

лосовал каждый депутат по номерам, где сидят депутаты, а также общие результаты голосования;

• табло фотографируется и помещается в стенографическом отчете, с которым вправе ознакомиться каждый человек¹.

Если за и против законопроекта проголосовало равное число голосов депутатов, то его судьба определяется жеребьевкой², а результат оглашается тальманом и подтверждается ударом специального молотка.

Поскольку в Швеции законодательствует один Риксдаг, то закон считается принятым. Правом вето ни король, ни Правительство не обладают. Тем не менее свою подпись под законом ставят премьер-министр и соответствующий министр или лицо, которому это поручает премьер-министр. Но отказать в своей подписи данные лица не могут: это было бы грубым нарушением конституции. Поэтому процедура является лишь оформлением закона и подтверждением того, что Правительство ознакомилось с его содержанием, что вовсе не является правом вето.

Закон вступает в силу обычно после его опубликования в «Собрании законов Швеции». Но для важных законов может отводиться специальное время, чтобы шведы могли обстоятельно ознакомиться с его содержанием и даже привыкнуть к новому регулированию общественных отношений³.

Особая процедура установлена для так называемых *отложенных законопроектов*. К ним относятся проекты основных законов или проекты внесения в них дополнений или изменений (поправок). В соответствии с § 15 гл. 8 «Формы правления» «основной закон издается путем принятия двух аутентичных решений. После принятия первого решения второе решение не может быть принято до проведения выборов в Риксдаг во всем государстве и созыва вновь избранного Риксдага. Далее, должно пройти не менее десяти месяцев с того дня, когда дело в первый раз было доложено палате Риксдага, до выборов, если только конституционная комиссия своим решением, которое принимается не позднее, чем началась подготовка дела, не даст

¹ Табло, где отмечаются лишь общие результаты голосования, как в Российской Федерации, не дает возможности избирателям контролировать, как голосует депутат, которого они поддержали на выборах в парламент.

² При таком раскладе тальман ставит на голосование контрпроект.

³ Так, Закон об отделении церкви от государства, принятый в 1996 г., вступил в силу только с 1 января 2000 г.

согласия на исключение из этого правила и если к этому решению присоединяется не менее пяти шестых всех членов Риксдага». В том же параграфе устанавливается правило, что если в палате находится уже другой проект основного закона, то указанный (отложенный) законопроект не ставится на рассмотрение, пока Риксдаг не отклонит альтернативный проект.

Поправкой к этому параграфу, внесенной в 1988 г., был введен в парламентскую процедуру институт прав меньшинства, который содержится в Конституции Дании 1953 г. Однако в Швеции ему был придан ограниченный характер, поскольку он может быть использован только при обсуждении и принятии основных законов. Он носит ограниченный характер даже и в этом случае.

Суть института прав меньшинства заключается в том, что 1/10 часть всех членов депутатского корпуса, поддержанная не менее чем 1/3 частью депутатов, участвующих в голосовании, может потребовать вынесения на референдум принятого Риксдагом одного созыва решения по основному закону (отложенного до решения Риксдага нового созыва). Однако референдум должен проводиться в период всеобщих выборов в Риксдаг. Результаты же референдума носят обязательный характер, только если большинство избирателей, участвующих в выборах, высажется против данного законопроекта. А голосование за законопроект не означает, что он считается принятым, так как окончательное решение по нему принимает Риксдаг нового созыва. В соответствии с «Формой правления» (§ 12 гл. 2) ограничения прав и свобод личности, закрепленных в конституции, которые должны приниматься уже Риксдагом нового созыва, могут в определенных случаях откладываться не менее чем на 12 месяцев после первого решения Риксдага.

Что касается основных положений Акта о Риксдаге, то для внесения в них поправок возможна более простая процедура. Они могут приниматься одним Риксдагом, если за такие поправки проголосуют не менее 5/6 депутатов, участвующих в голосовании.

Акт о Риксдаге закрепляет правила процедуры по отложенным решениям: они должны быть рассмотрены и приняты в рамках одной сессии, кроме случаев, когда проводятся внеочередные выборы в Риксдаг.

Из указанных правовых норм видно, что решения по основным законам и основным положениям Акта о Риксдаге не могут приниматься на последних сессиях Риксдага соответствующего созыва, ибо установленные правила требуют, чтобы вынесенный законопроект откладывался не менее чем на 12 месяцев.

Основные законы и Акт о Риксдаге допускают возможность использования *альтернативного голосования* по тем законопроектам, принятие которых требует квалифицированного большинства. Оно применяется тогда, когда по такому законопроекту представлено два или более решения. Что же касается окончательного принятия отложенного законопроекта, то он передается на первую же сессию Риксдага нового созыва.

Надо отметить, что голосования по важным законопроектам не происходит, если во время их обсуждения присутствует мало депутатов. При расхождении мнений по такому законопроекту немедленно с помощью звукового сигнала в зал пленарных заседаний созываются все депутаты, находящиеся в помещении Риксдага. Они должны быть на месте в течение шести минут.

Депутаты могут не присутствовать на сессии только по уважительным причинам, например по причине болезни либо зарубежной поездки по поручению тальмана или какой-либо постоянной комиссии.

Отсутствие депутата на сессии без уважительных причин влечет за собой прежде всего финансовые санкции. За каждый пропущенный день из депутатского годового оклада вычитается 1/365 часть. Такая санкция нужна для того, чтобы дисциплинировать депутатский корпус. Другая ее цель связана с расстановкой политических сил в парламенте. В Швеции соотношение правящей (правящих) партии и оппозиции таково, что иногда даже один голос депутата может оказаться определяющим при принятии решения.

Поэтому партии согласовывают между собой *систему взаимозачетов голосов*. Если по уважительной причине отсутствуют, например, несколько депутатов от СДРПШ, то такое же число депутатов отсутствует от оппозиции (блока буржуазных партий), и наоборот. Это правило вызвано тем, что тальман привлекает к работе Риксдага заместителя депутата, только если сам депутат отсутствует более одного месяца. Привлеченный заместитель получает все те полномочия, которые осуществлял отсутствующий депутат.

5.5.4. Бюджетная процедура

Государственный бюджет Швеции включает как общие основы доходной его части, так и детальные ассигнования на нужды государства и расходы на общественный сектор экономики, в том числе субсидии для органов местного самоуправления. Принятый в 1994 г. Закон о бюджетном регулировании часть ассигнований предусматривает на расходы, вносимые на нужды Европейского Союза, помочь слаборазвитым странам, на деятельность других региональных (наднациональных) организаций.

Вступление в ЕС потребовало внесения изменений во многие правила бюджетной процедуры в Риксдаге и в сроки подготовки проекта государственного бюджета в Правительстве, поскольку бюджетный год, согласно правилам ЕС, теперь в Швеции начинается не 1 июля, а 1 января следующего года.

Основы бюджетной процедуры определены в «Форме правления» и Акте о Риксдаге. Закон 1994 г. допускает включение в текст государственного бюджета ассигнований на два-три года.

Правительство вносит в канцелярию Риксдага проект государственного бюджета до 20 сентября. Сроки сдвигаются в год всеобщих выборов. Практически вся осень отводится на его обсуждение — до декабря текущего года. После получения заключения на проект от финансовой комиссии Риксдага на пленарном заседании проходят два чтения. Во время первого обсуждения (чтения) ведутся общепарламентские дискуссии по экономической политике государства.

Второе чтение предполагает проведение дискуссий вокруг ассигнований на те или иные нужды с учетом замечаний и предложений финансовой комиссии Риксдага. Согласно ч. 3 § 3 гл. 9 «Формы правления» в проекте обязательно должна учитываться «потребность в средствах для обороны государства во время войны, опасности войны или другого чрезвычайного положения (резервные ассигнования)».

Финансовая комиссия обобщает все замечания, высказанные партийными группами и отдельными депутатами, предлагая исправленный вариант проекта госбюджета. До конца декабря он ставится на голосование в палате.

Согласно § 4 гл. 9 «Формы правления» (в ред. Закона 1994:1468), если в декабре бюджет не будет принят, то финансовая комиссия по решению палаты определяет ту сумму средств, которая может быть истрачена Правительством в начале сле-

дующего бюджетного года до окончательного принятия проекта госбюджета. Но Риксдаг вправе принять и иное решение.

При возникновении необходимости в дополнительных ассигнованиях (а такая потребность возникает нередко) Правительство вносит в апреле проект дополнительного бюджета. В том же месяце он ставится на голосование в палате. Необходимость в дополнительном бюджете и отчеты Правительства о выполнении государственного бюджета проверяются Ревизионным управлением Риксдага, т. е. избранными им ревизорами из числа депутатов Риксдага.

Основными средствами бюджета распоряжается Правительство. Но часть из них переводится на специальные счета: Риксбанку — на Юбилейный фонд, Риксдагу — на расходы парламента и нужды подчиненных ему органов и учреждений.

5.6. Правовой статус депутатов

5.6.1. Права и обязанности депутатов Риксдага

Полномочия шведских парламентариев начинают действовать после утверждения их на предварительном заседании Риксдага по докладу *Комитета по проверке выборов в Риксдаг*. Этот комитет не считается внутренним органом Риксдага, он состоит из председателя, которым является штатный судья, и шести других членов. Причем председатель комитета не может быть депутатом Риксдага. Решение комитета обжалованию не подлежит. Если проводились внеочередные выборы, то депутатские полномочия прекращаются со времени проведения всеобщих выборов.

На каждый полученный партией мандат определяется один депутат и один заместитель этого депутата. Если даже в комитет по проверке выборов в Риксдаг поступает жалоба на нарушение избирательного законодательства, депутат приступает к исполнению своих полномочий, пока его выборы не будут отменены комитетом, посчитавшим, что жалобу следует удовлетворить.

Согласно «Форме правления» депутат не вправе сложить с себя полномочия по собственному желанию, если только он не указывает уважительных причин, побудивших его к такому шагу. Решение об этом принимает палата.

От ухода в отставку отличается *освобождение депутата от его обязанностей*. Для этого он должен подать заявление толь-

ману с указанием причин для освобождения и срока окончания, который он определяет. Проверка причин осуществляется конституционной комиссией Риксдага. Если при этом речь идет об освобождении на срок до месяца, то решение об удовлетворении поданного заявления принимает тальман, а при большем сроке — палата. Однако в определенных случаях тальман может продлить оговоренный срок.

Если Риксдаг примет решение об освобождении депутата на месяц и более, то тальман высыпает приглашение конкретному заместителю депутата, где должен указываться срок, в течение которого будет иметь место осуществление им депутатских полномочий¹. Об окончании работы заместителя в качестве депутата тальман извещает его особо.

Если депутат покидает свой пост вследствие ухода в отставку либо лишения поста, довыборы не проводятся. Та политическая партия, чей депутат потерял свой пост, предлагает кандидатуру нового депутата из избирательного списка, за который голосовали избиратели. В таком случае заместитель прежнего депутата выполняет его полномочия до тех пор, пока свое место не займет новый депутат (§ 10 гл. 1 Акта о Риксдаге, включенный Законом 1975:1346).

Депутат обязан активно участвовать в работе пленарных заседаний, постоянной (постоянных) комиссии и других органов Риксдага, в которые он избран или назначен². Но в состав различных парламентских органов не должно входить руководство Риксдага.

Будучи членом комиссий, комитетов, советов парламента, исполняя функции уполномоченных, ревизоров и т. д., депутат обладает правами участвовать в их работе, в обсуждениях, требовать ознакомления с находящимися для рассмотрения любого вопроса материалами, проведения экспертиз, привлечения на заседания необходимых должностных лиц, участвовать в голосовании³.

¹ Для Риксдага это очень важно, так как не позволяет изменять соотношение партийных сил в нем.

² Поскольку в Риксдаге теперь 15 постоянных комиссий, в каждой из которых от 15 до 17 членов и такое же число заместителей, то депутат обычно избирается в две-три комиссии. А кроме того, он входит в состав других органов Риксдага. См. приложение 9.

³ Не могут голосовать и участвовать в обсуждении те депутаты, которые заинтересованы лично в том или ином решении.

Руководство Риксдага исходит из того, что «депутаты должны быть информированы о том, что происходит в различных уголках страны. Риксдаг регулярно устраивает ознакомительные поездки с посещением местных муниципалитетов, которые информируют депутатов о себе и своей деятельности. В газетном зале в здании Риксдага депутаты могут читать газеты и журналы со всех концов Швеции и всего мира»¹.

В Швеции, как и во многих других странах, не признается императивный мандат. Поэтому официально депутаты не обязаны отчитываться перед избирателями того округа, от которого они были избраны. Но на практике депутаты встречаются с избирателями в округах, а также в специально отведенных помещениях в самом здании парламента, ведут регулярный прием своих избирателей. Две самые большие фракции политических партий занимают те помещения, в которых ранее размещались Первая и Вторая палаты Риксдага. Если избиратели хотят, чтобы их интересы нашли отражение в принимаемых законах, они обращаются к той партии, за которую голосовали на выборах, с петициями. Депутаты доводят эти петиции до сведения всего Риксдага в своих депутатских предложениях.

Особую активность фракции политических партий и отдельные депутаты проявляют на последней, четвертой, сессии накануне выборов в Риксдаг нового созыва. И это вполне объяснимо, поскольку они нуждаются в голосах избирателей. Так, на последней сессии Риксдага в 2000/01 г. было внесено в парламент более 4 тыс. депутатских предложений. Здесь было важно не то, будут ли они приняты палатой, а то, что депутатам было необходимо показать, что они не зря получают свои оклады за депутатскую работу.

Конституция не запрещает депутатам заниматься другой деятельностью, помимо депутатской. Согласно § 6 гл. 4 «Формы правления» «член Риксдага и его заместитель могут выполнять свои обязанности в качестве члена Риксдага, без учета служебных и иных возложенных на них обязанностей». Но сказанное не относится к членам Правительства (§ 10 гл. 7 Акта о Риксдаге). Став министром, депутат на то время, когда он выполняет министерские функции, должен освобождаться от своих депутатских полномочий, которые переходят к его заместителю.

¹ Риксдаг Швеции — шведский парламент. С. 12.

Институт заместителей и возможность лицу, ставшему министром, после освобождения от этого поста вернуться к исполнению своих депутатских полномочий имеет большие преимущества перед выходом депутата из состава депутатского корпуса и проведением вместо него дополнительных выборов в парламент¹.

5.6.2. Ответственность депутата²

Как совершенно справедливо указывает М. А. Краснов, говоря о депутатах Государственной Думы, «переход к системе парламентаризма требует разработки целостного механизма парламентской ответственности депутатов, в том числе мер воздействия на депутатов, нарушающих правила работы представительного органа. Такие меры, с одной стороны, не должны посягать на парламентскую свободу, а с другой — обеспечивать эффективное воздействие на депутатов, затрудняющих или даже дезорганизующих работу представительного органа государственной власти»³.

При этом меры воздействия на депутата могут применяться на всех стадиях депутатской деятельности, начиная от посещений пленарных заседаний и внутренних парламентских органов и кончая голосованием и высказываниями вне стен парламента, связанными с депутатской работой.

Но проблемы депутатской ответственности требуют также установления того, перед кем депутаты несут ответственность в юридическом смысле этого понятия, т. е. за несоблюдение правил работы представительного органа, — перед государством или парламентом? М. А. Краснов полагает, что она возникает перед государством, мотивируя свою позицию следующими аргументами: «Во-первых, далеко не всегда при наложении тех или иных мер ответственности применителем санкций является представительный орган как таковой. В большинстве случаев

¹ В Швеции никаких довыборов на место, освободившееся после назначения депутата в состав Кабинета, не проводится, что освобождает страну от лишних расходов.

² Понятие «ответственность» употребляется в двух смыслах. С одной стороны, оно может означать должное отношение лица к своим обязанностям, добросовестность, а с другой — меру юридического воздействия на физическое или юридическое лицо, тот или иной орган. Здесь это понятие употребляется во втором смысле.

³ Краснов М. А. Формирование системы парламентской ответственности депутатов // Конституционный строй России. М., 2006. Вып. V. С. 36.

для оперативности такую меру применяет председательствующий на заседании. Во-вторых, само законодательное употребление понятия «ответственность перед палатой» психологически может влиять на оценку и самооценку депутатов, невольно искажая их статус народных представителей, превращая их в служащих некоего учреждения. В-третьих, нельзя не учитывать и некий психологический нюанс понятия «ответственность»: оно несет в себе заряд определенной зависимости субъекта от инстанции ответственности, а следовательно, подразумевает в большей или меньшей степени субъективистские начала в механизме ответственности¹.

В указанных аргументах есть определенный резон. Но в то же время не следует забывать, что само понятие «государство» носит абстрактный характер. Оно воплощается в определенном механизме осуществления государственной власти, в государственном аппарате в широком смысле этого слова, в избирательном корпусе, который является источником государственной власти и перед которым депутаты должны нести ответственность за свои действия, за выполнение предвыборных обещаний, хотя иногда и косвенно — путем негативного голосования в отношении депутата или политической партии на выборах нового состава представительного органа.

Так, если депутат не согласен с вычетом из своего депутатского оклада его части за пропуск заседаний, кому он может обжаловать решение председательствующего на заседании представительного органа — государству? Но, по словам М. А. Краснова, сама ответственность устанавливается государством. И государство же имеет право оспаривать решение депутата. Это конечно же nonсенс.

Шведский депутат обязан активно участвовать в работе Риксдага, посещать все его заседания, заседания постоянных комиссий и других органов Риксдага, других органов, образуемых Риксдагом и подчиненных ему (уполномоченных Риксдага, ревизоров, комитетов и иных служб, состоящих из членов Риксдага). Выше уже говорилось о том, что пропуск даже одного дня работы влечет за собой экономические санкции, если это не вызвано уважительными причинами: из его годового содержания вычитается 1/365 часть за каждый день пропуска заседания.

¹ Краснов М. А. Указ. соч. С. 36.

Депутат имеет право свободно высказываться по всем делам, относящимся к ведению парламента. Но если работа в комиссии, Внешнеполитическом комитете, Комитете ЕС, Военной делегации требует секретности, то депутат приносит присягу о неразглашении государственной или военной тайны, то же относится к работе в других органах, если на этом настаивает Правительство. Нарушение требования в конечном счете влечет санкции со стороны партийных фракций — неизбрание в наиболее выигрышные комиссии, замену в составе Внешнеполитического комитета, отказ в заграничных командировках и даже — в наиболее тяжелых случаях — уголовную ответственность после решения Риксдага о лишении депутата его иммунитета.

В отношении свободы высказываний в связи с депутатской деятельностью необходимо сделать одну существенную оговорку. В Швеции, как и в Великобритании, существует понятие «диффамация». Оно означает, что лицо не имеет право отзываться негативно о ком-либо, даже если он приводит факты или события, действительно имевшие место. Параграф 12 гл. 2 Акта о Риксдаге гласит: «Никто не может высказываться на заседании непристойно о другом лице, или употреблять оскорбляющие личность выражения, или в иных случаях применять такие слова, или совершать действия, которые противоречат представлениям о добропорядочности. Получивший слово должен ограничиваться в своем выступлении тем вопросом, который рассматривается».

Однако санкции (при том, что термины «добропорядочность» и «непристойность» трактуются очень широко) в целом можно считать достаточно мягкими: председатель Риксдага — тальман лишает депутата слова на одно заседание после предварительного предупреждения.

Формально депутат может высказывать свою точку зрения по рассматриваемому вопросу и отстаивать ее теми средствами, которые предусмотрены конституцией, но, как правило, он придерживается той линии, какую вырабатывает его парламентская фракция. Она дает поручение депутату внести предложение на заседание палаты, сделать запрос (устный и письменный), определенным образом голосовать в комиссиях или на пленарном заседании, подготовить оппозиционное заключение от постоянной комиссии Риксдага, предлагает кандидатуры депутатов для участия в рабочих комитетах, образуемых в рамках исполнительной власти.

Случаи депутатской самодеятельности довольно редки, ибо это может грозить невключением депутата в избирательный список его партии, т. е. неизбранием в Риксдаг следующего созыва, что представляется депутату нежелательным, так как у него большие льготы и преимущества. Но в целом партийная дисциплина в Швеции не очень жесткая по сравнению со многими другими странами.

5.6.3. Депутатская неприкословенность — иммунитет

«Форма правления» в § 8 гл. 4 закрепляет депутатский иммунитет, он распространяется и на заместителей депутатов, которые, согласно конституции, выполняют депутатские функции. «Против лица, которое *выполняет или выполняло* обязанности члена Риксдага, никто не может возбуждать судебное преследование либо лишать его свободы или препятствовать ему совершать поездки по стране из-за его высказываний или действий при выполнении им своих обязанностей, если на это не дано согласия Риксдага путем решения, к которому присоединилось не менее пяти шестых голосующих».

Из содержания этого параграфа можно сделать следующие выводы:

- иммунитет депутата связан с выполнением им депутатских обязанностей;
- иммунитет сохраняется и после того, как лицо перестало быть депутатом;
- иммунитетом наделены и заместители депутатов, призванные осуществлять их полномочия;
- депутатская неприкословенность касается как пребывания лица в парламенте, так и его нахождения вне стен Риксдага — в поездке домой и в Риксдаг, а также в любых других поездках по стране, в международных вояжах;
- иммунитетом наделены также тальман и вице-тальманы, которые не используют депутатские полномочия (§ 9 гл. 4 «Формы правления»).

Не совсем ясен вопрос о том, в каком случае возможно лишение депутата его неприкословенности за его высказывания в Риксдаге, связанные с его депутатской деятельностью. Можно предположить, что право Риксдага принять такое решение может быть использовано в том случае, когда депутат выступает за насильственное изменение существующего демократического

строя, допускает расистские высказывания, которые запрещены конституцией, и что-либо в том же духе¹.

В отечественной литературе используются в отношении статуса депутата два понятия: «иммунитет» и «индемнитет». Большинство российских ученых под иммунитетом понимают депутатскую неприкосновенность, а под индемнитетом — депутатские льготы и привилегии либо только депутатский оклад².

Иммунитет только частично касается депутата *в связи с его обычной деятельностью*. Депутат может быть лишен свободы в соответствии с нормами уголовно-процессуального законодательства без согласия парламента, только когда он застигнут на месте преступления, признался в своем преступлении либо когда за совершенное им уголовное деяние полагается наказание не менее двух лет тюремного заключения. Для получения согласия Риксдага требуется, чтобы за лишение депутатского иммунитета подали свои голоса не менее 5/6 членов Риксдага, участвующих в голосовании.

Кроме таких жестких санкций, в определенных случаях допускается освобождение депутата от заседания, точнее, лишение его слова сроком на один день, если он своим поведением нарушает указания руководства Риксдага, допускает непозволительные высказывания морально-этического характера. Но согласно § 10 гл. 2 Акта о Риксдаге каждый член Риксдага вправе свободно высказываться по всем обсуждаемым делам и по поводу законности всех вопросов, которые выносятся на заседания палаты.

5.6.4. Льготы и преимущества

Депутат Риксдага обладает значительными льготами, что делает этот пост привлекательным для любого шведа. По состоянию на 2006 г., его месячный оклад составляет 49 200 крон, облагаемых налогом. Эта сумма установлена для непосредственного выполнения депутатских обязанностей. Оклад тальмана приравнивается к окладу премьер-министра, т. е. он получает 121 тыс. крон в месяц. Вознаграждение вице-талльманов на 30%

¹ В определенные периоды в Швеции возникали небольшие группировки фашистского или троцкистского толка. Но они никогда не имели своих представителей в Риксдаге.

² См.: Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. М. В. Багалая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. С. 330—332.

превышает депутатское вознаграждение. Что же касается окладов председателей и вице-председателей постоянных комиссий Риксдага, то их оклады превышают соответственно 20 и 15% оклада депутата¹.

Помимо этого поездки по стране для выполнения парламентских поручений оплачиваются как командировки, а за границу рассчитываются по фактическим расходам, если они не вызваны личными мотивами. Документы о расходах должны подаваться в бюро поездок канцелярии Риксдага.

Но предельная сумма средств, выделяемых для международной деятельности из бюджета Риксдага (за работу в Северном совете, в органах ЕС, ПАСЕ, в ООН), определяется вице-тайманом, он же проверяет реальные расходы.

Если депутат проживает не в Стокгольме, ему оплачиваются расходы на поездку до Риксдага, сумма выплачивается в зависимости от расстояния от дома до Стокгольма. Если оно не менее 50 км, депутат получает 330 крон в сутки, из которых 200 крон не облагаются налогами. Что же касается расходов на жилье, то при служебных поездках они возмещаются, исходя из фактических средств, оплачиваемых депутатами. Для ночного проживания в Стокгольме Риксдаг имеет 250 помещений, не оплачиваемых депутатами.

Депутаты могут бесплатно пользоваться техническими средствами в помещении Риксдага, служебными и мобильными телефонами, почтовой связью. Им полагается льготное обеспечение при болезни и скидки на лекарства в течение определенного законодательством срока с учетом установленного для всех социального страхования.

Депутату полагается оплачиваемый отпуск в связи с рождением ребенка и для ухода за ребенком. Он также имеет право на дополнительную пенсию по старости сверх установленной законом о всеобщем страховании (о всеобщей пенсионной системе). Она, например, полагается в случае шестилетнего пребывания в статусе депутата, если депутату исполняется 50 лет (65% пенсии); полная пенсия выплачивается в случае 12 лет его пребывания.

Льготы и преимущества создают прямую заинтересованность депутата в том, чтобы как можно дольше оставаться на своем посту, а это зависит от той политической партии, которую он

¹ См.: Sveriges Riksdag.

представляет в Риксдаге и указания которой он выполняет в своей депутатской деятельности. Депутат вынужден подчиняться партийной дисциплине.

Большинство членов Риксдага являются партийными функционерами, которых, как и в других странах, выбирают не рядовые избиратели, а те или иные политические партии. Императивный мандат не признается ни в одной Скандинавской стране. Поскольку формально депутаты не зависят от своего избирательного округа, они не обязаны отчитываться перед избирателями того округа, от которого представлены в Риксдаге. Но на практике все партии организуют встречи с избирателями в помещениях Риксдага, принимают от избирателей петиции и передают их руководителям своих фракций, вносят в Риксдаг депутатские предложения с учетом полученных петиций. Партиям совсем не безразлично, как проголосуют избиратели на всеобщих выборах в представительные органы. И это положительно влияет на высокую активность избирателей. В выборах обычно принимают участие 85—90% членов избирательного корпуса.

Для Швеции, как и для других стран Северной Европы, характерен высокий процент женщин-депутатов в Риксдаге, который растет от выборов к выборам. Так, если на выборах в Риксдаге в 1970 г. в парламент были избраны 13% женщин, в 1988 г. — 38, в 1994 г. — 43, то в 2006 г. — 48% (табл. 4, приложение 5).

Таблица 4

Представительство женщин в Риксдаге (2006 г.)

Партия	Численность женщин, %
Социал-демократическая	50
Народная	50
Охраны окружающей среды — «зеленые»	53
Венстре	64
Умеренная коалиционная	43
Партия центра	38
Христианско-демократическая	38

В руководстве два вице-таймана — женщины (из четырех). Несколько лет пост председателя парламента занимала женщина¹.

Проведенное исследование характера представительной, законодательной и контрольной власти Риксдага, его структуры, с помощью которой эта власть реально воплощается в жизнь, и положения членов Риксдага дают ясное представление о том, что в Швеции после принятия действующей конституции форма правления и государственный режим совпадают. И это совпадение еще более усилилось в результате внесенных в конституцию изменений и дополнений.

Швеция по форме правления является *парламентарной монархией*, что касается государственного режима, то в ней укрепился *парламентаризм* в особой его разновидности, которая в моей книге «Скандинавский парламентаризм. Теория и практика» определен как *моноистический парламентаризм, поскольку единственным источником государственной власти, от которого исходят и которому подотчетны другие ветви этой власти, является парламент — Риксдаг*.

Дальнейшие главы книги позволят выявить особенности шведской модели парламентаризма, место других ветвей власти в государстве.

¹ Sveriges Riksdag. Kninnor: Riksdagen. 2006. Oktober.

Г л а в а 6

Исполнительная власть в Швеции

6.1. Глава государства

6.1.1. Эволюция королевской власти

В учебнике «Конституционное право зарубежных стран» отмечается, что «институт главы государства является неотъемлемой составной частью механизма осуществления власти во всех современных государствах. *Главой государства* принято называть официальное лицо (орган), занимающее, как правило, формально высшее место в иерархии государственных институтов и осуществляющее верховное представительство страны во внутриполитической жизни и в отношениях с другими государствами»¹.

Но, основываясь на принципе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, авторы учебника не могли ответить на вопрос, к какой из этих властей следовало отнести главу государства. Признавая его *в качестве гаранта национального единства, обеспечивающего одновременно преемственность и стабильность государственной власти, взаимодействие различных ее ветвей*, авторы учебника считают, что отнесение главы государства к одной из ее ветвей «могло бы нарушить баланс государственных властей и, следовательно, исказить применение самого принципа разделения властей»².

На мой взгляд, не следует искусственно притягивать механизм осуществления государственной власти во всех современных государствах к принципу разделения властей на три его ветви. Построение механизма государственной власти на основе указанного принципа не является обязательным условием демократического государства. Одно дело — США и совсем другое дело — Великобритания и Скандинавские страны, преж-

¹ Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. М. В. Баглай, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. С. 264.

² Там же.

де всего Швеция, для которой характерен монизм власти, а не ее разделение.

При этом эволюция государства показывает, что в нем принципы, обеспечивающие стабильность власти на том или ином этапе, изменяются в зависимости от соотношения социальных и политических сил в обществе, т. е. не остаются неизменными¹.

К началу XIX в. на этапе буржуазных преобразований конституционные акты Швеции закрепили дуализм власти с перевесом исполнительной власти над законодательной. «Форма правления» 1809 г. — главный конституционный документ Швеции — усилила позиции короля Карла XIII во всех сферах государственной и общественной жизни страны по сравнению с прежними конституционными актами. Расширены были права королевской власти и в законодательстве, и в государственном управлении, и в судебной сфере, и в экономической жизни. Это не коснулось только государственных финансов, оставшихся в исключительном ведении парламента.

Регент Карл Юхан князь Понтекорво, правивший за престарелого и больного Карла XIII, был сторонником сохранения консервативных начал в государственном строе Швеции, но, имея значительные законодательные полномочия в руководстве экономикой, успешно использовал их в целях преобразования экономики Швеции в буржуазном направлении, учитывая позитивный опыт наполеоновских реформ. Как и прежде, в помощь королю назначался Государственный совет из числа наиболее состоятельных и приближенных к нему лиц — советников, выполняющих королевские поручения. Согласно § 4 «Формы правления» 1809 г. «король один будет управлять королевством в порядке, предписанном настоящим основным Законом, он может, однако, в установленных законом случаях выслушивать мнения и заключения Государственного совета, в который он призывает и назначает лиц шведского происхождения, способных, опытных, неподкупных, с хорошей репутацией и исповедующих истинное евангелистское учение. Не могут быть одновременно членами Совета родители и дети, братья и сестры, оба супруга».

Особа короля, согласно § 3 «Формы правления», провозглашалась священной и неприкасновенной. «Его действия не мо-

¹ См. об этом: Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. Гл. 1.

гут быть предметом какой-либо критики». Для контроля за печатью король назначал канцлера юстиции, который, согласно Акту о свободе печати 1812 г., имел право конфисковывать печатные издания и номера периодических изданий, содержащих секретные сведения или критику в адрес короля и членов его семьи. Таким образом, укреплялось положение короля и регента Карла Юхана, а положение королевской оппозиции существенно ослаблялось по сравнению с «Формой правления» 1734 г. и прежним Актом о свободе печати.

«Форма правления» 1809 г. обязывала короля заслушивать мнение Государственного совета не по всем принимаемым решениям, а лишь по тем, которые затрагивали вопросы общего управления страной, законопроектов, передаваемых в Риксдаг, и дел, имеющих важное значение.

Поскольку король (в лице регента) не нес ответственности за свои действия и решения, то она возлагалась на тех членов Государственного совета, которые присутствовали на его заседаниях. При этом заседания Совета считались правомочными при наличии не менее трех его членов, не считая докладчика по делу. Они несли ответственность за королевское решение, если не возражали против него и не записали свое особое мнение в протокол заседания Совета. Вопрос об ответственности советников решался омбудсменом, который был вправе возбуждать дела такого рода перед специально созданным для этой цели Государственным судом. «Тот, кто не заставил внести в Протокол свое особое мнение, ответствен за решение, как если бы он способствовал тому, чтобы убедить в этом короля». Но окончательное решение по рассматриваемому вопросу принимал все-таки король. Поэтому трудно было утверждать, что эта поправка к § 9 «Формы правления» закрепила институт контрассигнации советниками королевских решений.

Вопросы войны и мира по конституции относились к ведению Риксдага. Но была установлена особая процедура обсуждения и решения о принятии необходимых мер в такой ситуации. «Если возникала опасность войны, то король был обязан созвать чрезвычайное заседание всего Совета, на котором каждый советник должен был высказать свое мнение под ответственность, установленную § 107 «Формы правления». Только иностранные дела, морские и сухопутные военные дела король решал (минуя Государственный совет) с теми советниками, кото-

рые отвечали за соответствующий круг дел¹, причем понятие «военные дела» трактовались королем довольно широко.

Четкого распределения обязанностей между членами Государственного совета не было. При царствовании Карла XIV Юхана советники либо выполняли королевские поручения, либо обращались к королю со своими представлениями. Многие шведские ученые отмечали, что полностью Государственный совет в то время почти не собирался. Одной из причин такого положения было незнание Карлом XIV шведского языка и упорное нежелание его изучать. Он использовал французский язык, который был его родным. Поэтому чаще всего король решал дела напрямую с тем советником, который готовил соответствующий вопрос. В результате можно утверждать, что Государственный совет был *совещательным органом при короле Карле XIV*.

Только к концу его царствования были осуществлены некоторые реформы, укрепившие позиции Государственного совета. Король обязывался вносить на заседания Совета большую часть государственных дел.

Реформирование коснулось еще одного вопроса — представления Риксдагу права некоторого контроля за деятельностью Государственного совета. По представлению своей конституционной комиссии Риксдаг получил право обращаться к королю с рекомендациями об увольнении тех советников, чьи мнения и заключения «дали повод Риксдагу для недовольства».

Поправкой, внесенной в § 9 «Формы правления», окончательное решение по рассматриваемым в Совете делам принимал все же именно король. «Если по всему вероятию получалось, что решения короля противоречат основным законам государства или общему законодательству, то долгом членов Государственного совета было бы выступить против этого решения с настоятельными представлениями».

Дальнейшие реформы в управлении были направлены на закрепление за советниками определенных сфер деятельности, на образование отраслевых департаментов. Только три советника назначались королем из числа лиц, имеющих опыт практической работы по тем или иным вопросам. Поскольку король не нес ответственности за свои действия и решения, введен был

¹ Такая практика сохранялась и после образования Правительства — вплоть до середины XX в.

институт контрасигнации советниками королевских решений. Но специального коллегиального органа, руководящего департаментами, в то время еще не было. Советники, возглавляющие департаменты, считались членами Государственного совета, который возглавлял король.

Король признавался гарантом прав своих подданных. Согласно § 16 «Формы правления» «король должен поддерживать и поощрять справедливость и правду, воспрещать и пресекать несправедливость и неправду, не наносить и не позволять наносить ущерба чьей бы то ни было личности, чести, личной свободе и правам и интересам, если данное лицо не обвинено и не осуждено законным образом; не лишать и не разрешать лишать кого бы то ни было какого-либо движимого или недвижимого имущества без следствия и суда и вне форм, предписанных законами и статусами Швеции; не нарушать и не давать нарушать неприкосновенность чьего бы то ни было жилища; не высылать кого бы то ни было из одного места в другое; не насиловать и не позволять насиловать чью бы то ни было совесть, но покровительствовать каждому в свободном исповедании религии, поскольку это не нарушает общественного спокойствия и не оскорбляет общественной нравственности. Король будет заставлять судить каждого лишь тем судьей, которому он подлежит, и лишь по закону». При этом жалобы на нарушение своих прав и законных интересов шведы подавали на имя короля.

Конкретный перечень прав личности в конституции не содержался. Исключение составлял § 86, закрепляющий свободу печати с указанными в нем ограничениями, § 96 и 97 содержали нормы об избрании Риксдагом омбудсмана для защиты прав личности и обеспечения законности в деятельности других, кроме Риксдага и Государственного совета, должностных лиц государства.

Король являлся также главой церкви истинно евангелического учения. Он не только сам должен был исповедовать эту религию, но к этой вере принадлежали и члены Государственного совета, члены королевской семьи. В силу своего положения монарх назначал высших церковных иерархов. «Форма правления» на основе § 35 (в ред. законов 1815 и 1840 гг.) содержала перечень тех должностей, назначение на которые осуществлял король. И он же имел право освобождать их со своих постов. В этот перечень входили, в частности, члены Государ-

ственного совета, главы ленов (округов), различных управлений, начальники полиции, высшие военные чины, коменданты крепостей, дипломатические и консульские представители Швеции за рубежом. Эта категория лиц относилась к тем, кто должен был пользоваться *доверием короля*. Лица, лишенные такого доверия, освобождались со своих постов, если против не выступал Государственный совет.

Если круг должностных лиц, которые должны пользоваться королевским доверием, был строго ограничен, то остальные высшие чиновники назначались королем пожизненно, т. е. до достижения ими пенсионного возраста. Предполагалось, что они не могут смещаться со своих постов вопреки их желанию и находятся вне политики. Смещение их со службы допускалось в строго ограниченных законом случаях:

- при совершении преступлений, носящих тяжкий характер. Степень тяжести определялась в соответствии с Уголовным кодексом;
- при тяжелой болезни, не дающей возможности осуществлять соответствующим должностным лицом своих функций;
- в случае полной реорганизации административной или судебной систем.

Наличие круга лиц, являющихся несменяемыми, приводило к сохранению консервативного духа в управлении шведским государством, к высокой степени независимости департаментов и других ведомств от парламента и Правительства.

Обоснование несменяемости высшей бюрократии объясняли тем, что она должна быть свободна от политики, находиться вне ее. По этому поводу Р. Тоштендаль пишет: «Самое шведское, что можно отыскать, — это шведская модель управления. И не потому, что Швеция больше или лучше бюрократизирована, чем другие страны, а потому, что в Швеции больше, чем где-либо еще в Европе, процветал указанный выше миф»¹. Конечно, король назначал высший слой чиновников из числа лиц, принадлежавших к весьма обеспеченным слоям населения, пропитанных консервативным духом. А миф о том, что они должны находиться вне политики, был необходим для их освобождения от ответственности перед обществом и государством за принимаемые управленческие решения.

¹ Тоштендаль Р. Указ. соч. С. 25.

Характеризуя период правления Карла XIV — основателя новой королевской династии Бернадотов, Й. Вейбуль писал о том, что этот период отличался строгой консервативностью. «Требования либеральных реформ со стороны оппозиции отвергались немедленно. Только к концу правления Карла XIV он согласился провести первые конституционные преобразования»¹. Суть их заключалась в создании системы отраслевого управления в лице департаментов, которыми руководили члены Государственного совета, непосредственно подчиненные королю.

Король назначал судей, обладал правом помилования. Через назначаемого им канцлера юстиции осуществлял контроль за печатью. Руководством иностранными делами, сухопутными и военно-морскими делами он занимался непосредственно как верховный главнокомандующий вооруженными силами.

Для выявления формы шведского государства важными являются взаимоотношения Риксдага и королевской власти. Обосновывая необходимость конституционных реформ, прежде всего «Формы правления» 1809 г., С. Стрёмхольм считал, что шведская конституция имела два существенных недостатка. Она устанавливала: 1) неограниченную власть короля и 2) столь же неограниченную власть Риксдага².

Иной точки зрения придерживался Л. Дымша: «Король не только управлял государственными делами, но и удерживал в своих руках значительную долю самостоятельности в законодательстве страны»³. Ему принадлежало исключительное право принимать акты законодательного характера по экономическим вопросам. Причем в эту формулу включались вопросы полицейского, части гражданского права и др. Нельзя не отметить, что эта часть законодательства использовалась Карлом XIV в целях укрепления буржуазных преобразований по примеру наполеоновской Франции.

Требования, предъявляемые к королю, были закреплены как в «Форме правления» 1809 г., так и в Акте о престолонаследии 1810 г., который формально остается и сейчас одним из основных законов Швеции. Согласно этому Акту, правящей стала династия Бернадотов с салической системой престолонасле-

¹ Вейбуль Й. Указ. соч. С. 93—94.

² См.: Введение в шведское право / Под ред. С. Стрёмхольма. С. 27.

³ Дымша Л. Указ. соч. С. 303—304.

дия — по мужской линии. Король не мог вступить в брак со шведской-простолюдинкой. Король должен получить согласие на брак от Риксдага, а его дети — согласие короля. В противном случае они теряли право на престол за себя и своих потомков. Король обязан был исповедовать чистую евангелическо лютеранскую веру и воспитывать в ней своих детей *в пределах шведского государства*.

Параграф 9 «Акта о престолонаследии» определил право Риксдага на выбор новой королевской династии в случае вакантности престола. До проведения выборов временно функции главы государства должен был осуществлять в качестве регента Государственный совет. Проблема вакантности престола могла возникнуть по следующим причинам:

- при утрате права на престол;
- при отсутствии наследников по мужской линии;
- в случае длительной (свыше 12 месяцев) тяжелой болезни короля;
- в случае длительного (более 12 месяцев) пребывания короля за пределами Швеции и его невозвращения в страну по требованию Риксдага, когда наследников мужского пола не было или они потеряли право на престол.

Отсутствие короля в стране рассматривалось как неисполнение функций главы государства. За это время его в самой Швеции замещал регент или Регентский совет. Если же наследник престола достиг 18 лет, то он мог исполнять королевские прерогативы в качестве регента. Когда король находился за границей более 12 месяцев, то в соответствии с конституцией Государственный совет или регент публично обязаны были предупредить короля через прессу о том, что он должен в течение 15 дней вернуться в Швецию. Если король не выполняет такое предупреждение, то Риксдаг должен решить вопрос о том, не следует ли считать короля «покинувшим престол». Но если такого требования не последует, то эта проблема ложится на королевский суд, который обеспечивает такое предупреждение.

Более широкое реформирование государственного управления началось уже при наследниках Карла XIV — его сыне Оскаре I и внуке Карле XV. Оно проходило под сильным давлением радикально настроенной оппозиции. В результате стали шаг за шагом сужаться королевские права и права Государственного совета.

Наиболее важным изменением явилось *укрепление отраслевой системы управления* — департаментов, возглавляемых советниками (chef of departmentet). Лишь три советника не получали в свое ведение департаментов, из них два должны были иметь опыт административной работы. При этом главы департаментов по-прежнему продолжали подчиняться непосредственно королю.

Особое значение имело образование в 1876 г. поста премьер-министра, положившее начало формированию особого коллегиального органа, объединяющего работу глав департаментов, — *Правительства*.

Создание Правительства никак не отразилось на тексте конституции. Оно стало результатом конституционного соглашения. Поэтому Правительства юридически как бы не существовало, и все правительственные решения и предложения в адрес Риксдага оформлялись как решения Государственного совета в протоколе его заседаний. Правительство своих протоколов не вело. Число департаментов стало определяться совместно королем и Риксдагом и оформлялось королевским указом (ч. 2 § 5 «Формы правления»).

Шаг за шагом вопросы назначений на государственные посты в сфере управления король стал согласовывать с Правительством, а позднее — по предложению Правительства. То же касалось и королевского права помилования. Но назначение дипломатических и консульских представителей, глав военных ведомств, присвоение воинских званий и дипломатических рангов оставалось полностью за королем. Это же касалось присвоения дворянских званий и церковных чинов.

Надзор за правосудием король осуществлял через канцлера юстиции, который от имени короля мог возбуждать уголовное преследование лиц, виновных в покушении на государственную безопасность, в критике королевской власти («права короны»), в правонарушениях, совершенных судьями и должностными лицами. Но в соответствии с поправками к конституции канцлер юстиции мог теперь передавать дело своим служащим или парламентскому омбудсману.

После образования в 1909 г. Верховного административного суда поправкой была изменена процедура применения помилования. Согласно изменениям конституции «король имеет право применять помилование по уголовным делам, отменять смертную казнь, восстанавливать в правах и возвращать конфиско-

ванное имущество». Ходатайство о помиловании рассматривается административным судом, а решение принимается королем на заседании Государственного совета. Но административные суды воспринимались как часть правительственной администрации, хотя 2/3 состава суда (штатные судьи) должны были иметь высшее юридическое образование. Все административные споры решались под общим надзором короля.

Формально король по-прежнему обладал верховной властью в отношении управления шведским государством. После 1876 г. все вопросы, рассматриваемые Правительством, его решения и все передаваемые в Риксдаг законопроекты, в том числе проекты государственного бюджета, должны были подписываться королем на заседании Государственного совета.

В своих взаимоотношениях с Риксдагом именно шведским королям принадлежало право созыва и роспуска парламента с ограничениями, указанными в Акте о Риксдаге. Но постепенно складывалась практика, согласно которой досрочно избранный Риксдаг сохранял свои полномочия только до очередных парламентских выборов. Сообщение о роспуске король должен был передавать Риксдагу, собранному для этой цели в тронном зале.

Поправкой к Акту о Риксдаге в 1876 г. была определена процедура открытия и закрытия очередной парламентской сессии. После того как депутаты отстояли богослужение, король выступал с тронной речью, в которой излагал все важные дела по управлению государством и вносил в каждую из палат проект государственного бюджета. После открытия сессии председатели палат выражали королю «свои верноподданнические чувства». То же самое имело место и при закрытии сессии, только вместо короля мог выступать премьер-министр или иной член Государственного совета. Для созыва чрезвычайной сессии Риксдага король издавал особый указ и в первый же день его работы должен был излагать причины для ее созыва.

После принятия нового Акта о Риксдаге в 1866 г. были изменены процедура парламентской работы и взаимоотношения монарха с Риксдагом, поскольку парламент из сословно-представительного органа был преобразован в двухпалатный орган. Король обязан был следить за тем, чтобы Риксдаг в лице его палат собирался в полном составе. В случае, когда возникало свободное депутатское место в верхней палате, то в соответствии с поправкой 1895 г. к § 28 Акта о Риксдаге король должен был потребовать от начальника округа (лена), чтобы тот принял

меры по заполнению вакантного места в Первой (верхней палате), которая формировалась путем двухстепенных выборов.

На основе изменений, внесенных в § 18 Акта о Риксдаге и в соответствующие нормы «Формы правления», были усилены позиции и Первой (верхней), и Второй (нижней) палат Риксдага путем закрепления за ними права контроля за деятельностью членов Государственного совета (фактически членов Правительства). Такие поправки вносились в разные годы — в 1909, 1918, 1921, 1922 гг. и др.

Постепенно король передал Риксдагу принадлежащее ему право издания законов по экономическим вопросам. В 1869 г. поправка к § 89 Акта о Риксдаге давала право королям осуществлять такую передачу, т. е. это рассматривалось как добровольная уступка монарха Риксдагу законодательства в подобной сфере. В XX столетии Риксдаг стал принимать законы по любому вопросу.

Хотя право абсолютного вето на принимаемые Риксдагом законопроекты за монархом сохранилось, он перестал им реально пользоваться.

Еще в 1844 г. король мог использовать свое право вето в отношении принимаемых Риксдагом законопроектов в особом порядке. На основе поправки к § 87 Акта о Риксдаге монарх мог либо подписать законопроект, либо предложить внести в него изменения. Для этого он должен был осуществить свое право в течение той же сессии, на которой Риксдаг принял законопроект. Если король отказался его подписать, то на следующей сессии он должен был обосновать свой отказ.

После Первой мировой войны Правительство ни разу не предлагало королю прибегнуть к праву вето в случае конфликта между законодательной и исполнительной властью. Оно старалось найти разумный компромисс. Такая консенсусная форма взаимоотношений между властями, вероятнее всего, возникла потому, что длительное время стоящие у власти социал-демократы имели поддержку парламентского большинства, на которую опиралось Правительство, пользуясь поддержкой то левых, то центристов в зависимости от характера того или иного законопроекта.

После Второй мировой войны шведский монарх уже не использовал свое право издания указов законодательного характера. Если возникала необходимость принятия срочных мер, например чтобы запретить забастовку среднего медицинского

персонала, Правительство вместо того, чтобы рекомендовать королю принятие указа, имеющего силу закона, предпочитало созыв чрезвычайной сессии Риксдага.

Поэтому конституционная норма «законодательствует Риксдаг совместно с королем» потеряла свое значение, так как принимать законы стал только Риксдаг.

Во время работы Конституционного комитета над проектом новых основных законов среди других вопросов, нуждающихся в реформировании, обсуждался и вопрос о судьбе монархического института.

6.1.2. Проблема реформирования формы шведского государства

В Подготовительных материалах к новой «Форме правления» и к новому Акту о Риксдаге указывалось, что в «Форме правления» 1809 г. положение королевской власти не соответствует идеям парламентаризма, поскольку одним из принципов парламентаризма является существенное ограничение прерогатив главы государства¹.

Авторы проекта новой конституции прямо писали о том, что решение политических задач должно быть разделено между народом, народным представительством или каким-либо органом вроде Правительства². Особый упор члены Конституционного комитета делали на то, что главе государства принадлежало право назначения Кабинета (формально Государственного совета) при том, что реально монарх этим своим правом не пользовался. Комитет считал, однако, что монархию можно сохранить для осуществления представительских функций в отношениях с другими государствами. В силу этого Кабинет должен был регулярно на заседании Государственного совета отчитываться перед королем о внутреннем и внешнеполитическом положении Швеции и о предполагаемых Кабинетом актуальных вопросах; точнее, имелось в виду не «отчитываться», а информировать главу государства об этом³.

¹ См.: Ny Regeringsform, ny Riksadsordningen. Jrund beredningen. S. 80. См. об этом также: Sydow B. von. Op. cit. S. 13; Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. Гл. 1.

² При этом такая неопределенность в отношении последнего объяснялась тем, что такого органа, как Правительство, по «Форме правления» 1809 г. как бы не существовало.

³ См.: SOU. 1972. Nr. 15. S. 80—81.

Позиции представителей партий в Конституционном комитете и в Риксдаге были диаметрально противоположны, кроме руководства СДРПШ, которое заняло соглашательскую позицию по данному вопросу. Буржуазные партии в Риксдаге заявляли, что король являлся символом национального единства, стабильности и традиций. Они в своих выступлениях хотели избежать кризиса престолонаследия путем предоставления права на престол не только по мужской, но и по женской линии¹. Среди рядовых социал-демократов не было единства, но решающим являлась позиция не их, а руководства.

За упразднение монархии последовательно выступали представители Левой партии — коммунистов Швеции. По мнению Нильса Бернссона, монархия, которая борется со всякой мыслью о равенстве, является важным идеологически усыпляющим средством в руках буржуазии. Он внес предложение о том, чтобы слова «король является главой государства» заменить словами «тальман является главой государства». Другие депутаты от Левой партии отмечали, что монархия является пережитком феодализма, проводником консервативных тенденций.

6.2. Причины сохранения монархии

Почему же все-таки при том раскладе политических сил в Скандинавии и некоторых странах Европы монархия либо сохранилась, либо даже была восстановлена? Большинство ученых видят причину этого либо во внешних факторах, либо во второстепенных обстоятельствах.

Особое внимание этому вопросу было уделено французским ученым Р. Фюзийе². Он выделял применительно к северным странам несколько причин сохранения монархии. Монархии если и не являются выборными, то, во всяком случае, заняли престол по выбору, примером чему были Швеция и Норвегия. Так, после свержения со шведского престола Густава IV Адольфа и воцарения не имеющего наследников Карла XIII наследником престола Риксдаг избрал, как известно, французского маршала Бернадота. Получившая независимость Норвегия так-

¹ См.: Riksdagens årsbok. 1973/74. S. 59—71. См. также: Back P.E., Fridriksson U. Republiken Sverige. Halmstadt, 1980. S. 66; Современная Северная Европа. С. 66—71.

² См.: Fusilier R. Op. cit.

же решением Стортинга в 1905 г. избрала королем датского принца.

Бушевавшие на континенте Европы революции отнюдь не способствовали укреплению нового строя в Швеции, в которой еще сохранились сильные позиции феодализма. Отсюда желание не только в Швеции, но и в других Скандинавских странах сохранить монархию как фактор стабильности при новом строем.

Ф. Энгельс в письме к Э. Бернштейну 24 марта 1884 г. указывал: «Либеральная конституционная монархия является адекватной формой господства буржуазии: 1) вначале, когда буржуазия еще не вполне справилась с абсолютной монархией и 2) в конце, когда пролетариат делает демократическую республику слишком уж опасной»¹. Мысль К. Маркса развивал В. И. Ленин: «Буржуазии выгоднее, чтобы необходимые преобразования происходили медленнее, постепеннее, осторожнее, нерешительнее, путем реформ, а не путем революции, чтобы эти преобразования были как можно осторожнее к «почтенным» учреждениям крепостничества (вроде монархии), чтобы эти преобразования как можно меньше развивали революционной самодеятельности, инициативы и энергии простонародья...»².

Однако не только прежние, но и известные современные юристы-скандинависты также считают, что монархия является гарантом конституции, ее стержнем, символом национального единства, стоит вне партийных дрязг и споров, т. е. является тем, чем никогда не может стать республика³.

В качестве одной из причин сохранения монархии Р. Фюзийе называл *длительность правления скандинавских монархов*. Действительно, скандинавские монархи отличались и отличаются этими качествами. Так, шведский король Густав V Адольф правил 43 года (с 1907 по 1950 г.), нынешний король Карл XVI Густав находится на престоле с 1973 г., т. е. более 34 лет. Несколько дольше занимает трон датская королева Маргрете II⁴ (с 1972 г.). 52 года занимал престол норвежский король Хо-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 36. С. 112–113.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 11. С. 381.

³ См.: Sørensen M. Statsforfatningsret. S. 64; The Monarchy and Its Future. L., 1969. P. 26.

⁴ Ее полное имя: Маргрете Александрина Торхильдур Ингрид.

кон VII, избранный Стортингом после разрыва унии со Швецией. Указанный фактор, несомненно, является важным условием стабильности политической системы.

Р. Фюзийе указывал также на такую причину сохранения монархии, как *отсутствие кризисов престолонаследования*. Однако нельзя не отметить, что такие кризисы все же возникали, например в тех странах, которые закрепляли в своих конституциях наследование престола только по мужской линии. К их числу относились и Швеция, и Дания, и Норвегия. На практике такие кризисы преодолевались внесением в конституции изменений: в Дании в 1953 г. допущением наследников по женской линии при отсутствии мужского потомства, в Норвегии и Швеции — установлением права на занятие престола лиц как мужского, так и женского пола в порядке первородства (в Швеции — с 1979 г., в Норвегии — с 1990 г.).

Все-таки отношение к институту монархии зависит от множества факторов, связанных с историей, традициями, политической ситуацией в соответствующей стране ко времени принятия конституции. Но важным условием сохранения монархии могут быть и личные качества наследников престола и самого короля, его политические пристрастия. В новой шведской конституции королевская власть была сохранена, но колебания законодателей нашли отражения в гл. 5 «Формы правления» 1974 г. и в Акте о престолонаследии 1810 г. — втором основном законе Швеции, который формально остается действующим, хотя в нем изменено большинство его параграфов. Особо следует отметить отмену в данном Акте § 9, содержавшего норму о том, что в случае вакантности престола Риксдаг должен был избрать новую королевскую династию.

Такое изменение не могло не поставить вопроса: что же должно было произойти в таком случае? Можно ли считать, что § 4 гл. 5 «Формы правления» дает ответ на этот вопрос? «Если королевская династия угаснет, Риксдаг в дальнейшем назначит регента для выполнения обязанности главы государства. Одновременно Риксдаг назначит заместителя регента». Таким образом, именно Риксдаг решает вопрос о форме шведского правления.

Глава 5 «Формы правления» 1974 г. получила наименование «Глава государства». И во всех ее параграфах употребляется это понятие. Только там, где речь идет о требованиях, предъявляемых

мых лично королю (возраст, вероисповедание, престолонаследие, регентство), говорится о «короле». Новая конституция 1974 г. отстранила короля от политической власти, и, таким образом, он *перестал быть одним из ее источников*.

Примером негативного влияния на политическую жизнь может служить прогерманская ориентация шведского короля Густава V, наиболее ярко проявившаяся в годы Второй мировой войны, когда он пошел на значительные уступки требованиям Гитлера¹, что подорвало авторитет королевской власти и после войны усилило желание шведов упразднить монархию. Но последующий король Густав VI Адольф сумел изменить настроения народа в свою пользу. В первоначальном тексте новой «Формы правления» даже имелся специальный пункт, сохраняющий за ним его прежние прерогативы. Однако он умер еще до принятия этого документа Риксдагом второго созыва.

Действующая королевская чета ведет скромный образ жизни и активно участвует в различных акциях миротворческого характера, благотворительной деятельности и других актах, получающих широкое признание общественности.

6.3. Современный статус главы шведского государства

Дискуссии по вопросу о форме шведского государства, желание радикально настроенной части общества принять такую конституцию, которая бы максимально сближала форму правления и государственный режим, сильный нажим на Риксдаг со стороны консерваторов в пользу сохранения монархии привели к тому, что монархия формально сохранилась, но король потерял при этом почти все свои полномочия.

В «Форме правления» 1974 г. номинально упоминается Государственный совет, хотя он представлял из себя Правительство, возглавляемое королем. Внешнеполитический комитет по-прежнему возглавляется им, но фактически это форма парламентского контроля за деятельностью Правительства в области иностранных дел и международных отношений.

По действующей конституции принадлежащие королю права частично переданы тальману, а частично — Правительству, которое стало официально главой исполнительной власти.

¹ См.: Чернышева О. В. Швеция в годы Второй мировой войны. М., 1980. С. 90—94, 315.

Кроме того, колебания по вопросу о монархии нашли отражение в отмене § 9 Акта о престолонаследии 1810 г. Этот параграф устанавливал, что в случае вакантности престола Риксдаг избирает новую королевскую династию. Его отмена создала неясность при возможной вакантности престола¹.

Со временем отношение к королевской власти стало меняться не только в Швеции, но и во всем мире. На монархию стали смотреть как на такой институт, который играет стабилизирующую роль в государстве, свободен от политических страшней. Иногда король выступает как активный гарант конституционного строя, как это, например, имело место в Испании, когда Хуан Карлос способствовал ликвидации профашистского мятежа.

Каковы же требования к шведскому королю и какие функции он реально выполняет, сохранились ли у него какие-либо полномочия? Согласно действующей конституции король представляет Швецию на международной арене, в ее отношениях с другими государствами. В силу этого его должен информировать премьер-министр о делах государства, о внешней политике Правительства, об отношениях Швеции с международными и региональными организациями. Это потребовало сохранить за королем председательство во Внешнеполитическом комитете. Король не назначает дипломатических и иных представителей Швеции за рубежом — это функция Правительства. Но иностранные дипломатические представители аккредитованы при короле.

Свои официальные визиты в другие государства он осуществляет по совету и с одобрения Правительства (§ 2 гл. 5 «Формы правления» в ред. Закона 1994:1469). Он не должен быть за границей более шести месяцев подряд, даже если находится там по личным делам. Большинство шведов считают, что свои представительские функции Карл XVI выполняет весьма успешно. Если король находится за пределами страны, функции главы государства выполняет регент или регентский Совет². В соответствии с § 3 гл. 5 «Формы правления» «если болезнь,

¹ В Швеции к тому времени сложилась ситуация, при которой Карл XVI, находясь в связи со шведкой-простолюдинкой, не мог вступить с ней в брак, поскольку это запрещал закон о престолонаследии, иначе король лишился права на престол.

² По сложившейся традиции страна не может оставаться без лица, которое в отсутствие короля в Швеции его замещает. Находясь за границей, король перестает осуществлять функции главы государства.

поездка за границу или другая причина мешает королю выполнять свои обязанности, то обязанности главы государства временно выполняет в качестве регента член королевской династии в соответствии с действующим порядком престолонаследия, если к этому нет препятствий». Одновременное отсутствие в стране главы государства и регента не допускается.

Акт о престолонаследии 1810 г. с последующими изменениями требует, чтобы король при вступлении в брак получал согласие на это от Риксдага, а принцы и принцессы — с согласия Правительства, к которому король обращается с соответствующим предложением. При отсутствии такого согласия член королевского дома лишается права на занятие престола не только для себя, но и для своих потомков.

Указанные лица должны получать королевское разрешение на поездку за пределы Швеции¹. Для потомков короля установлен запрет становиться регентами в другом государстве «путем избрания, наследования или брака». Проблемы могли бы, например, возникнуть, если бы кронпринцесса Виктория захотела выйти замуж за кронпринца другого государства.

«Форма правления» предусмотрела тот случай, когда бы могла угаснуть королевская династия. Тогда Риксдаг должен избрать как регента, так и его заместителя. При этом в качестве регента временно должен выступать тальман Риксдага. А решение об этом принимает Правительство.

Царствующий в настоящее время Карл XVI Густав является внуком Густава VI Адольфа, так как отец Карла погиб в 1947 г. в автокатастрофе. Поскольку Карл XVI родился 30 апреля, то этот день считается национальным праздником. Его супруга Сильвия Зоммерландт происходит из бразильско-немецкой семьи. Их детьми являются Виктория, Карл Филипп, Мадлен.

Согласно § 7 гл. 5 «Формы правления» король не несет ответственности за свои действия и не приносит присяги, которая вменяется в обязанность главам других государств. Отсюда и отсутствие контрасигнации его действий премьер-министром и (или) каким-либо из министров.

Поскольку король как бы персонифицирует государство, то судебные приговоры и решения выносятся от имени «Его Королевского Величества». Хотя король не является более верхов-

¹ Такое разрешение короля и королевы было дано, например, кронпринцессе Виктории, когда она захотела продолжить свое образование в США.

ным главнокомандующим Сил обороны, он имеет воинское звание, но чисто символическое.

Король своим присутствием придает торжественность различным официальным церемониям: смене Кабинета, открытию парламентских сессий, вручению нобелевских премий в области науки и др. На вручении нобелевских премий присутствуют все члены королевской семьи.

Совершеннолетие короля наступает с 18 лет. Но если прямой наследник не достиг этого возраста, то в отсутствие монарха в стране вместо него функции главы государства осуществляет тальман, если нет члена королевской семьи, имеющего права выступать регентом. До совершеннолетия Виктории им был принц Бертиль.

По закону о престолонаследии предусматривалась ранее салическая система для получения права на занятие трона — по мужской линии. Но в 1979 г., когда Кабинет составили представители правоцентристского блока, в Акт о престолонаследии было внесено изменение, установившее новую систему престолонаследия — в порядке старшинства. В результате конституционного изменения соответствующей нормы Акта 1810 г. кронпринцессой стала старшая дочь Карла XVI Виктория. Закону была придана обратная сила, так как кронпринцем уже был провозглашен сын короля Карл Филипп. Виктория теперь является совершеннолетней и вправе быть регентом в отсутствие короля или его тяжелой болезни.

Хотя король не наделен правом давать своим детям титулы, сын Карла XVI Карл Филипп провозглашен герцогом Вермланда. Однако этот титул не связан с реальным владением, так же как и король, имея воинские звания, не руководит никакими войсковыми формированиями.

Характеризуя современное положение шведского монарха, Л. Рикнелл указывал, что хотя в ходе обсуждения этого вопроса в Конституционном комитете монархию удалось сохранить, но король оказался отстранен от политической власти. Управление страной должно было осуществляться не от его имени¹. По тому же вопросу М. А. Исаев пишет, что хотя конституция признает короля главой государства, но § 1 гл. 1 «Формы правления» 1974 г., закрепивший принцип народного суверенитета, не оставляет сегодня ни малейшего шанса старому принципу мо-

¹ См.: Riknell L. Hur Vårt Statsskick Funderar. Stockholm, 1975. S. 101.

нархизма. Швецию, по его мнению, можно назвать монархическим государством лишь условно¹. Но и президентской республикой ее тоже считать нельзя.

6.4. Правительство Швеции — глава исполнительной власти

6.4.1. Конституционный статус Правительства

Положение Правительства, решавшего почти все вопросы государственного управления, определилось задолго до принятия действующей конституции. И это при том, что, согласно «Форме правления» 1809 г. со всеми последующими изменениями, самого Правительства как самостоятельного органа государственной власти как бы и не существовало.

В задачу Конституционного комитета при подготовке новой конституции входило, с одной стороны, признание Правительства в основных законах Швеции, а с другой — определение его места в механизме государственной власти и передача ему тех функций, которые ему принадлежали на практике. Ведь ко времени проведения конституционной реформы реально многие права королевской власти монарх осуществлял по совету и предложениям со стороны всего Правительства (либо премьер-министра), не имеющего никакого конституционного статуса. Только «Форма правления» 1974 г. придала Правительству конституционный статус. Согласно п. 7 Переходных постановлений к этому документу «положения прежнего закона или иного Акта о Короле или Королевском Величестве должны, после отмены части первой п. 2, относиться к Правительству, если из этого Акта не следует или из иных обстоятельств не явствует, что имеется в виду лично Король, Верховный суд, Верховный административный суд или Камеральный суд» (Переходное постановление 1974:152).

Главы 6 и 7 «Формы правления» 1974 г. специально посвящены Правительству, порядку его образования и его работе. К Правительству как коллегиальному органу государственной власти перешли те правомочия короля, которые в других странах принадлежат формально или фактически главе государства в сфере государственного управления. Но ни «Форма правле-

¹ См.: Исаев М. А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. С. 172, 173.

ния», ни другие конституционные акты не дают полного представления о том объеме прав, которыми теперь наделено Правительство в сфере исполнительной власти.

Из текста «Формы правления» 1974 г. — гл. 6 и 7, гл. 9 «Правосудие и управление» — нельзя сделать вывод о том, что теперь именно Правительство стало, вместо короля, главой исполнительной власти в Швеции. С нашей точки зрения, только Переходные постановления к «Форме правления» могут дать ответ на поставленный вопрос путем сравнительного анализа двух основных законов Швеции — «Формы правления» 1809 и 1974 гг.

Прежняя конституция гласила: «Король один будет управлять королевством» (§ 4 «Формы правления» 1809 г.). Параграф 6 гл. 1 новой «Формы правления» четко определяет: «Управляет государством Правительство. Оно ответственно перед Риксдагом» (в ред. Закона 1976:871).

По прежней конституции наиболее значительными были права короля в *сфере внешней политики и обороны*. Лишь поправки к этому документу установили требования к королю получать заключение Государственного совета по указанным вопросам. На практике это право перешло к Правительству. А поправкой 1921 г. был образован Внешнеполитический комитет, который номинально возглавлялся королем, а фактически стал формой парламентского контроля. В этот орган Риксдаг стал избирать 16 членов Риксдага, которыми были наиболее влиятельные депутаты от четырех партийных групп. Хотя по действующей конституции король остался номинально главой указанного комитета, но на практике его возглавляет тальман, а в его отсутствие — вице-тальман. Однако из текста «Формы правления» 1974 г. видно, что внешняя политика и международные отношения находятся теперь официально в руках Правительства, в первую очередь премьер-министра и министра иностранных дел. В гл. 10 «Отношения с другими государствами» имеются специальные параграфы, определяющие права Правительства в этой сфере: «Соглашения с другими государствами и с международными организациями заключаются Правительством» (§ 1 этой главы), но под контролем Риксдага. Следовательно, права в данной сфере перешли от короля к Правительству.

Хотя в новой «Форме правления» нет нормы, согласно которой оно является коллегиальным верховным главнокомандующим, но из текста гл. 13 это явно следует.

Назначая членов Государственного совета (фактически Правительства), король по прежней конституции особое внимание уделял министру иностранных дел, с которым он консультировался по вопросам внешней политики и международных отношений (§ 5 «Формы правления» 1809 г. с изменениями 1876, 1900, 1918 гг.). Именно с главой этого ведомства он согласовывал назначения представителей Швеции за рубежом. Теперь это право перешло к Правительству. Но при короле по-прежнему аккредитуются иностранные представители. Такова практика, хотя в конституции она не закреплена.

В сфере правосудия право назначения судей судов общей юрисдикции и административных судов перешло от короля к Правительству. Согласно § 9 гл. 11 «Формы правления» 1974 г. «на должности в суде и органе управления, который подчинен Правительству, назначения производит Правительство или орган, определяемый Правительством». А § 13 той же главы предполагает ему принадлежавшее ранее королю право помилования.

Широкие королевские прерогативы по формированию системы исполнительной власти отнесены в настоящее время к ведению Риксдага, поскольку, согласно действующей конституции, эта система определяется законом. К Правительству же отнесено назначение на административные посты несменяемых чиновников, а также назначение и смещение значительного числа лиц, которые нуждаются в политическом доверии. Параграф 6 гл. 11 «Формы правления» определяет лишь некоторые из них: «В подчинении Правительства находятся канцлер юстиции, государственный прокурор, центральные административные ведомства и правления ленов. Иной государственный орган управления подчиняется Правительству, если он согласно «Форме правления» или иному закону не является органом, подчиненным Риксдагу». Однако круга лиц, назначаемых Правительством, в конституции не установлено. Его можно определить на базе норм, указанных в прежней конституции.

От короля перешло к Правительству право принятия в шведское гражданство на основании натурализации. Все остальные основания установлены в законах «О гражданстве» и «О статусе иностранцев».

Хотя король более не обладает правом вето в отношении принятых Риксдагом законопроектов, однако этого права не

получило и Правительство, поскольку теперь законодательствует один Риксдаг. Премьер-министр и соответствующий министр наделены не столько правом, сколько обязанностью подписи закона. Это, конечно же, не право вето, а только акт юридического оформления закона и подтверждение того, что Правительство с ним знакомо и берет на себя ответственность за исполнение закона, даже если оно не согласно с данным законом¹.

Все сказанное позволяет утверждать, что шведское Правительство не только провозглашается *главой исполнительной власти* по действующей конституции, но и *фактически таковым является*². В то же время нет оснований считать, что оно имеет неограниченные права в деле управления страной, как об этом пишет М. А. Исаев. Он приписывает Правительству всех стран именно такое его положение в механизме государственной власти на современном этапе: «Современное Правительство обладает поистине неограниченными возможностями в деле управления страной»³. Однако в Швеции такие возможности имеются у Риксдага, если понимать широко термин «управление страной». Его не следует смешивать с термином (понятием) «государственное управление», который равнозначен термину «администрация» или «административная деятельность». В этом смысле у шведского Правительства очень широкие полномочия.

6.4.2. Полномочия Правительства Швеции

Для удобства изложения этого вопроса можно провести различные классификации по разным признакам. Так, допускается разделение правительенных полномочий в зависимости от того, кто решает те или иные дела. Тогда можно выделить дела:

- рассматриваемые всем составом Кабинета;
- рассматриваемые и решаемые премьер-министром;

¹ Когда один из министров вновь образованного в 2006 г. Кабинета был обвинен в СМИ в нарушении налогового законодательства, а в оправдание он объявил, что это было протестом против несправедливости закона, оправдание не помогло, все равно он был отставлен.

² Подробнее см.: *Strömberg B. Allmäna förvaltningsrätt. Uppl. 23:1. Bengt Lindell och Liber A. B. Malmö, 2006.*

³ Исаев М. А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. С. 198.

- находящиеся в ведении глав отдельных департаментов (министерств), но нуждающиеся в правительственном одобрении в случае, когда эти дела делегированы Правительством департаментам;
- передаваемые от Правительства местным органам государственного управления, а также коммунам, но формально относящиеся к компетенции Правительства.

Возможна также классификация, основанная на характере взаимоотношений Правительства с другими органами и организациями:

- с Риксдагом и органами, находящимися в его подчинении;
- департаментами и другими ведомствами, подчиненными Правительству;
 - органами местного государственного управления;
 - органами местного самоуправления, организациями общественного сектора, с самодеятельными организациями, объединившимися на общешведском уровне;
 - международными и наднациональными региональными организациями (ООН, ЕС, Северным советом и др.).

Классификацию можно осуществить в зависимости от характера полномочий Правительства по отношению к этим органам и организациям, включающим:

- исполнение законов и других актов Риксдага;
- планирование и экономическое стимулирование;
- учет и контроль;
- рекомендации;
- заключение соглашений (например, по социально-трудовым вопросам).

Если рассматривать компетенцию Правительства с точки зрения его взаимоотношений с Риксдагом, то нельзя не отметить, что правомочия Правительства и его обязанности по отношению к Риксдагу совпадают, так как оно не только имеет право, но и обязано осуществлять определенные действия.

Прежде всего это касается необходимости получить согласие парламента на предложенную ему *программу Правительства (после того, как оно сформировано)*, а также *отчитываться регулярно (не менее раза в год) о выполнении этой программы*. Отчитываться могут также и отдельные департаменты или само Правительство по определенным направлениям своей работы. По результатам обсуждения на пленарных заседаниях Риксдага

его конституционная комиссия или депутаты, но не менее чем 1/10 их часть, могут внести в него резолюцию порицания Кабинету, хотя на практике это происходит крайне редко¹.

Резолюции порицания Кабинету вносились редко, однако и они ни разу не приводили к его отставке. Вот, например, как проходило голосование по проекту резолюции порицания, внесенной оппозицией по деятельности социал-демократического Кабинета в период 2002—2006 гг.: за недоверие — 158; против — 174; воздержались — 17. В результате резолюция не была принята².

В установленное Актом о Риксдаге время Правительство обязано внести в Риксдаг проект государственного бюджета. Он должен быть представлен в палату через его канцелярию не позднее 20 сентября, а на первую сессию вновь избранного Риксдага — не позднее недели после окончательного определения итогов всеобщих выборов. Законом о Государственном бюджете 1996:1059 проект должен отвечать установленной им рубрикации ассигнований. Акт о Риксдаге предусматривает возможность внесения Кабинетом проекта дополнительного бюджета до 15 апреля текущего года.

Что касается правительского отчета о выполнении бюджета, то в него включаются положения о состоянии государственного запаса и о долгах шведского государства — как внутренних, так и внешних, а если в бюджете определены ассигнования на более чем годовой срок, то Правительство должно представить план проведения мероприятий на этот срок.

Правительство обладает правом и обязанностью вносить в Риксдаг законопроекты (*proposition*), т. е. оно наделено правом законодательной инициативы. В отличие от депутатских предложений (*motion*), в законопроекте должны содержаться все положения, которые требуются от этого документа:

- необходимость в регламентации данного вопроса;
- содержание законопроекта;
- акты, подлежащие отмене;
- подготовительные материалы (*SOU*).

¹ В 1988 г., например, оппозиционные партии в Риксдаге выступили против предложенного социал-демократическим Кабинетом пакета «антикризисных мер», включающего замораживание зарплаты и запрет на забастовки. Но когда против этого пакета проголосовали 190 депутатов против 153, то предложения о недоверии Кабинету не последовало, так как блок буржуазных партий не взял на себя ответственность за управление страной.

² См.: Риксдаг Швеции — шведский парламент. С. 73.

Срок внесения законопроектов устанавливается тальманом. Это либо начало сессии, либо апрель-май. Но если у Кабинета имеются особые причины, он может сделать это и в другой срок. Закон 1994:1472 требует от Правительства не перегружать Риксдаг своими предложениями (§ 5 гл. 2 Акта о Риксдаге).

Перед передачей законопроекта в канцелярию палаты Правительство может, а по конституционным вопросам обязано запросить мнение о нем Законодательного совета. В Совете имеются юридические и административные советники. Правительство может включать по тому или иному делу дополнительно профессиональных юристов. Докладчиком в Законодательном совете обычно от имени Правительства выступает назначенный им служащий его канцелярии. Однако заключение Совета не является обязательным для депутатов Риксдага.

Законопроекты, не рассмотренные на очередной сессии, могут по решению Правительства переноситься на следующую сессию, что отличает шведскую практику от парламентской практики других стран, например Сената США.

Правительство может на пленарных заседаниях Риксдага делать письменные и устные сообщения, должно давать ответы на интерpellации. Оно может включать членов Риксдага в различные комитеты и комиссии для привлечения депутатов к работе над своими законопроектами, ставить вопрос о том, чтобы в случае войны и непосредственной ее опасности передать права Риксдага его Военной делегации, если считает, что Риксдаг не в состоянии осуществлять свои функции. Согласно § 2 гл. 13 «Формы правления» члены Внешнеполитического комитета и Правительство принимают соответствующее постановление. «При этом для издания постановления требуется, чтобы премьер-министр и шесть членов Комитета придерживались единого мнения. Военная делегация и Правительство совместно могут принять решение о том, чтобы Риксдаг снова взял на себя свои полномочия» (Закон 1988:1438).

Правительство в лице премьер-министра обязано информировать Комитет ЕС обо всех делах, которые рассматриваются в органах ЕС, и о своих предложениях, направляемых в ЕС. Такие дела рассматриваются как «сотрудничество» Кабинета и Комитета ЕС.

Деятельность Правительства, департаментов и других ведомств находится под контролем конституционной комиссии Риксдага. Оно обязано предоставлять этой комиссии всю информацию, документы, протоколы, справки по ее требованию.

Правительство несет политическую ответственность перед Риксдагом. Такая ответственность наступает и для отдельных членов Кабинета. Но при выражении порицания отдельному министру обычно наступает солидарная ответственность, и уходит в отставку весь Кабинет. Однако премьер-министр может предложить тальману досрочно распустить парламент. Для такого предложения установлен недельный срок после принятия резолюции порицания (вотума недоверия) Кабинету. Такова шведская практика.

В Швеции в отличие от стран континентальной Европы нет практики оказания давления на парламент путем постановки вопроса о доверии Кабинету в связи с конкретными законо-проектами. В случае отклонения законопроекта палатой Правительство, уважая мнение парламента, подчиняется его решением: забирает свой проект и либо дорабатывает его, либо вовсе «кладет под сукно».

Постановка вопроса о доверии отдельным министрам иногда возникает в связи с опубликованием в средствах массовой информации порочащих того или иного члена Кабинета сведений. Канцлер юстиции проверяет такие сведения и может возбуждать процесс об импичменте в Риксдаге. Но обычно до этого дело не доходит. В подобных случаях соответствующий министр сам подает в отставку по рекомендации премьер-министра¹ или по собственной инициативе.

Полномочия Правительства *в его отношениях с правоохранительными органами* закреплены в гл. 11 «Формы правления». В соответствии с § 6 этой главы Правительство назначает канцлера юстиции, входящего в его состав, государственного прокурора, штатных судей. Хотя канцлер юстиции входит в состав Правительства, но непосредственно ему не подчиняется. Он призван осуществлять контроль за соблюдением законности и процессуальных норм в деятельности Правительства.

Касаясь отношений Правительства *с другими органами исполнительной власти*, необходимо выделить правительственную Администрацию, а также положение премьер-министра как главы Правительства. Он и тальман Риксдага являются первыми лицами шведского государства.

¹ Такая ситуация имела, например, место в 2002 и 2006 гг. в Кабинете социал-демократов и в коалиционном Кабинете правоцентристского блока. В первом случае одного из министров обвинили в получении двух зарплат (в ЕС и Правительстве), во втором — в недоплате налогов.

Вместе с главой государства *премьер-министр* представляет Швецию в международных отношениях, во взаимоотношениях с другими государствами. По представлению министра иностранных дел премьер-министр на заседаниях Кабинета назначает дипломатических и консульских представителей в других государствах, а также отзывает их, представляет Швецию в международных и наднациональных организациях — в Совете министров Северного совета, органах ЕС. Он поручает главам департаментов готовить документы для ЕС по согласованию с Внешнеполитическим комитетом и Комитетом ЕС в Риксдаге.

Премьер-министр руководит работой Правительства, координирует работу глав министерств и ведомств. Сам он не возглавляет ни одно из министерств, но может назначить своего заместителя¹. Он назначает заместителей этих руководителей, а также начальников других ведомств и их заместителей. Премьер персонифицирует Кабинет, заседания которого действительны, если на нем присутствуют не менее пяти глав департаментов.

Премьер-министр подписывает решения Правительства (*förfordningar*), постановления нормативного характера (*bestämmelser*), законопроекты, направляемые в Риксдаг, и законы, принятые Риксдагом, если только не поручает подписать закон другому лицу.

Роль премьер-министра возрастает при однопартийных кабинетах. Когда же формируются многопартийные кабинеты, то он оказывается перед необходимостью больше считаться с мнением министров из других политических партий.

Как пишет Олаф Петерссон, для премьер-министра, избранного Риксдагом, существенное значение имеет вопрос о распределении министерских портфелей между различными политическими партиями. Обычно портфели распределяются на основе взаимных договоренностей участников коалиции. При формировании Кабинета в 1991 г. в основу предоставления мест в Кабинете был положен принцип пропорциональности — в соответствии с числом мест, имеющихся в Риксдаге². Тот же принцип был использован и при формировании Кабинета в 2006 г. премьер-министром Фредериком Рейнфельдтом³.

¹ В Кабинете, сформированном в 2006 г. правоцентристским блоком, заместителем премьер-министра стал глава Департамента окружающей среды.

² См.: Петерссон О. Указ. соч. С. 80—81.

³ См.: Regeringskansliet. 2006. 1 Nov.

Число департаментов установлено законом. Поэтому, чтобы удовлетворить претензии партийных групп в Риксдаге, число членов своего Кабинета Ф. Рейнфельдт увеличил до 21 путем назначения министров без портфеля. Министры без портфеля в Кабинете Ф. Рейнфельдта частично берут какую-то часть работы в рамках департаментов либо несут ответственность за конкретные дела в рамках данного Кабинета, например по делам интеграции, миграции, по вопросам инфраструктуры (приложение 10)¹. В рамках Департамента образования особый министр занимается вопросами средних общеобразовательных школ. Особый министр отвечает за дела на стыке интересов различных департаментов (по делам ЕС).

Никаких особых требований в настоящее время к главам департаментов нет, хотя ранее глава Департамента по делам церкви и просвещения должен был исповедовать евангелическое лютеранское учение. Но министром может быть только гражданин Швеции. По этому вопросу О. Петерссон полагает, что «по мере демократизации исполнительной власти опыт работы в парламентских и муниципальных органах оказывался для исследователей министерских портфелей все более ценным. Вместе с тем такой послужной список вовсе не является обязательным условием назначения на министерский пост. Как в социалистических, так и в несоциалистических кабинетах можно было встретить госслужащих, бизнесменов и представителей различных «групп интересов»².

В последние десятилетия наблюдается тенденция назначать в кабинеты все большее число женщин, являющихся членами тех или иных политических партий. Иногда это число составляет до половины состава кабинета, как это было, например, в Правительстве Йорана Перссона в период 2002—2006 гг.

На заседаниях Правительства должны обсуждаться кандидатуры на высшие посты в правительственном и административном аппарате. В первую очередь обсуждаются кандидатуры на посты, относящиеся к категории «политических», число которых значительно возросло³.

Политические посты включают чиновников, которые сменяются в связи со сменой кабинетов. К ним относятся: дипломатические и консульские представители Швеции, начальники

¹ См.: Regeringskansliet. 2006. 1 Nov.

² Петерссон О. Указ. соч. С. 81.

³ См.: Хадениус С. Указ. соч. С. 148—168; Петерссон О. Указ. соч.

округов (ландсхёвдинги), ленсманы (начальники полиции), главы ведомств, непосредственно подчиненные Правительству, их заместители и т. д.

При решении вопроса о назначениях на государственную должность, гласит § 9 гл. 11 «Формы правления», должны приниматься во внимание лишь такие интересы как заслуги и компетентность. «Только лицо, являющееся шведским гражданином, может исполнять обязанность и занимать должность в суде, в ведомстве, непосредственно подчиненном Правительству, занимать должность или пост главы органа, непосредственно подчиненного Риксдагу или Правительству или члена такого органа или его правления, должность в аппарате, непосредственно подчиняющемуся министру, должность шведского дипломатического представителя».

Несмотря на расширение круга высших лиц государства, которые считаются политическими, в Швеции закон определяет тех чиновников, которые являются *несменяемыми*. Первоначально на освобождаемые посты назначения производит Правительство, но затем оно не вправе освобождать их от занимаемой должности. Закон предусматривает те основания, при наступлении которых такое «несменяемое лицо» может быть освобождено от своей должности. Это, во-первых, наступление пенсионного возраста или болезнь, не дающая ему осуществлять его обязанности. Во-вторых, его собственная инициатива подать в отставку. В-третьих, повышение по службе, когда прежний пост становится вакантным. В-четвертых, реорганизация управленческого аппарата.

Чиновник освобождается также от своего поста при совершении им тяжких правонарушений, предусмотренных в Административном и Уголовном кодексах. Решение об отстранении от должности может принять в таком случае Правительство по представлению административного омбудсмана, канцлера юстиции или генерального прокурора. Но канцлер юстиции и омбудсман сами могут принять решение об уголовном преследовании такого лица и на суде выступать государственными обвинителями при обнаружении в действиях чиновника грубого нарушения законности.

Полномочия Правительства «Форма правления» определяет методом от противного. Оно решает все дела, которые не относятся к компетенции других государственных органов — Риксдага, подчиненных ему ведомств, органов местного самоуправ-

ления, органов местного государственного управления, судов и иных правоохранительных органов, автономных государственных учреждений, подчиненных департаментам или функциональным и отраслевым ведомствам. Так, Правительство не может принимать постановления по тем вопросам, которые должны регулироваться только законами.

При этом Риксдаг может передавать (делегировать) Правительству некоторые полномочия, относящиеся к ведению Риксдага. Как правило, при таком делегировании в решении Риксдага специально предусматривается необходимость ставить перед Риксдагом на ближайшей же сессии вопрос об утверждении такого постановления Правительства. Передача касается охраны личных прав граждан, условий пребывания иностранцев в Швеции, экспорта и импорта товаров, хозяйственной деятельности, планирования строительства, условий предоставления отсрочки от армии, установления мер административного воздействия в виде штрафов, начало и окончание взимания налогов в период между сессиями Риксдага.

Правительство координирует деятельность отраслевых и функциональных органов государственного управления: департаментов, ведомств, непосредственно ему подчиненных. В эти ведомства оно назначает генеральных директоров обычно сроком на шесть лет. При генеральных директорах созданы коллегии на правах совещательных органов.

Конституция закрепляет невмешательство Правительства в деятельность органов государственного управления при решении ими вопросов, отнесенных к их собственной компетенции. Шведские ученые (например, Рольф Тоштендаль) отмечают противоречивость существующей системы исполнительной власти. Они указывают, с одной стороны, на необходимость усиления влияния Правительства на все стороны общественной жизни Швеции, а с другой — на сохранение еще с прежних времен принципа невмешательства Правительства в деятельность органов, находящихся под его юрисдикцией¹. При этом обращается внимание на возложение ответственности за их действия и принимаемые решения на само Правительство.

Чтобы такое противоречие было не слишком заметно, Риксдаг при проведении административной реформы существенно расширил круг чиновников, отнесенных к категории политиче-

¹ См.: Тоштендаль Р. Указ. соч. С. 25. См. также: Петерссон О. Указ. соч.

ских и уходящих в отставку в связи со сменой Кабинета, включив в нее первых заместителей глав департаментов, отвечающих за связи с Риксдагом, руководителей служб, назначаемых Правительством, но не входящих в его состав.

Возложенные на исполнительную власть задачи решаются как премьер-министром и всем Правительством, так и его *Администрацией*. Дела, решаемые на уровне Правительства, подготавливаются *правительственной канцелярией*¹, которая непосредственно подчинена премьер-министру. В ней имеются: административный отдел, отвечающий за подготовку заседаний Правительства и его техническое обеспечение, юридический отдел, осуществляющий юридическую и лингвистическую экспертизу правительственные актов. В канцелярию входит также секретариат, управление делами, помощники и секретари.

Непосредственно при Правительстве могут создаваться *различные исследовательские комитеты* для сбора информации, подготовку предварительных проектов закона перед направлением их в «группы давления», представляющие различные социальные слои населения. К работе подготовительных комитетов привлекаются депутаты от различных партийных фракций в Риксдаге.

Поскольку несменяемость распространяется только на должностных лиц, то возникла проблема определения тех чиновников, которые признаются «должностными лицами». Согласно существующей практике это понятие основывается на Уголовном кодексе Швеции. При этом в случае принятия органом государственного управления незаконного решения ответственность несут как лица, принявшие незаконное решение, так и лица, которые его исполняют.

Круг «несменяемых» сузился в результате общей демократизации правовой системы. Она привела к изменениям в Уголовном кодексе, в результате которых ряд деяний стал рассматриваться не как преступления, а как дисциплинарные проступки.

Тем не менее вследствие применения принципа несменяемости в сфере государственного управления в основном работают чиновники, принадлежащие к богатым слоям населения.

¹ В Швеции это понятие употребляется в узком и широком смысле слова. Под первым из них понимается вспомогательный аппарат при премьер-министре, а под вторым — совокупность всех административных органов государственного управления.

Это прежде всего юристы и экономисты. И это при том, что Правительство чаще всего формирует СДРПШ.

В Швеции в отношении департаментов и ведомств обычно употребляют понятие «центральная Администрация», но в конституционных актах они называются «органами государственного управления» (*Statliga förvaltnings myndighetterna*). Это все центральные органы, подчиненные Правительству.

Конституция Швеции предусматривает возможность передачи части полномочий Правительства этим органам. Делегирование Администрации полномочий Правительства чаще всего объявляют чрезмерной перегрузкой дел, относящихся к компетенции Правительства. Административные функции, в свою очередь, могут передаваться коммунам, компаниям, объединениям, каким-либо организациям только в том случае, если эти органы не наделены властными полномочиями, установленными конституцией (ч. 2 и 3 § 6 гл. 11 «Формы правления»).

Шведская система исполнительной власти ранее являлась двухуровневой: центральная администрация и окружная администрация (местные органы государственного управления)¹. Во главе округа — лена стоит назначаемый Правительством *начальник округа* (*landshövding*)², при котором имеется правление лена, также назначаемое Правительством (по рекомендации главы Департамента внутренних дел). Кроме того, департаменты могут создавать свои местные отделения, работающие по принципу двойного подчинения: правлению лена и своему департаменту.

Но в последнее время возникает еще одно звено управления на местном уровне (между леном и коммунами) для решения некоторых дел. Это обычно местные отделения центральных органов.

В Швеции, как и в других странах, круг задач, решаемых Правительством и его Администрацией, чрезмерно расширился. Речь прежде всего идет о социальных вопросах, экономическом регулировании, охране окружающей среды, планировании общественного развития, регламентации деятельности создаваемых населением центральных органов самодеятельных организаций. Часть из этих вопросов была передана от Правительства к Администрации и органам местного самоуправления, а также местным органам государственного управления. Так, на

¹ Теперь появилось еще одно звено органов, представляющих интересы департаментов и иных ведомств, — уездный аппарат.

² Иногда «*landshövding*» переводится как «губернатор».

уровне коммун и ленов теперь решаются вопросы социального обеспечения, здравоохранения, жилищного строительства, охраны окружающей среды, рационального землепользования, планирования застройки, местного транспорта и строительства дорог не только местного значения, но и общегосударственного. В результате этого образовался мощный общественный сектор, в котором занято более трети взрослого населения. В ведении центра остается финансирование и контроль, принятие мер по обеспечению социального мира в шведском обществе, правовое регулирование.

Поскольку Риксдаг в государственном бюджете предусматривает субсидии органам местного самоуправления на те цели, которые государство передает в указанные органы (социальное обеспечение и социальное страхование, здравоохранение, образование, строительство, планирование застройки и др.), то задачей Правительства и его Администрации является контроль за правильным использованием субсидий, или так называемых направленных дотаций. Бюджет местных органов самоуправления едва покрывает расходы на собственно местные нужды, которые все больше растут.

Контроль за исполнительными органами местного самоуправления предоставляет право центральной Администрации отменять те их решения, которые нецелесообразно используют субсидии, предусмотренные в государственном бюджете отдельно для ландстингов и для собраний уполномоченных городов и коммун.

6.4.3. Центральная Администрация

Центральная Администрация включает как отраслевые, так и функциональные органы государственного управления. Сюда входят департаменты, обычно называемые министерствами, а также те ведомства, главы которых не входят в состав Правительства и подчиняются либо ему, либо премьер-министру.

Такая дезинтегрированная система исполнительной власти может создать у неискушенного читателя впечатление существования в Швеции небольшого по численности государственного аппарата. Так, на основе закона создается лишь 13—15 департаментов. Но в действительности в Швеции он непомерно велик при небольшом по численности населения государстве. Попытки уменьшить число органов государственного управления в центре и на местах, сделать государственный аппарат бо-

лее управляемым и менее дорогим пока, к сожалению, не смогли привести к желаемому результату¹.

При анализе структуры исполнительной власти в странах Северной Европы бросается в глаза существенное различие между Данией и Норвегией, с одной стороны, и Швецией и Финляндией — с другой. В Дании и Норвегии сложилась исторически строгая «министерская система» исполнительной власти. Ее суть заключается в том, что различные ведомства входят в структуру соответствующих министерств. Министры руководят и министерствами, и ведомствами данных отраслей государственного управления. Такую структуру иногда называют «интегрированной системой государственного управления». Что же касается Швеции и Финляндии, то в них действует «дезинтегрированная система». Некоторые ученые называют ее «дуализмом управления»². Ее характерной чертой является наличие как департаментов, главы которых входят в Правительства, так и различных ведомств, которые подчиняются Правительству, но непосредственно их главы в состав Правительства не входят³.

В 60—70-е гг. XX столетия в Швеции была сделана попытка сблизить две разные системы управления. Но эта попытка в то время лишь частично принесла успех, о чем и говорил Н. Андерен. Шведский дуализм в некоторых областях управления стал уступать монизму за счет сокращения числа ведомств и представления министру права координации деятельности неподчиненных ему ведомств. Эта реорганизация коснулась вопросов экономики, внутренних дел, охраны природы и окружающей среды, частично коммуникаций.

Число департаментов установлено законом. Каждый департамент имеет свою структуру, которая соответствует характеру его деятельности. В департаментах могут создаваться бюро, отделы, управления, конторы и др.

Административные реформы коснулись статуса двух высших должностных лиц в департаментах, наделенных значительной степенью самостоятельности в их взаимоотношениях с главами своих департаментов. И это при том, что политическую ответственность за их деятельность нес глава соответствующего депар-

¹ См. подробнее об этом: *Strömberg H.* Op. cit.

² Такое различие в управлении северных стран отмечал финский ученый Пааво Кастари в 40-х гг. прошлого века. См.: *Kastari P.* Om ministermedverkan i de Nordiska länderna // *Nordiska administrativt tidskrift*. 1941. Nr. 22. S. 97—117.

³ См.: *Andrén N.* Government and Politik in the Nordic Countries. P. 189—190.

тамента. Речь идет о государственном секретаре (*statssekreterare*) и о постоянном заместителе главы департамента (*expeditionchef*). У них было четкое распределение обязанностей. Государственный секретарь занимался теми политическими аспектами департаментской работы, которые подготавливались для Риксдага. Он контролировал использование предоставленных Риксдагу ассигнований, отвечал за разработку законопроектов и за подготовку отчетов для Риксдага о работе своего департамента. Что же касается постоянного заместителя главы государства, то он нес ответственность за все текущие дела департамента. Это был профессиональный чиновник, которому подчинялся весь аппарат департамента, а сам он относился к категории «несменяемых».

Такое положение не устраивало СДРПШ, длительное время формировавшую правительства. Из-за несменяемости этих фактических руководителей департаментов социал-демократы не могли провести в Администрацию своих представителей. А чиновники такого ранга нередко прямо саботировали выполнение решений социал-демократических правительств.

Широкая реформа административной системы, проведенная в 60—70-х гг. XX в., стремление ослабить влияние статс-секретарей и постоянных заместителей изменили их положение в департаментах. Они перестали иметь четкое разграничение своих функций и получили статус помощников глав департаментов по координации действий различных подразделений, образуемых внутри департаментов. Оба указанных лица отнесены были к категории «политических чиновников».

В настоящее время в структуру департаментов помимо его главы (*departamentchef*) входят: статс-секретарь, первый заместитель шефа, его заместитель по планированию, управление делами, юридический отдел, административные служащие или секретари. Особую структуру имеет Министерство иностранных дел, а также посольства и консульские службы — генеральные консульства, консульства и консульские агентства.

Работой иных центральных ведомств руководят генеральные директора, назначаемые Правительством сроком на шесть лет. Оно же назначает и заместителей генеральных директоров. В сфере одного-двух департаментов закон может образовать до 15 различных ведомств и больше. Так, в сфере коммуникаций этими вопросами занимаются управления: почт и телеграфа, телекоммуникаций, железнодорожного транспорта, гражданской авиации, гидроэнергетики, национальной безопасности транс-

порта, радиовещания и др. Вопросами социального обеспечения и страхования занимаются: Управление общественного благосостояния, Ведомство государственного страхования, Комиссия по трудовым конфликтам, Управление охраны труда, Пенсионное управление и др.

Административные реформы сократили число ведомств и подчинили некоторые из них главам департаментов. Но все это на практике не привело к уменьшению числа ведомств, так как взамен упраздненных стали возникать новые.

В ряде стран Европы и Америки происходит процесс создания трехуровневой системы центральных органов управления по горизонтали. Причины появления и суть такой системы прослеживает М. А. Штатина. Она полагает, что в постиндустриальном обществе такие реформы направлены на отказ от бюрократических принципов управления, с одной стороны, и учет новых задач по управлению обществом — с другой. «Строго централизованные бюрократические вертикали оказались неспособными решать новые задачи и обеспечивать как государственную, так и общественную мобильность»¹. С ее точки зрения, министерская система обнаружила ограниченность своих возможностей в руководстве экономикой и в решении социальных проблем. По ее мнению, потребностям общества отвечают децентрализованные учреждения — независимые агентства, публичные корпорации и учреждения².

В Швеции этот процесс начался раньше. Децентрализованные учреждения получили по закону значительные полномочия по управлению в своей сфере, но они стали также заниматься, в отличие от департаментов и ведомств, хозяйственной деятельностью, могли свободно выбирать формы и методы своей работы. А отраслевые и функциональные органы государственного управления должны контролировать лишь законность деятельности созданных автономных учреждений, координировать ее, разрабатывать общие принципы планирования их работы. В соответствии с законами такие учреждения выступали и как субъекты публичного, и как субъекты частного права.

Другие страны, воспринявшие трехзвенную систему управления, пошли по тому же пути. Но в Швеции Правительство и

¹ Штатина М. А. Особенность структурных административных реформ конца XX — начала XXI века // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. Вып. 1. С. 20—22.

² Там же. С. 20.

центральная Администрация выработали к этому времени такие же методы воздействия и на частный сектор в экономике. Это не администрирование, а использование экономических методов регулирования: налоговая система, поощрение новых направлений в экспортно-импортной политике, государственное субсидирование, политика структурной перестройки всего народного хозяйства в соответствии с потребностями мирового рынка, решение проблемы безработицы через систему переквалификации кадров и многое другое. Практика показала сложность решения этих проблем. «Общественный сектор рискует стать очередной кризисной отраслью, если не претерпит изменения»¹. Он не может финансироваться без реформы налоговой системы, которая и так съедает значительную часть доходов рядовых граждан, ведет к оттоку капитала в страны с меньшим налоговым прессом. В то же время сокращение персонала в общественном секторе привело бы к росту безработицы, ухудшению качества образования, здравоохранения, иных сфер услуг и к другим негативным последствиям, например к сокращению муниципального строительства, недорогого по сравнению с частным сектором жилья для малообеспеченных слоев населения и мигрантов.

Отказ Швеции от политики неприсоединения при нейтралитете во время войны, присоединения к программе «Партнерство ради мира», участие в борьбе с международным терроризмом и многие другие инициативы, вступление в ЕС привели к созданию органов, решающих эти задачи. Одним из них стала SYDA — Шведское агентство международного развития.

Но центральная Администрация Швеции также исходит из необходимости передачи части полномочий центра на местный уровень — в органы местного государственного управления и местного самоуправления. Таким образом, сильная централизация стала в Швеции сочетаться с децентрализацией, с одной стороны, и с интернационализацией — с другой, а также с трехуровневой системой центрального управления.

Решение этой задачи представляется достаточно трудной проблемой, поскольку на нее влияет много побочных факторов. Так, Р. Даль указывает: «Чем меньше демократическая единица, тем выше потенциал участия граждан в управлении и тем ниже степень необходимости делегировать властные полномочия представителям граждан. Чем единица крупнее, тем ши-

¹ Веттерберг Г. Новое общество. О возможностях общественного сектора. М., 1999. С. 279—280.

ре ее возможности эффективно решать проблемы, представляющие важность для граждан, тем острее становится необходимость делегирования полномочий их представителям»¹.

Для обеспечения эффективности государственного управления Правительство разрабатывает общие принципы административной системы, но само не всегда имеет право решать указанные проблемы, чаще всего оно вносит на рассмотрение Риксдага соответствующие законопроекты.

И все-таки основным звеном в сфере государственного управления являются *департаменты*, перечень которых и их полномочия определяются в законах (см. приложение 1).

Правовая регламентация деятельности Правительства и его Администрации включает как нормы конституции, кодексы, инструкцию для Правительства, законы, директивы Правительства и его постановления, так и административно-процессуальные обычаи, сложившиеся многие десятилетия назад.

Если «Форма правления» довольно детально и четко с точки зрения юридической техники опередила компетенцию и структуру Риксдага, распределила на главы различные его полномочия, то этого нельзя сказать о Правительстве и его Администрации, о формах его деятельности. В «Форме правления» имеются две специальные главы: гл. 6 регламентирует порядок формирования Правительства, а гл. 7 содержит нормы, касающиеся его работы.

Кроме того, гл. 11 «Формы правления» называется «Правосудие и управление». Такое объединение норм о правосудии и об управлении сразу же может поставить вопрос о том, почему Конституционный комитет Швеции предложил Риксдагу так сделать, а также почему в одной главе объединяются нормы, относящиеся к различным отраслям права.

Едва ли такой подход законодателя можно объяснить недостатками юридической техники. Объяснение следует искать в эволюции административного права и процесса в шведской правовой системе. В течение длительного времени, вплоть до 1909 г., в Швеции административные споры решались в рамках органов государственного управления как на уровне центральной Администрации, так и на местном уровне (в городах — магистратами). Только после образования Верховного административного суда в 1909 г. стала постепенно складываться система административных судов. До сих пор тем не менее сохранилась

¹ Даль Р. О демократии. Екатеринбург, 2000. С. 108.

тесная связь этих судов и административных органов, которые рассматривают жалобы на их решения на основе «квазисудебной процедуры». Соответствующие нормы содержатся в Административном процессуальном кодексе¹.

Таким образом, в Швеции четко не проводится принцип разделения властей не только в отношении законодательной и исполнительной властей, но и исполнительной и судебной властей (§ 8 гл. 1).

Формами *воздействия Правительства на центральную Администрацию и автономные государственные учреждения* являются, как правило, директивы, которые касаются исполнения законов, распределения денежных средств из государственного бюджета, планирования, экономического стимулирования, делегирования своих полномочий департаментам и другим ведомствам путем принятия постановлений. Но правительственные постановления департамент обязан выполнять лишь тогда, когда они приняты на коллегиальных заседаниях Кабинета.

Глава департамента, не согласный с решениями Правительства, имеет право записать свое особое мнение в протокол заседания Правительства, что не освобождает от ответственности, если он не подал заявление об отставке. В отношении решений, которые приняты не на коллегиальных заседаниях Правительства, департаменты обладают независимостью. Так, § 7 гл. 11 «Формы правления» содержит следующую норму: «Ни один орган не может определить, какое решение в каждом конкретном случае должен принять орган управления, который касается осуществления административной власти в отношении частного лица или коммуны, либо применения закона». Решения административных органов могут обжаловаться по искам частных лиц или организаций (если они затрагивают их интересы) в судебном порядке либо в самой Администрации в квазисудебном порядке.

Такого рода самостоятельностью не обладает Министерство иностранных дел. Правительство и премьер-министр строго контролируют деятельность этого министерства. Согласно § 8 гл. 10 «Формы правления» «глава департамента, в ведении которого находятся иностранные дела, должен ставиться в известность, когда в другом государственном органе возникают вопросы, имеющие значение для отношений с другими государствами или международными организациями». Таким образом,

¹ См.: *Strömberg H.* Op. cit.; *Nergeliyc Y.* Svensk Statensrätt. Studenten literatur. Stockholm, 2006.

подчиняясь Правительству и премьер-министру, это ведомство само должно осуществлять общий надзор за другими ведомствами в своей сфере деятельности.

Становление государства всеобщего благосостояния в Швеции создало, как уже отмечалось, обширный общественный сектор, управление которым привело к существенному увеличению государственного аппарата для решения экономических и социальных задач, в первую очередь автономных учреждений. Для примера можно упомянуть лишь некоторые из них: Управление гидроэнергетики, Национальный совет по градостроительству и планированию, Национальный совет по трудоустройству, Правовой совет общественного землепользования, Национальные агентства по начальному, среднему и высшему образованию¹, Шведский центр статистики и др. Несколько расширены были также и функции департаментов и исполнительных органов местного государственного управления и местного самоуправления.

Смешение управлеченческих и правоохранительных функций (обычно говорят об исполнительной и судебной властях) проявляется и в том, что Правительство наряду с парламентскими омбудсманами создало, например, правительственный пост омбудсмана по вопросам равноправия женщины и мужчины. Его главной задачей является соблюдение законов о равноправии граждан не только в административной сфере, но и в сфере частнопредпринимательской деятельности. А это правоохранительная власть.

Таким образом, можно считать, что в Швеции нет четкого разделения государственных функций, обычно называемых властями. В этой стране, как мне представляется, функции органов государственной власти тесно взаимоувязаны между высшими органами власти. В государственном механизме не предусмотрено разделения властей². Когда бывший премьер-министр

¹ Так, на Национальное агентство по высшему образованию (*Högskolverket*) возложены задачи квалифицированного ассистирования, составления обзоров развития высшего образования, анализа состояния этой сферы государственной деятельности в зарубежных странах и положения в Швеции (в сравнительном плане), наблюдения за работой высшей школы в отношении качества подготовки специалистов.

² Думается, что принцип «разделения властей» был провозглашен Ш. Монтескье в отношении переходных форм между старыми и новыми типами государств, когда за власть боролись разные социальные слои населения. При достижении стабильности власть едина, иначе государство будет разрушаться (например, двоевластие в России после Февральской революции 1917 г.). См. об этом: *Милль Дж. Ст. Указ. соч.*

Улоф Пальме говорил о том, что в этой стране действует принцип разделения властей, он имел в виду, что в демократическом государстве экономическая власть должна принадлежать буржуазии, а политическая — народу, подменяя при этом понятие «народ» понятием «социал-демократическое Правительство».

6.5. Административный процесс

Особенностью шведского административного процесса, частично заимствованного другими странами, является система защиты прав личности в деятельности административных органов, взаимосвязанная с деятельностью административных судов. Эта связь наглядно отражена в нормах Административно-процессуального кодекса 1971 г. с последующими поправками к нему. В нем можно выделить три группы норм:

- нормы общего характера;
- нормы, обеспечивающие права личности в сфере административного производства;
- нормы, устанавливающие порядок рассмотрения специальных административных дел.

При этом большинство дел административного характера рассматриваются и решаются на основе сложившейся годами практики.

Некоторые дела урегулированы в главе «Формы правления», которая называется «Работа Правительства». В этой главе закреплены основные принципы организации и деятельности главы исполнительной власти: как подготавливаются вопросы на заседания Правительства; какие из них должны решаться путем коллегиальных заседаний, а какие могут рассматриваться в упрощенном порядке, каким образом оформляются документы, направляемые в Риксдаг, каковы особенности рассмотрения специальных вопросов в сфере обороны и иностранных дел. Так, согласно § 2 гл. 7 при подготовке вопросов, относящихся к ведению Правительства, от органов управления запрашиваются необходимые ему документы, сведения и заключения. «В требуемом объеме возможность высказаться должна также предоставляться объединениям и частным лицам». Здесь имеется в виду, что перед подготовкой законопроекта или проекта правительенного постановления они могут направляться не только в нижестоящие органы управления и органы самоуправления, но и в «группы давления», к специальным профес-

сионалам, к юридическим научным и учебным заведениям. Высказанные предложения затем учитываются при доработке указанных документов.

«Форма правления» устанавливает, что вопросы, относящиеся к ведению Правительства, рассматриваются на его заседаниях под председательством премьер-министра, который созывает членов Кабинета на его заседания. Они считаются действительными, если на них присутствует не менее пяти министров.

Если премьер-министр не может председательствовать по тем или иным причинам, то заседание ведет его заместитель. Но обычно премьер-министр при формировании Правительства своего заместителя не назначает. Тогда вместо премьер-министра заседание Кабинета ведет тот из министров, который был членом Правительства наибольшее время. Когда же таких министров оказывается два или больше, председательствует на заседании тот, кто старше по возрасту.

Но коллегиальные заседания при решении определенных дел не всегда требуются. Согласно § 3 гл. 7 «Формы правления» «вопросы, которые касаются выполнения Силами обороны уставов или специальных правительственный актов, могут, однако, в указанном, согласно закону, объеме, решаться под наблюдением Премьер-министра главой того департамента, к ведению которого эти вопросы относятся».

На практике общие заседания Кабинета проходят по четвергам. Но обсуждения на них, как правило, не проводятся. На них только оформляются уже обсужденные ранее дела и подготовленные правительской канцелярией решения. Обсуждения проводятся по понедельникам. Они юридически никак не оформляются, кроме решений по кадровым вопросам. Два раза в неделю Кабинет проводит консультации. Их результаты заносятся в правительственный протокол как общие подготовительные материалы (*allmäna beredningar*).

Для обсуждения дел, которые Правительство должно передавать в Риксдаг, созываются, как правило, предварительно *совещания статс-секретарей департаментов*, подготавливающих согласованные проекты для принятия решений на коллегиальном заседании Правительства, прежде всего по законопроектам, уже прошедшим «обкатку» в различных комитетах и исследовательских службах при Правительстве или в департаментах. В случае необходимости *несколько глав департаментов могут объединяться* для решения вопросов, затрагивающих их общие интересы. Их иногда называют «тройки». Наиболее важные де-

ла передаются на *четверговые заседания Кабинета* и оформляются правительственный протоколом¹.

Коллегиальные заседания проводятся в обязательном порядке в отношении всех дел, которые должны направляться в Риксдаг. На них принимаются также постановления о делегировании правительенных полномочий департаментам и другим ведомствам, местным органам государственного управления и органам местного самоуправления и те наиболее важные дела, которые являются обязательными для центральной Администрации и для автономных государственных учреждений.

Докладчиками по рассматриваемым вопросам обычно выступает глава департамента или другого ведомства, к которым относится обсуждаемое дело. Но премьер-министр может поручить это другому лицу, являющемуся членом Правительства, или члену правительенной канцелярии. Принимаемые решения должны заноситься в правительственный протокол, подписанный председателем заседания. Замечания канцлера юстиции, в том числе и по процессуальным вопросам, заносятся в протокол в обязательном порядке. Если же кто-либо из членов Правительства возражает против принятого решения, то в протокол его возражения включаются лишь по его требованию. Такая запротоколированная запись имеет значение в случае обсуждения вопроса об ответственности этого лица в конституционной комиссии Риксдага.

Характерной чертой шведского административного процесса, заимствованного частично другими странами развитой демократии, является система защиты прав личности от чиновничего произвола, закрепленная в Административно-процессуальном кодексе. В нем содержатся нормы о такой защите как в административных органах, так и в административных судах. В конституционных законах — Акте о Риксдаге, Акте о свободе печати и Основном законе о свободе высказываний — детально определены средства защиты личности и способы защиты средств массовой информации.

В Административно-процессуальном кодексе содержатся нормы, обеспечивающие права и законные интересы отдельных физических и юридических лиц в рамках самой администрации

¹ В социал-демократических кабинетах выработалась практика принятия решений в упрощенном порядке: путем телефонного опроса премьер-министром членов своего кабинета, а также путем достижения договоренностей во время еженедельных завтраков премьер-министра с министрами.

с помощью *квазисудебной процедуры*. Суть ее заключается в следующем: указанные лица имеют право получать копии решений административных органов или чиновников (кроме решений секретного характера), которые касаются этих лиц либо в дальнейшем могут затронуть их интересы. Такие решения могут быть обжалованы (опротестованы) тому же чиновнику, органу управления, либо специальному учреждению в рамках той же сферы управления. По некоторым вопросам жалобу можно подать сразу в Административный суд. Так, для обжалования решений по налоговым вопросам в Департаменте финансов и в нижестоящих финансовых органах созданы, соответственно, Страховой суд и налоговые отделы. По многим другим решениям жалобы могут подаваться тому же чиновнику, который принял обжалуемое решение. Только небольшое число дел может направляться заинтересованными физическими или юридическими лицами непосредственно в Административный региональный или Верховный административный суд Швеции.

Но даже рассмотрение дела (жалобы) таким чиновником практически не ущемляет интересов этих лиц, так как процесс рассмотрения дела протекает по квазисудебной процедуре, т. е. процедуре, предусмотренной в судебном процессе. Это значит, что дело обсуждается с привлечением заявителя, его адвоката, в присутствии обеих сторон и в случае необходимости переводчика, по принципу состязательности процесса, уности, с правом назначения экспертиз, особенно по жилищным и земельным вопросам и при применении природоохранных норм права. Сторона, не довольная принятым по жалобе решением, имеет право обратиться в Административный суд как во вторую инстанцию.

Но Административно-процессуальный кодекс не распространяется на органы местного самоуправления. В этой системе действуют другие акты, в том числе созданные представительными органами самоуправления и Законом о местном самоуправлении.

Все нормы, определяющие деятельность исполнительной власти и органов местного государственного управления, можно условно разделить на пять групп:

- нормы, определяющие порядок образования Правительства и утверждения его состава, которые содержатся в конституции Швеции и в законах, принятых Риксдагом, например в Законе о статусе государственных служащих. Таким образом, пре-

цедентное право постепенно уступает место нормативным актам;

- нормы, определяющие формы и методы парламентского контроля за деятельностью Правительства, а также административного контроля, который возглавляется омбудсманом парламента и канцлером юстиции;

- нормы, осуществляющие координацию работы подведомственных Правительству органов, надзор и контроль. При этом шведские административисты различают понятия «надзор» (*tillsyn*) и «контроль» (*överväkning*). Надзор, по их мнению, носит более общий характер, представляя собой скорее наблюдение, в то время как контроль допускает проверку подведомственного органа, прежде всего с точки зрения законности его деятельности. Однако, употребляя понятие «контроль», необходимо иметь в виду, что оно не является таковым в нашем понимании. В Швеции оно несколько условно, поскольку Правительство не может вмешиваться в оперативную деятельность департаментов и других ведомств. Но в отношении министерств иностранных дел и обороны все обстоит иначе. Они непосредственно подчиняются премьер-министру, в то время как сами они осуществляют надзор за теми органами, в которых может возникать вопрос, имеющий отношение к этим ведомствам;

- нормы, определяющие порядок обеспечения гласности в административных органах. В конституционных актах и простых законах, в частности в Административно-процессуальном кодексе и в Законе о статусе государственных служащих, закреплена обязанность чиновников предоставлять ксерокопии тех решений, которые вступили в законную силу.

Они не могут предоставляться, если касаются обороны, дипломатических документов, сведений, относящихся к здоровью граждан и иностранцев, их частной жизни, предпринимательской деятельности. Но когда в официальном документе только некоторые положения касаются указанных сведений, то ксерокопии должны предоставляться за изъятием таких положений. Документы считаются официальными, если они надлежащим образом оформлены и вступили в законную силу. Если указанным физическим и юридическим лицам, а также СМИ отказано в предоставлении копий документа, они вправе обжаловать отказ либо в вышестоящий орган, либо в Административный суд;

• особую группу норм составляют постановления, касающиеся субделегирования Правительством части своих полномочий центральным административным органам, нижестоящим органам и органам горизонтального управленического звена. И если делегирование полномочий Риксдага Правительству не очень распространено, поскольку Риксдаг принимает законы по самому широкому кругу вопросов, то субделегирование правомочий Правительства в сфере исполнительной власти используются достаточно часто под предлогом «перегруженности» Правительства.

Административно-процессуальные документы могут либо иметь нормативный характер, либо быть актами индивидуального распорядительства. Они по-разному определяют взаимоотношения Правительства и административных органов и служб. Правительство принимает акты разной юридической силы: директивы, касающиеся исполнения законов, распределения денежных средств из государственного бюджета, инструкции, плановые задания, требования к порядку оформления отчетов о работе тех или иных административных органов.

Планирование касается главным образом застройки территорий. Что касается экономики, то воздействие Правительства на частный сектор осуществляется не с помощью администрирования, а путем стимулирования частных предпринимателей, фирм, компаний. Формы стимулирования довольно разнообразны. На это прежде всего направлена налоговая система. Так, Правительство согласно Закону о Всеобщем инвестиционном фонде определяет, на какие цели могут расходоваться средства этого фонда, не облагаемые налогом. Оно выделяет субсидии экспортным компаниям, чтобы они могли успешно конкурировать на мировом рынке товаров и услуг. За счет налогоплательщиков готовятся высококвалифицируемые кадры для работы на новой технике. Правительство освобождает от налогов новые предприятия, если они строятся в районах значительной безработицы или со слаборазвитой экономикой. Временами Правительство прибегало к широкой структурной перестройке всей экономики Швеции. Использовались и другие приемы и методы экономического регулирования.

Г л а в а 7

Правоохранительные органы Швеции

7.1. Общие положения

По сравнению с законодательными и исполнительными органами конституционные реформы в меньшей степени затронули правоохранительные органы Швеции. Здесь государственная власть проявила большую осторожность. В данной сфере государственной деятельности шведское право в настоящее время «представляет собой довольно своеобразное смешение традиционного и радикального начал. В известной степени это можно рассматривать как выражение стремления к компромиссу и поиску «золотой середины» в решениях столь характерных для политического климата Швеции»¹. Нельзя не отметить также, что правосудие, правоохранная практика проникнуты идеями правового государства.

На что нельзя не обратить внимание при анализе *взаимоотношений исполнительной и судебной власти*, так это на то, что водораздел между ним проведен недостаточно четко². Так, суды общей юрисдикции наряду с гражданскими и уголовными делами правомочны принимать решения по некоторым административным делам. Что же касается административных судов, то они могут выступать как в качестве первой инстанции (региональные административные суды), так и второй по тем административным делам, которые первоначально разбирались по жалобам на решения органов государственного управления в самих этих органах по квазисудебной процедуре, т. е. на основе демократических принципов правосудия. Поэтому применительно к Швеции нет оснований говорить о разделении властей (исполнительной и судебной).

Основанием для такого утверждения является и тот факт, что некоторые законы регламентируют в одном акте и вопросы административного права и процесса, и вопросы, касающиеся

¹ Закон и правосудие в Швеции. С. 1.

² Там же.

правосудия. К числу таких законов относятся, например, Закон об администрации 1986 г. (в ред. Закона 1997:1027) и Административно-процессуальный кодекс 1991 г. Параграф 6 Закона об администрации устанавливает: «Каждый орган власти должен оказывать содействие другим органам в пределах своей компетенции».

Несколько слов следует сказать о названии настоящей главы. Конституция РФ к властным структурам относит законодательную, исполнительную и судебную власти. В ней не нашлось места для других правоохранительных органов. Статья о прокуратуре содержится в главе «Судебная власть». В Швеции же нормы, касающиеся правоохранительных органов, содержатся в разных главах «Формы правления». К этой системе она относит: суды, прокуратуру, канцлера юстиции, омбудсманов парламента и Правительства и даже начальника местной полиции (*lansmann*), который осуществляет предварительное расследование уголовных дел.

В связи с этим возникают вопросы о том, можно ли указанных лиц (и органы) отнести к трем властям, о которых традиционно говорят многие юристы. К законодательной власти они не относятся, поскольку не создают правовых норм, хотя в Швеции именно Риксдаг избирает парламентских омбудсманов, а государственного прокурора назначает Правительство. То же самое касается и канцлера юстиции.

Относительно омбудсманов А. Г. Майоров пишет: «Положение омбудсмана по отношению к государственным органам изначально конфликтно. Назначение института омбудсмана быть конструктивной оппозицией власти»¹. Майоров утверждает даже, что институт омбудсмана находится вне правовой системы². Представляется, что нет основания впадать в такую крайность. Но при всем при том мы не можем рассматривать его как составную часть парламентского механизма.

Омбудсман не входит и в систему исполнительной власти. Он призван в Швеции контролировать соблюдение законности в деятельности органов исполнительной власти.

Тогда возникает вопрос: не входит ли омбудсман в систему судебной власти? Некоторые ученые отвечают на такой вопрос

¹ Майоров А. Г. Формирование правового института омбудсмана (уполномоченного по правам человека) в России и за рубежом: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 9.

² Там же.

отрицательно, утверждая, что он является «внесудебным государственным учреждением».

Так, В. В. Бойцова указывает, что этот институт — субсидиарное правоохранительное учреждение наряду с судебными и прокурорскими органами. Она пишет далее: «Это неполитизированный, независимый орган, защищающий личность от управлеченческого деспотизма, бюрократических извращений государственного аппарата, несправедливого обращения со стороны должностных лиц и иных госслужащих»¹. А. С. Автономов отмечает, что омбудсманы в различных странах осуществляют контроль за теми органами, которые остаются за пределами других форм парламентского контроля. Они независимы и от парламента, и от исполнительной власти. Более того, они сами в Швеции осуществляют контроль за соблюдением законности действий судей. А. С. Автономов считает, что омбудсман является «особым государственным органом»².

Нельзя, однако, согласиться с А. Г. Майоровым по поводу его высказывания о том, что институт омбудсмана находится за пределами правовой системы. Применительно к шведскому омбудсману можно указать только на некоторые соображения по этому вопросу. Во-первых, он контролирует соблюдение законности всех, кроме парламента, государственных органов. Во-вторых, его организация и деятельность регламентируются правовыми актами, прежде всего конституцией и инструкцией для омбудсмана. В-третьих, омбудсман наделен властными полномочиями, что характерно для государственного органа³. В-четвертых, одной из его задач является защита прав личности от чиновниччьего произвола и бюрократических процедур. С этой целью омбудсманы в своих отчетах Риксдагу могут вносить предложения о совершенствовании правовых актов, если они могут повлечь нарушения прав личности. Это не право законодательной инициативы, но конституционная комиссия Риксдага очень внимательно относится к таким предложениям.

Канцлер юстиции в Швеции, как уже отмечалось, назначается Правительством, он входит в состав Правительства, но в то же

¹ Бойцова В. В. Правовой институт омбудсмана в системе взаимоотношений государства и гражданского общества: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995.

² См.: Автономов А. С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве // Советское государство и право. 1988. № 3. С. 116–122.

³ Хотелось бы только избежать путаницы в понятиях «государственный орган» и «государственное учреждение».

время его не следует, думается, относить к исполнительной власти, поскольку в его функции входит контроль за законностью деятельности этой власти, включая и само Правительство, для чего он наделен особыми полномочиями по предупреждению и пресечению нарушений законности как в сфере исполнительной власти, так и в правоохранительной сфере.

При этом, как верно отмечает И. А. Ракитская, понятие «законность» трактуется в правоприменительной практике Швеции очень широко. «Она включает не только материальную сторону решения или действия, но и соблюдение пределов полномочий органа или должностного лица, правил процедуры, анализ учета факторов, влияющих на решение, своевременность принятия решения или осуществление действия»¹. Таким образом, можно утверждать, что в государственном механизме Швеции канцлер юстиции занимает особое место в системе правоохранительных органов.

Прокуратура Швеции также не является составной частью судебной системы, так как помимо задач поддержания обвинения на суде она имеет и другие задачи. По своему положению органы прокуратуры ближе к омбудсману, чем к судебным органам. Все это и требует анализа не только судебной власти, но и других правоохранительных органов.

7.2. Демократические принципы правосудия

В системе правосудия важнейшими являются суды.

Судебная система включает суды общей и административной юстиции, а также специальные суды. Конституция не устанавливает всей системы судов. В ней содержатся лишь нормы, которые касаются высших судебных органов — Верховного и Верховного административного судов. Согласно § 4 гл. 11 «Формы правления» «отправление правосудия судами, основы их организации и судопроизводства устанавливаются законом». Что же касается принципов правосудия, то нормы о них можно найти в различных главах «Формы правления». Систему специальных судов этот основной закон не устанавливает, указывая на право Риксдага учреждать такие суды законом.

¹ Ракитская И. А. Формы парламентского контроля в Скандинавских странах и Финляндии. С. 17. См. также: Могунова М. А. Государственное право Финляндии.

«Форма правления» закрепляет как конституционные принципы правосудия, так и некоторые гарантии их осуществления. При этом часть из них относится к осуществлению квазисудебной процедуры в административной деятельности. Более полно эти принципы закреплены в Законе «Об администрации» и других законах, в Административно-процессуальном кодексе.

К принципам правосудия относятся:

- равноправие сторон в суде вне зависимости от пола, расы, цвета кожи, этнического происхождения и гражданства;
- независимость судей и их подчинение только закону;
- отправление правосудия судами;
- право сторон на защиту в судебном процессе своих прав и законных интересов;
- гласность судопроизводства;
- запрет применения обратной силы закона или административного решения;
- административная судебная инициатива при подготовке дел;
- право сторон на использование в судах своего национального языка или языка жестов;
- принцип состязательности сторон в судебном процессе;
- сочетание коллегиальности и единогласия;
- право на обжалование судебных приговоров и решений, а также решений административных органов.

Принцип равноправия сторон в судебном процессе вытекает из общего конституционного принципа равноправия личности вне зависимости от пола, расы, национальности, цвета кожи, этнического происхождения. Женщины в Швеции длительное время добивались равенства с мужчинами в отстаивании своих прав при защите семейных и имущественных интересов на суде. «Форма правления» закрепляет принцип равенства. В судопроизводстве он обеспечивается. Что же касается равенства вне зависимости от гражданства, то § 22 гл. 2 «Формы правления» гласит: иностранцы уравниваются в правах в государстве со шведскими гражданами в вопросах права на судебную проверку законности лишения свободы в связи с преступлением или подозрением в совершении преступления; защиты от привлечения к суду в определенных случаях.

Часть 2 того же параграфа устанавливает равенство иностранцев со шведскими гражданами в защите от лишения свободы, в судебной проверке законности лишения свободы, по иным причинам, кроме преступления, равенство при обеспече-

нии гласности судебного разбирательства и других принципов судопроизводства.

Принцип независимости судей и их подчинения только закону закреплен практически во всех странах. Другое дело, что он не везде гарантирован. Параграф 2 гл. 11 «Формы правления» определяет: «Никакой орган, в том числе Риксдаг, не может установить, какой приговор должен вынести суд в конкретном случае и каким образом суд должен в иных случаях применять правовые нормы по определенному делу».

Независимость судей гарантируется их несменяемостью. Параграф 5 той же гл. 11 гласит: тот, кто был назначен *штатным судьей*, может быть отстранен от должности:

- если вследствие совершенного преступления либо грубого или неоднократного пренебрежения служебными обязанностями он обнаружил свое явное несоответствие данной должности;
- если он достиг установленного пенсионного возраста или в ином случае обязан по закону уйти на пенсию;
- если штатный судья освобожден от должности решением иного, кроме суда, органа, он может потребовать передачи этого решения на рассмотрение суда. Такой порядок действует также и в отношении решения, согласно которому штатный судья отстраняется от должности или обязывается пройти медицинское освидетельствование;
- в случае реорганизации судебной системы, но тогда Правительство обязано озабочиться о перемещении судей на «равнозначную судебную должность»¹.

Много споров среди юристов в зарубежных странах вызывают нормы конституции, предоставляющие омбудсманам Риксдага право надзора за законностью деятельности судей, § 6 гл. 12 («Контрольная власть») устанавливает, что парламентские омбудсманы избираются для контроля за применением законов «в публичной деятельности». Имеются в виду все другие государственные органы, кроме Риксдага. Публичная деятельность подразумевает и надзор (контроль) не только в сфере управления, но и в судах, в коммунальном самоуправлении.

Официальная позиция шведского юридического сообщества не считает это право омбудсмана нарушением принципа независимости судей и их подчинения только закону, так как проверка омбудсмана не касается решения судами конкретных уголовных дел.

¹ Это имело место, например, при реорганизации, проведенной в системе административной юстиции.

ловных и гражданских дел. Он проверяет только соблюдение законности в деятельности судей: вынесение явно неправосудного решения, мздоимство и другие правонарушения, совершенные судьями.

Дела такого рода в отношении судей рассматриваются в Верховном или Верховном административном суде. Если же вопрос касается судей указанных судов, то — в Верховном суде. Право возбуждать преследование по таким делам принадлежит либо омбудсману, либо канцлеру юстиции.

Суды являются органами правоприменения. Они не должны создавать новые нормы права либо вносить в них поправки. Но в жизни встречаются нередко такие общественные отношения, которые не урегулированы правом, поэтому споры, возникающие из таких отношений, решаются в высших судах путем принятия определений, создающих тем самым прецедентное право. Согласно § 14 гл. 11 «Формы правления» суд не должен применять правовые нормы, противоречащие конституции или постановлениям Правительства. Суд не применяет их, если в нормативный акт вкраялась ошибка.

При рассмотрении конкретных гражданских и уголовных дел суды руководствуются не только законодательными актами, но и их толкованиями, которые дает Риксдаг, а также Подготовительными материалами (SOU).

Гарантией законности и беспристрастности судей является не только право сторон давать отвод тому судье, который призван рассматривать соответствующее дело. Но судья сам обязан дать себе отвод по основаниям, предусмотренным в Законе «Об администрации». Омбудсман имеет право вмешаться в это дело. Параграф 11 этого Закона устанавливает следующее требование к судье: «Лицо, которому предстоит ведение дела, считается пристрастным, если:

1) дело касается его самого, его супруги, родителя, ребенка, брата, сестры или другого близко связанного с ним лица, либо от исхода дела можно ожидать какой-либо выгоды или вреда для него лично или близкого ему лица;

2) он или кто-либо из близко связанных с ним лиц является представителем того, кто выступает стороной по делу или лица, которое может ожидать какой-либо выгоды или вреда от исхода дела;

3) дело представлено на рассмотрение органа власти вследствие обжалования или передачи ему на утверждение решения другого органа либо в силу осуществляемого им надзора над

другим органом, и это лицо ранее принимало участие в окончательном рассмотрении этим органом какого-либо вопроса, имеющего отношение к делу;

4) оно выступало по делу в качестве представителя стороны либо за вознаграждение оказывало кому-либо помочь в деле или

5) имеются какие-либо иные обстоятельства, которые ставят под сомнение его беспристрастность в этом деле».

Судья должен сам дать самоотвод в случаях, указанных выше. *Принцип отправления правосудия только судом* в шведском законодательстве не выдерживается в полной мере, хотя он относится к числу конституционных. Выше уже отмечалось, что жалобы на решения административных органов чаще всего сначала по даются в тот орган либо тому чиновнику, который вынес административное решение или постановление, и рассматриваются в этом или вышестоящем органе либо в специально созданном для рассмотрения жалобы учреждении (например, жалобы на решения налоговых органов рассматриваются в специальном налоговом ведомстве). Жалоба должна при этом разбираться на основе принципов правосудия (квазисудебная процедура).

Но указанный принцип полностью соблюдается в уголовном судопроизводстве. «Форма правления» в § 8 и 9 гл. 11 устанавливает: гражданин или иностранец должен быть защищен от лишения свободы. Если лицо будет лишено свободы в связи с преступлением либо покушением на преступление иной, кроме суда, властью, то такое дело должно без промедления быть проверено судом. Единственное исключение из этого требования относится к тем делам, которые рассматривались в другом государстве, лицо было приговорено там, но выдается шведскими властями по требованию этого государства¹. Когда проверка лишения свободы была произведена другим органом, а не судом, на основании закона, то дело может не передаваться в суд, если в этом органе председателем является штатный судья.

Суды выдают после соответствующей проверки уголовного дела санкции на арест, содержание под стражей, прослушивание телефонных переговоров и на ознакомление с почтовыми и телеграфными корреспонденциями.

Право на защиту в судебном процессе предполагает право сторон и третьих лиц в процессе защищать свои интересы всеми

¹ Но если иностранец оспаривает законность приговора, то дело рассматривается в Верховном административном суде. Что касается шведских граждан, то их выдача другим государствам не допускается.

законными средствами. Интересы может представлять адвокат или иное лицо по желанию стороны. Надо, однако, иметь в виду, что услуги адвоката очень дороги. Это одна из услуг, доступная далеко не всем. Поэтому в Швеции по гражданским делам может быть использован упрощенный порядок рассмотрения дела, по решению судьи. Например, вместо письменного запроса какому-либо органу судья может получить необходимые сведения по телефону, а теперь — прибегнуть к помощи Интернета.

Оплата адвоката может производиться из средств фонда социального страхования полностью или частично. Кроме того, государство может оказывать стороне финансовую поддержку для покрытия судебных издержек. Закон от 1 декабря 1997 г. внес изменения в практику оказания такой поддержки. Она предоставляется как дополнение к средствам социального страхования лица, которые у шведов обычно имеются. По состоянию на 1 апреля 1999 г. право на государственную поддержку имеют граждане с годовым доходом до 260 тыс. крон, т. е. те лица, которые не имеют средств для оплаты услуг адвоката.

Но право на защиту предполагает не только право иметь своего законного представителя на судебном заседании. Это более широкое понятие, включающее право защищать свои интересы любыми законными способами: требовать назначения экспертизы, получать иные отзывы, ознакомиться с материалами и документами, приобщенными к делу, с ограничениями, которые вытекают из Закона «О секретности» (§ 16 Закона «Об администрации»). В § 17 этого Закона указано: «Прежде чем будет принято решение по делу, заявителя, подателя жалобы или другую сторону надлежит уведомить о приобщении к делу каких-либо сведений, полученных иным путем, нежели от самого этого лица, и предоставить ему возможность высказаться по этому поводу, если дело касается административного правоприменения в отношении отдельного лица». Но судья или административный орган в установленных законом случаях могут отступить от этого требования, например если решение не может быть отложено либо оно не направлено против указанной стороны.

Закон устанавливает, что, когда сторона по делу пользуется услугами адвоката, суд может потребовать личного участия в рассмотрении дела самой заинтересованной стороны, если это важно для выяснения истины по делу.

Принцип гласности судопроизводства закреплен в «Форме правления» (ч. 2 § 11 гл. 2): «Судебное заседание должно быть

открытым». Но поскольку «Форма правления» и Акт о свободе печати определяют круг сведений, которые не подлежат оглашению, то и в ходе судебного заседания по требованию сторон в процессе, будь то в уголовном или гражданском, судебное заседание целиком или в той части, которая связана с оглашением таких сведений, должно проводиться в закрытом режиме. К таким сведениям относится, например, переписка между супругами, коммерческая тайна, сведения о политических взглядах занятых в процессе сторон. Такие данные не могут быть также занесены во Всеобщий реестр. Не могут оглашаться сведения, составляющие государственную тайну. Согласно § 13 гл. 2 «Формы правления» «свобода высказываний и свобода информации могут быть ограничены в интересах государственной безопасности, экономики, общественного порядка и безопасности, достоинства личности, святости частной жизни, предупреждения преступлений и привлечения к ответственности за них». Ограничения касаются также предпринимательской деятельности. По большинству из этих оснований судья сам решает, насколько необходимо проведение закрытого заседания и не нужно ли изменить состав жюри присяжных.

Акт о свободе печати в гл. 3 устанавливает: «В судебном процессе по делу о преступлении против свободы печати не может быть поставлен вопрос о том, кто является автором, информатором... или редактором печатного произведения, если оно не является периодическим» (ч. 1 § 2). Но если это лицо дало свое согласие на разглашение такого сведения, то заседание суда будет открытым. Суд может при этом решить, что указанные сведения не являются важными для рассматриваемого дела и выявления истины. Тогда этот материал исключается из рассмотрения в судебном процессе.

Принцип неприменения в суде обратной силы закона или иного правового акта. Согласно § 10 гл. 2 «Формы правления» «уголовное или иное наказание не может быть применено за то деяние, за которое оно не могло быть установлено в то время, когда это деяние было совершено». То же самое относится к невозможности применения более тяжкой меры наказания. «Все предписанное в отношении наказания за преступление касается также ограничения прав или иного серьезного правового воздействия за совершенное преступление». Недопустимо также повторное рассмотрение дела, по которому уже применялось наказание (не дважды за одно и то же) (ч. 1 § 11 гл. 2 «Формы правления»).

Принцип административной и судебной инициативы при подготовке дела к рассмотрению закреплен в Законе об администрации. Параграф Закона называется «Обязанность властей предоставлять услуги». Он гласит: «Все органы судебной и исполнительной власти обязаны предоставлять гражданам информацию, руководство, консультации и иную подобную помощь в вопросах, относящихся к сфере деятельности данного органа... Ответы на запросы граждан должны даваться со всей возможной оперативностью.

Если лицо по ошибке обратится не в тот орган, последний обязан помочь ему в обращении в надлежащую инстанцию».

Параграф 7 данного Закона требует от суда использовать по собственной инициативе возможность получения сведений и заключений от других органов, если это кажется судье необходимым. С согласия стороны по делу судья может направить его в другой суд по подсудности или другой орган власти.

В шведской теории и практике считается важным создавать все необходимые условия для того, чтобы граждане обращались в суд для защиты своих законных интересов.

Право сторон на использование своего национального языка или языка жестов в судопроизводстве обеспечивается тем, что суд обязан предоставлять для сторон, не владеющих шведским языком, переводчика за государственный счет. Для лиц, у которых имеются врожденные недостатки, связанные со слухом, зрением, для лиц, не имеющих возможности говорить, суд обеспечивает присутствие на заседании специалиста в этой области (сурдопереводчика).

Принцип состязательности сторон в процессе является следствием текущего законодательства, а также Европейской конвенции по правам человека. В конституции же Швеции соответствующие нормы отсутствуют.

Что касается *принципа устности, непрерывности судебного процесса*, действующего в судах большинства государств, то определенные особенности связаны с наличием административного правосудия. В Швеции такое разбирательство происходит, как правило, в письменной форме, но в последнее время под влиянием Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод все чаще разбирательство по административным делам стало происходить в устной форме.

В судах общей юрисдикции по первой инстанции предусмотрена подготовительная стадия, которую осуществляет су-

дья единолично. Это, естественно, относится к гражданским делам. В Швеции судья стремится привести стороны к соглашению. Если такое соглашение достигнуто, то выносится определение о прекращении дела. В этой стадии переговоры ведутся в устной форме, хотя в некоторых случаях может иметь место письменное разбирательство.

«Преобладает мнение, что шведская судебная система содержит достаточные гарантии обеспечения законности, однако у нее есть и критики, полагающие, что она требует чрезмерных затрат времени и средств, в особенности при рассмотрении мелких гражданских исков»¹.

В уголовном процессе в стадии подготовки дела к слушанию судья единолично знакомится с делом, но может потребовать появления обвиняемого. Все уголовные дела предварительно расследуются прокурорами, которые от имени государства выступают как сторона обвинения. Однако мелкие уголовные дела должен расследовать шеф окружной полиции — ленсман, а обвинителем в судебном процессе выступает прокурор.

Принцип коллегиальности при рассмотрении уголовных и гражданских дел имеет в Швеции давнюю традицию. На его основе дела рассматривались еще в раннем Средневековье. Этот принцип всегда считался важным проявлением демократии в шведском обществе. Только по уголовным делам небольшой степени тяжести процесс ведет судья единолично. Большинство дел рассматривается с участием судьи-профессионала и членов судебной коллегии — заседателей (*namndeman*), которые в судах первой инстанции избираются собраниями уполномоченных в городах и в коммунах сроком на четыре года. «Большинство заседателей переизбираются на следующие сроки, и поскольку каждый из них занят в суде около десяти дней в году, то со временем они приобретают значительный опыт»².

В отличие от некоторых государств, уголовные дела в которых рассматриваются с участием жюри присяжных, в Швеции заседатели являются членами суда и не только решают вопрос о виновности или невиновности подсудимого, но и коллективно выносят приговор, как это было в свое время в советских судах. То же самое относится и к гражданским делам.

¹ Закон и правосудие в Швеции; см. также: An Introduction to Swedish Law / Ed. by S. Stromholm (Id). Stockholm, 1991.

² Закон и правосудие в Швеции.

Что касается специальных судов, то в них наряду с судьями-профессионалами при рассмотрении дела в состав суда включаются технические представители, эксперты по делам, разбираемым в соответствующем суде. Так рассматриваются, например, дела о принудительном отчуждении имущества, по земельным и водным делам, по делам о злоупотреблении свободой печати.

Право на обжалование судебных и административных решений имеет в Швеции свои особенности. Так, административный низовой суд выступает как вторая инстанция на решения административных органов и может не давать согласие на их пересмотр. Кроме того, в Швеции в процессе обжалования решения нет разделения на апелляционное и кассационное производство. Суды второй инстанции пересматривают дела и в связи с нарушением порядка рассмотрения дела и по существу вопроса. Что касается Верховного и Верховного административного судов, то эти органы в основном занимаются обобщением судебной практики и создают своими определениями судебные precedents в отношении проблем, вытекающих из судебной практики и не предусмотренных в нормах права.

7.3. Система судебных органов¹

7.3.1. Суды общей юрисдикции²

Суды общей юрисдикции включают:

- межрайонные и городские суды (*tingsrätt*);
- надворные суды (*hovrätt*). Надворные суды иногда называют апелляционными;
- Верховный суд (*Högsta domstolen*).

Межрайонные и городские суды представляют собой основное звено судов общей юрисдикции. По первой инстанции они рассматривают все уголовные и гражданские дела (кроме тех, которые относятся к ведению специальных судов) независимо от суммы гражданского иска или тяжести преступления. Эти суды (их около 100) различны по численности профессиональных судей — от одного-двух до нескольких. В Стокгольмском городском суде насчитывается много штатных, т. е. профессиональных, судей. Главный судья — председатель носит наименование «*lagman*», остальные — *rådman*. В суде в качестве секретарей (*notarier*) работают выпускники юридических факультетов.

¹ Схема судебных и других правоохранительных органов дается в приложении 11.

² Материал взят из справки Шведского института.

Большинство уголовных дел, семейные вопросы рассматриваются одним штатным (профессиональным) судьей и заседателями, число которых увеличивается в зависимости от тяжести преступления. Некоторые сложные гражданские дела рассматриваются тоже коллегиально, но в составе трех штатных судей. Как и в судах с участием заседателей, так и с участием трех штатных судей без заседателей решения и приговоры принимаются большинством. Но член суда, не согласный с этим, вправе записать свое особое мнение, которое может учитываться, если дело разбирается затем в суде второй инстанции.

Шведы испытывают доверие к своим судебным органам, и потому жалобы на решения судов первой инстанции приносятся примерно по 8–10% дел. Поскольку закон разрешает судье оглашение мотивированной части решения в более позднее время, поскольку сроки внесения жалоб в суд второй инстанции установлены довольно значительные. А кроме того, суд имеет возможность продлить такой срок.

Судом второй инстанции является *надворный суд*¹. Это название восходит к Средневековью, когда этот суд заменил собой рассмотрение дел на общих собраниях граждан коммуны или города. Всего в Швеции действуют шесть таких судов, из них старейшим является Sveahovrätt в Стокгольме, учрежденный еще в 1614 г. Обычно дела рассматриваются в составе трех или четырех штатных судей и двух заседателей, избираемых ландстингами (окружными собраниями).

Но надворный суд может отказать в принятии дела из суда первой инстанции по малозначительным преступлениям, по которым в качестве меры наказания установлен штраф, а также по небольшим гражданским делам с небольшой суммой иска. Однако после того, как в Уголовном кодексе Швеции значительная часть преступлений стала наказываться штрафом, в эту категорию попало много преступлений. Все чаще суды применяют условное осуждение, считая, что это не дает возможности осужденным становиться рецидивистами. К таким лицам стали применять меру пресечения в виде ношения браслетов на ногах².

¹ Такой суд существовал при королевском дворе. Отсюда и такое название. Кстати, до сих пор все судебные решения традиционно выносятся от имени Его Величества.

² Власть в Швеции посчитала, что условное наказание и применение штрафов выгоднее для государства, так как увеличивает доходы и уменьшает расходы на содержание преступников.

Во главе надворного суда стоит президент, отделения суда возглавляют *hovrättslagman*, остальные судьи называются *hovrättsrådet*, т. е. советниками. Лица, недавно получившие юридическое образование, готовят дела к слушанию. Обычно они пополняют ряды экспертов в департаментах и в правительственные комиссиях, поскольку вакансии штатных судей появляются редко.

Судом высшей инстанции является *Верховный суд*. Он может пересматривать решения суда второй инстанции, но это происходит в порядке надзора, так как для подачи жалобы или протеста требуется предварительное согласие этого суда. «Верховный суд в принципе принимает к пересмотру лишь такие дела, которые существенны с точки зрения правоприменения, например при необходимости создания прецедентов в отношении применения нового закона».

Если разрешение на апелляцию получено, дело обычно поступает на разбирательство коллегии в составе пяти членов Верховного суда — советников юстиции — *justitierådet*. Они могут одобрить приговор или решение суда второй инстанции, отменить приговор или решение, но чаще всего направляют дело на новое рассмотрение в новом составе надворного суда.

Верховный суд может давать разъяснения судам по вопросам не только применения закона, но и Подготовительных материалов к нему (SOU).

7.3.2. Административная юстиция¹

Административная система правосудия возникла постепенно. Так, Верховный административный суд был образован в 1909 г. Позднее от исполнительной власти стали отпочковываться другие административные суды как особые органы государственной власти. В настоящее время существуют следующие административные суды:

- суды первой инстанции в судебных округах;
- четыре региональных суда;
- Верховный административный суд.

Окружные административные суды (*länsrätten*)² призваны рассматривать жалобы физических и юридических лиц на незаконные с их точки зрения решения административных органов

¹ Подробнее этот вопрос рассматривается в кн.: *Strömberg H.* Op. cit.

² Судебные округа не совпадают с административными округами.

и отдельных чиновников по первой инстанции. Однако если дело рассматривалось первоначально в самом административном органе или отдельным чиновником с использованием квазисудебной процедуры, то окружной административный суд фактически выступает в качестве второй инстанции. В окружные суды обжалуются также решения налоговых органов местного самоуправления. Дела, как и в судах общей юрисдикции, разбираются на основе тех же принципов правосудия, исключение составляет только письменная, как правило, форма ведения дел.

В Швеции в качестве суда *второй инстанции* выступают *региональные административные суды* (*kammarrätter*). Их после реорганизации административного правосудия стало четыре. Но если внимательно посмотреть на их роль, то они скорее являются надзорной инстанцией. Прежде чем дело будет принято к производству, требуется получить на это особое разрешение от *kammarrätt*.

Однако если окружной суд был по делу судом первой инстанции, то такого разрешения не требуется. В то же время региональный административный суд может быть и первой инстанцией по некоторой категории дел, например по вопросам опеки несовершеннолетних. В таком случае дело рассматривается судьей и тремя заседателями, которых избирает ландстинг (окружной орган самоуправления). В остальных случаях в рассмотрении дела участвуют три профессиональных судьи. Этот или больший состав суда разбирает фактически по второй инстанции жалобы на решения управления по налоговым делам (налогового управления).

Верховный административный суд — *Regeringsrätten*. По аналогии с Верховным судом он в основном принимает к производству те дела, которые представляют интерес с точки зрения создания судебного прецедента по административным делам. Но если жалоба приносится на решение Правительства, то в таком случае Верховный административный суд можно рассматривать и как суд первой инстанции, и как суд второй инстанции. Когда Правительство приняло решение по своей инициативе, то здесь указанный суд становится судом первой инстанции. Если же Правительство разбирало жалобу на решение Страхового или Административного судов, находящихся при Департаменте финансов, то Верховный административный суд выступает в качестве второй инстанции по делу.

Верховный административный суд рассматривает также жалобы на решение Правительства по вопросам высылки иностранцев или отказа в предоставлении гражданства в порядке натурализации.

Административная юстиция является одним из важнейших средств пресечения произвола со стороны чиновников исполнительной власти. Правда, в таком правовом государстве, как Швеция, у граждан имеются и другие правовые возможности защиты своих прав и законных интересов, а кроме того, произвол так явно, как в некоторых других государствах, не проявляется, но злоупотребления могут иметь и завуалированную форму.

Нельзя не высказать еще одного соображения в пользу административного правосудия. Норма права — это общее правило поведения. Она рассчитана на регулирование наиболее типичных отношений в обществе и государстве и уже в силу этого не всегда бывает справедлива и беспристрастна по отношению к конкретной личности. Административное правосудие способно при рассмотрении конкретных дел в административных органах и органах местного самоуправления учитывать конкретные случаи, особые обстоятельства, способные повлиять на принятые решения, в то время как суды общей юрисдикции должны решать дела на основе закона или иного правового акта.

Как совершенно правильно считает М. А. Исаев, «администрация не связана так жестко объективным правопорядком. В вынесении ею решения зачастую огромную роль играет принцип целесообразности, облекаемый зачастую в форму применения нормы права по аналогии, а то и просто, что называется, по усмотрению»¹.

За тем, насколько правильным оказывается такое «усмотрение» и насколько судья беспристрастен, надзор призваны осуществлять омбудсмен и канцлер юстиции, хотя главная их задача — проверка законности в деятельности судов и административных органов, а также органов местного самоуправления. Но понятие «законность», как уже отмечалось выше, в Швеции трактуется очень широко.

Законы «О государственных служащих» и «Об администрации» предъявляют повышенные требования к штатным судьям.

¹ Исаев М. А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. С. 320—321.

Они должны быть шведскими гражданами, иметь определенный возраст, высшее юридическое образование и опыт правовой работы, не быть объявлены несостоятельными.

7.3.3. Специальные суды

В условиях достижений науки и техники, при повышенных требованиях к охране природы от судей требуется высокая квалификация при рассмотрении значительной группы дел. Поэтому в ряде стран создана система специальных судов, в состав которых входят помимо штатных судей квалифицированные специалисты по рассматриваемым вопросам. В указанных странах имеются различные специальные суды, установлен разный порядок процессуальных действий, а также особый состав таких судов. Круг таких судов в разное время пересматривается.

Суд по трудовым конфликтам был создан в 1928 г. Правящие круги Швеции видели в нем одно из средств достижения социального мира в стране. Еще в 1920 г. было достигнуто соглашение о государственном регулировании трудовых соглашений между социал-демократами и буржуазными партиями (Закон 1920:245). В 1928 г. был принят Закон о коллективных договорах (1928:593), а через восемь лет — Закон о праве на объединение и переговоры (1936:506). Эти акты вводили обязательную процедуру согласования конфликтов между работниками и предпринимателями. В период действия коллективного договора без процедуры согласования (арбитражного процесса) не допускалось его нарушение. Поэтому предприниматель не может прибегнуть к локауту, а профсоюз — объявить забастовку. Если спор между ними не удавалось разрешить, то виновный в нарушении договора мог по иску невиновной стороны быть присужден судом по трудовым конфликтам к денежному штрафу в пользу истца. Однако предприниматели предпочитают не прибегать к этому Суду и решать конфликт мирным путем. Последующее законодательство, например Закон 1974 г., ужесточило требования к порядку рассмотрения конфликтов и резко повысило размер штрафов с виновной в конфликте стороны.

Рассмотрение дел о злоупотреблениях свободной печати, в том числе о преступлениях, осуществляется специальным отделением *Сессионного суда*. Оно регламентируется гл. 12 Акта о свободе печати, которая называется «О судопроизводстве по делам о свободе печати». В этой главе установлен особый порядок формирования жюри присяжных и их положение. Они не являются

членами суда, а только решают вопросы виновности лица, злоупотребившего свободой печати. При этом надзор за обеспечением указанной свободы, решение о применении принудительных мер, а также о передаче дела в суд возложены на канцлера юстиции. Согласно § 2 гл. 9 Акта о свободе печати только канцлер юстиции является государственным обвинителем на суде. Но дело может возбуждаться и по иску частного лица. По некоторым делам Правительство дает подобное поручение канцлеру юстиции.

После получения дела от канцлера юстиции или окружного прокурора либо иска частного лица судья должен поставить в известность исполнительный орган ландстинга для подготовки состава жюри присяжных. Тот составляет два списка заседателей — в первом должно быть 16 человек, во втором — 8, а в Стокгольме соответственно 25 и 12 заседателей. При этом во вторую группу могут включаться только те лица, которые являются или были заседателями суда общей юрисдикции или административного суда первой инстанции. Срок их полномочий четыре календарных года. Из этого состава судья отбирает девять присяжных заседателей с правом отвода части из них сторонами. Но стороны могут отказаться от участия жюри присяжных в этом деле.

В отличие от окружного суда общей юрисдикции, где заседатели являются равноправными членами суда, жюри присяжных выносит вердикт только о виновности или невиновности органа или физического лица в злоупотреблении свободой печати или высказываний с помощью технических средств, а судья не вправе отступать от вердикта жюри. За него должно выступить не менее шести (из девяти) заседателей. Судья может лишь снизить наказание, то же самое относится к вышестоящему суду при пересмотре дела, т. е. он также связан решением жюри присяжных.

Но иск частного лица может быть направлен в суд и по другим основаниям. При этом согласно § 5 гл. 11 Акта о свободе печати «иск частного лица, основанный на преступлении против свободы печати, может быть предъявлен, даже если уголовное преследование за это преступление прекращено, и никакой судебный процесс по этому делу не может проводиться». Ущерб может носить как моральный, так и имущественный характер. Иск предъявляется не обязательно к обвиняемому. Им может быть также иное лицо, но дело рассматривается по тем же нормам.

мам, что и при уголовном процессе. Однако отвод присяжных заседателей производится не сторонами, а судом.

Когда в том или ином лене имеется несколько окружных судов, то в качестве суда по делам о свободе печати становится тот из них, который устанавливает Правительство. Решение такого суда заинтересованная сторона вправе опротестовать или обжаловать в надворный суд, который в своем определении связан приговором или решением низового суда (точнее, с вердиктом жюри присяжных заседателей).

Если виновный в преступлении против свободы печати не может быть найден или по иной причине быть привлечен к уголовной ответственности, то судья по ходатайству канцлера юстиции, прокурора или частного лица вправе принять решение о конфискации печатного произведения или технического средства, которым осуществлено преступление против свободы печати.

Конституция Швеции исходит из того, что свобода печати и высказываний с помощью технических средств является важнейшим достижением человечества, однако пользоваться им необходимо ответственно, не нанося ущерба государству, обществу и другим лицам. Медийное сообщество пришло к выводу, что оно внутри себя должно иметь свою цензуру. С этой целью был создан институт общественного омбудсмана, который избирается самими средствами массовой информации. Этот омбудсман призван рассматривать дела о злоупотреблениях свободой печати, споры между ними. Решениям этого омбудсмана по печати СМИ обязываются подчиняться. В случае если его решение добровольно не выполняется, то заинтересованная сторона может прибегнуть к принудительной силе государства: обратиться с иском о возмещении имущественного и морального ущерба в сессионный суд.

Законом определяются и *другие специальные суды*, в которых содержатся нормы об их составе, порядке назначения членов этих судов, порядке рассмотрения дел. Штатные судьи в них, а также не являющиеся судьями специалисты (эксперты, инженеры, кадастровые служащие, ученые, специалисты по соответствующим отраслям права, в том числе международного морского права в особом порядке, установленном в законе) назначаются Правительством. Это важно для быстрого и квалифицированного решения споров между предпринимателями, гражданами, между государством и частными физическими и

юридическими лицами, поскольку судьи судов общей юрисдикции и административных судов не в состоянии знать все тонкости законодательства и сложившуюся практику. Кроме того, специальные суды разгружают общие суды от большого числа дел.

В последнее время после реформы судебной системы уменьшилось число специальных судов, часть из которых перешла в «переподчинение» Верховному суду. То есть при пересмотре решений специальных судов дела поступают в Верховный суд, если он примет такое дело к рассмотрению во второй инстанции. Существуют также такие суды, как суд по Земельному размежеванию, Водный, Морской арбитражный, Торгового мореплавания. Их решения могут быть обжалованы в отделениях судов общей юрисдикции.

7.4. Прокуратура

В разных странах прокуратура занимает различное место в государственном механизме. В одних прокуроры выступают лишь как государственные обвинители в суде¹, в других проводят предварительное следствие или осуществляют надзор за следствием органов полиции, за обеспечением законности в деятельности судов. Существуют и иные подходы к этому институту.

В Швеции прокуратура представляет собой особый орган власти. И хотя генеральный прокурор назначается Правительством, но нижестоящие прокуроры назначаются генеральным прокурором. Прокуроры оказывают помощь канцлеру юстиции и парламентским омбудсманам, осуществляют надзор за следствием в органах полиции, проводят следствие по наиболее сложным делам.

Систему прокурорских органов составляют: генеральный (государственный) прокурор (*Riksåklagaren*), главные прокуроры (*överklågare*), окружные прокуроры (*åklagare kammare*). В 1998 г. в целях усиления борьбы с экономическими преступлениями в прокуратуре было образовано особое Управление по борьбе с экономическими преступлениями (*Ekobrotts myndigheter*), непосредственно подчиненное генеральному прокурору.

¹ Именно так был создан институт прокуратуры в России в 1922 г., когда прокурор республики входил в состав Верховного Суда РСФСР.

Ранее прокуроры назначались королем, находились под его надзором, но по действующей конституции это право перешло к Правительству, которое назначает генерального прокурора и принимает Инструкцию об организации и деятельности прокуратуры. Главные прокуроры действуют в шести городах: Стокгольме, Вестерросе, Линчёпинге, Мальмё, Гётеборге и Умео. Окружных прокуроров в Швеции 38.

В соответствии с Инструкцией, а также «Формой правления» прокуроры по поручению канцлера юстиции должны налагать арест на те средства массовой информации, которые подозреваются в преступлениях против свободы печати. Они осуществляют следствие в отношении лиц, подозреваемых в совершении преступления, поддерживают обвинение на суде. Если дело расследовали полицейские органы, то обвинение на суде может поддерживать помощник прокурора. Но в целом государственным обвинителем на суде по делам о совершенном преступлении выступает прокурор.

В ходе осуществления предварительного следствия прокурор должен по основным следственным действиям получать санкцию суда. Прокурор же осуществляет надзор за следственными действиями полиции округа.

Согласно Инструкции прокуроры обязаны «незамедлительно расследовать дела, как только против кого-либо возникает мотивированное подозрение в совершении уголовного преступления, и принимать решение о возбуждении или невозбуждении уголовного преследования».

Особые правила установлены в том случае, когда в совершении преступления подозревается несовершеннолетний. У прокурора есть право, не возбуждая уголовного дела, передавать его местной социальной службе, которая обязана взять на себя ответственность за исправление несовершеннолетнего лица¹. При этом прокурорское решение зависит от тяжести правонарушения и возраста лица.

«Форма правления» устанавливает: «Если гражданин будет лишен свободы в связи с преступлением или покушением на преступление какой-либо иной властью, кроме судебной, то та-

¹ Шведский законодатель исходит из того, что лица, не достигшие 18 лет, могут приговариваться к тюремному заключению лишь в исключительных случаях.

кое дело без промедления должно быть проверено судом» (§ 9 гл. 2). Это касается и прокуратуры.

Таким образом, *прокуратура выступает и как орган предварительного следствия, и как орган поддержания обвинения на суде, и как орган надзора за следствием, проводимым полицией, и как орган, работающий по поручению омбудсманов и канцлера юстиции.*

7.5. Канцлер юстиции

Институт канцлера юстиции наряду с некоторыми иными институтами подтверждает ту мысль, что механизм государственной власти Швеции построен не по принципу разделения властей. Это такой институт, который является, с одной стороны, частью исполнительной власти, а с другой — частью системы правоохранительных органов Швеции. Так, ранее уже говорилось о том, что канцлер юстиции, избираемый Правительством, входит в его состав, присутствует на его заседаниях и обеспечивает контроль за законностью его решений. С этой целью, не обладая правом решающего голоса, он вправе высказывать свое мнение о ведении заседаний Правительства, законности подготовленного проекта его решений и постановлений. Его особое мнение должно вноситься в правительственный протокол. По существу он выступает в качестве юридического советника Правительства, обладающего выдающимися знаниями в области права. Согласно гл. 8 «Формы правления» канцлер юстиции высказывается по вопросу о том, насколько постановления Правительства затрагивают те вопросы, которые могут регламентироваться только законами.

В ведении канцлера юстиции находится контроль и надзор за деятельностью других государственных органов, кроме Риксдага и подчиненных ему органов и учреждений. При этом контроль касается не только законности при осуществлении их полномочий, ибо по ряду вопросов он охватывает проверку целесообразности в их деятельности, если, по мнению канцлера юстиции, это может нанести ущерб интересам общества и государства.

Надзор представляет собой общее наблюдение в сфере защиты прав и свобод личности. Канцлер юстиции обязан следить за тем, чтобы допускаемые законом ограничения прав и свобод не нарушали важнейшие принципы демократизма и парламентаризма, заложенные в правовой системе Швеции,

«не создавали угрозы свободному существованию демократического общества» (гл. 2 «Формы правления»). Надзор включает также наблюдение и за деятельностью части общественных организаций, например адвокатуры.

Контроль за деятельностью органов и учреждений, находящихся в сфере государственного управления, не распространяется на оперативную деятельность органов, учреждений и чиновников, если только она не наносит ущерба государству, возникшего из-за злоупотреблений чиновников своими должностными полномочиями. Обнаружив такие злоупотребления, канцлер юстиции возбуждает уголовное преследование и выступает государственным обвинителем на суде. Согласно § 8 гл. 12 «Формы правления» канцлер юстиции может (наряду с омбудсманом) возбуждать обвинение в совершении преступления при исполнении служебных обязанностей члена Верховного суда или члена Верховного административного суда. Дело должно в таком случае рассматриваться в Верховном суде. Канцлер юстиции ставит вопрос об отстранении такого судьи от должности. То же самое относится к решению вопроса об его принудительном медицинском освидетельствовании.

Право помилования принадлежит Правительству, но канцлер юстиции подготавливает соответствующее предложение для Правительства.

Ранее канцлер юстиции осуществлял контроль за соблюдением прав лиц, находящихся в местах лишения свободы. В Швеции пенитенциарная система устанавливает весьма демократические условия отбывания наказания. Письма заключенных о нарушении их прав можно было направлять и канцлеру юстиции, и омбудсману. В настоящее время этим занимается только омбудсман, а канцлер юстиции освобожден от осуществления такого контроля.

В целом нельзя не отметить, что *закон нечетко разграничивает функции этих двух правоохранительных органов, хотя определенные шаги в этом отношении были предприняты.*

7.6. Парламентские и правительственные омбудсманы

Омбудсманы — юридические уполномоченные Риксдага и Правительства — играют важнейшую роль в защите прав и свобод личности, а также в контроле за законностью деятельности

органов исполнительной и судебной власти и органов местного самоуправления, в деятельности всего общественного сектора.

Шведские парламентские омбудсманы — довольно древний институт, обязанный своим происхождением стремлению Риксдага противостоять королевской власти, которая все больше укрепляла свои позиции в государстве. Эту же цель преследовали сословия, закрепив институт омбудсмана в «Форме правления» 1809 г.¹ Вот что говорится об этом в пресс-релизе Шведского института: «Так как государственной властью в ту эпоху был наделен король, тогдашний Риксдаг усмотрел необходимость в таком институте, который был бы независим от воли монарха и осуществлял контроль за соблюдением законов и постановлений»². До сих пор институт парламентских омбудсманов основан на тех же принципах, только круг их полномочий расширился, а число омбудсманов доведено до четырех.

Согласно действующей конституции и Инструкции для омбудсмана полномочия каждого из четырех омбудсманов были четко разделены: по гражданской и военной администрации, по судебным органам, по местному самоуправлению и по защите прав граждан. Практика, однако, показала, что в отношении этого института необходимы определенные корректизы, поскольку нагрузка каждого из них оказалась неравномерной. В настоящее время после выборов Риксдагом омбудсманов раз в четыре года один из омбудсманов назначается главным. Им и осуществляется распределение дел между остальными тремя. Кроме омбудсманов избирается такое же число их помощников. Выборы помощников проводятся на такой же срок, но с разницей в два года. Помощники обладают основной частью полномочий омбудсмана, что позволяет уменьшить нагрузку на них на всех. Выборы омбудсманов не совпадают со сроком полномочий Риксдага.

Досрочные выборы омбудсмана могут проводиться после его ухода в отставку, по болезни, а также вследствие выражения ему недоверия по инициативе делегации по делам омбудсманов, входящей в состав конституционной комиссии Риксдага.

¹ Подробнее см.: Ракитская И. А. Эволюция института омбудсмана в Швеции // Северная Европа. Проблемы истории. М., 2006. С. 285—295; Автономов А. С. Указ. соч. С. 116—122.

² Закон и правосудие в Швеции. С. 15.

Помимо парламентских появились и правительственные омбудсманы, назначаемые Правительством. К их числу относятся юридические уполномоченные:

- по защите прав потребителей;
- вопросам равноправия полов в трудовых отношениях;
- борьбе с этнической дискриминацией;
- защите интересов инвалидов;
- защите прав детей и подростков;
- защите прав сексуальных меньшинств.

Вопрос об институте шведских омбудсманов был бы не полным, если бы мы обошли вниманием пресс-омбудсмана, хотя это лицо является общественной организацией (а не государственным учреждением), образованной самими журналистами, но в конечном счете связанный с судами Швеции. При существующем в Швеции либеральном законодательстве, закрепляющем свободу печати, журналисты позаботились о самоограничении. Еще во время Первой мировой войны (в 1916 г.) Национальный пресс-клуб, Ассоциация шведских издателей и Шведский союз журналистов создали Совет по делам печати, который разработал и принял Кодекс журналистской этики, действующий с некоторыми изменениями до сих пор.

В 1969 г. Национальный пресс-клуб, Союз журналистов и Ассоциация издателей Швеции создали *Бюро омбудсмана по печати* и обновили Этический кодекс, распространяемый на печать, радио и телевидение, которым должен руководствоваться омбудсман по печати. Само Бюро включает избираемых этими организациями омбудсмана и его заместителя. Всего в этом Бюро шесть—восемь человек.

Омбудсман по печати выполняет двойную функцию — и прокурора, и адвоката. Его решения могут признать виновным орган печати или защищать лицо, считающее себя оскорблённым со стороны органа печати, радио, телевидения или высказываний с помощью технических средств. Конечно, можно обратиться в суд с иском о злоупотреблении свободой печати, но это дорогостоящая процедура, занимающая иногда длительное время, требующая много сил и нервов. Результатом рассмотрения может быть помещение опровержения, письменное извинение, штраф. Обычная сумма штрафа в среднем составляет 2–3 тыс. долл.¹

¹ См. об этом: Российская газета. 2000. 7 мая; 17 июня.

Если решение омбудсмана по печати не добровольно, то Сессионный суд обеспечивает его принудительно.

Парламентские омбудсманы наделены значительными правами в сфере их контроля за законностью деятельности органов государственного управления, местного самоуправления, судей, а также должностных лиц этих органов, любых лиц, чьи функции связаны с административным правоприменением. Однако вносить изменения в принимаемые ими решения омбудсманы не имеют права.

Если омбудсман обнаруживает нарушения законности, он обязан принять меры дисциплинарного или уголовного характера в зависимости от тяжести неправомерных действий. Если неправомерное деяние не является слишком грубым, омбудсман обращает на это внимание чиновника для того, чтобы тот устранил нарушение законности путем действия или бездействия. Он может также обратиться к вышестоящему должностному лицу или органу. Обычно этого бывает достаточно. Омбудсман может указать и на несоблюдение правил делопроизводства. Грубые нарушения законности дают право омбудсману возбуждать уголовное преследование.

Если он сам не прибегает к расследованию уголовного дела, то по его поручению этим делом занимается прокурор. На современном этапе в Уголовный кодекс Швеции внесены изменения, согласно которым часть правонарушений стала рассматриваться как дисциплинарные или административные проступки. По таким делам омбудсман может потребовать от вышестоящего по отношению к виновному должностному лицу органа власти вынесения ему выговора, вычета из заработной платы и др.

Наибольшее число дел возникает при обнаружении нарушений прав и законных интересов личности. Число таких дел выросло в связи с тем, что канцлер юстиции больше не занимается жалобами на действия администрации мест лишения свободы.

Для выявления фактов нарушения законности омбудсману предоставлены большие возможности. Он получает эти сведения из печати, радио и телевидения, ведет личный прием граждан и изучает их письма, может совершать инспекционные поездки, присутствовать на судебном заседании¹. По поручению омбудсмана посещает места лишения свободы прокурор.

¹ Ежегодно в канцелярию омбудсманов поступает до 5 тыс. жалоб и заявлений, не считая жалоб тех лиц, которые приходят на личный прием.

Уголовные преследования могут возбуждаться не только по жалобам лиц, считающих свои права нарушенными, но и любого физического лица, которому стало известно об имеющих место нарушениях законности. Дело может рассматриваться и по собственной инициативе парламентского омбудсмана. При этом он вправе затребовать любые необходимые ему документы, судебные протоколы, потребовать от органов печати и других СМИ материалы, на основании которых были помещены или показаны те или иные факты. Обычно этим занимается омбудсман по печати.

При оценке результативности работы омбудсманов Риксдага надо иметь в виду, что это *личностный институт, а не ведомство*. Такой подход с самого начала преследовал цель избежать превращения института омбудсмана в обычное бюрократическое учреждение. Поэтому аппарат омбудсманов очень небольшой: канцелярия, архив, правовая библиотека, консультанты.

Однако такой подход имеет и свои негативные стороны, так как при значительном объеме работы омбудсман просто не в состоянии лично проверить поступающие заявления и жалобы. Иногда омбудсман ограничивается простой отпиской без личной проверки материалов.

Институт омбудсмана включает также *правительственных уполномоченных*. Если уполномоченные Риксдага действуют на основе «Формы правления», Акта о Риксдаге, Акта о свободе печати, Закона о сроках возбуждения дела в суде (1998:1439), то для каждого правительенного омбудсмана приняты отдельные законы. Так, 13 июля 2001 г. (2001:660) был принят Закон об омбудсмане по делам национальных меньшинств, согласно которому он сам находится под надзором Департамента труда. Закон регламентирует сферу деятельности, задачи, организацию работы омбудсмана. Этот институт (так же, как и парламентские омбудсманы) носит личностный характер. При нем имеется только бюро и несколько должностных лиц в пределах выделенных Правительством средств. Согласно Закону 2001:660 этот омбудсман должен:

- способствовать доброжелательным этническим отношениям;
- изучать и улучшать положение иностранцев и их права, права этнических меньшинств;
- информировать Правительство и Департамент труда о состоянии дел в данных группах населения и принимать меры по устранению дискриминации;

• представлять Правительству предложения по совершенствованию законодательства в этой сфере;

• контролировать исполнение Закона о правах иностранцев.

Меры воздействия, к которым может прибегать правительственный омбудсман, включают: предложение виновному лицу или органу устраниТЬ обнаруженную дискриминацию, право обратиться к вышестоящему органу с предложением наложить дисциплинарное взыскание на виновных лиц, передать материалы в суд. Для оказания помощи этому омбудсману создана делегация по делам национальных меньшинств.

Правительственный омбудсман по вопросам равноправия женщины и мужчины, по существу, затрагивает проблемы тех сфер трудовых отношений, где еще не полностью обеспечено равноправие. Если заключается коллективный договор между предпринимателем и профсоюзом, то одним из пунктов договора является равная оплата труда мужчины и женщины. Но остается неравная оплата труда лиц, занятых индивидуальным трудом. Кроме того, женщины несут двойную нагрузку, если они занимаются трудовой деятельностью, — ведение домашнего хозяйства и работа вне дома. Поэтому законодательство и внимание Правительства сосредоточены на том, чтобы подключить мужчин к оказанию помощи женщине в ведении домашних дел и в воспитании детей. Как говорил в свое время бывший премьер-министр Улоф Пальме, весьма нелегкой задачей является изменение традиционного разделения труда мужчин и женщин¹. Необходима реформа во всех сферах общественной жизни, так как нельзя построить полностью демократическое общество при сохранении неравенства полов в каких-либо областях жизни общества. Иначе это должно являться расточительством человеческих ресурсов. Поэтому одной из задач правительственного омбудсмана является подготовка для Риксдага и Правительства законопроектов и правительстенных постановлений по вопросам равенства полов.

¹ См.: Palme O. Vi. Vanliga familjer. Stockholm, 1960.

Г л а в а 8

Местное управление и самоуправление в Швеции

8.1. Административно-территориальное устройство Швеции

Административно-территориальное устройство страны в ходе исторического развития претерпело существенные изменения. Из родоплеменной организации шведского народа в сельской местности начали образовываться церковные приходы, решавшие все местные дела, в том числе гражданские, семейные, земельные, уголовные. В городской местности образовывались гильдии, которые обсуждали и решали дела в рамках этих гильдий.

В Средневековые власть стала концентрироваться в руках короля и общешведских сословий. Король назначал своих представителей в городах и больших регионах. С распадом цеховой организации городское управление было заменено на назначаемых королем бургомистров. Город предлагал ему три кандидатуры на пост бургомистра, и из них король выбирал одного. Бургомистр (*borgermästare*) создавал магистрат, осуществляющий административные и судебные функции.

Магистраты решали вопросы управления городов на основе, главным образом, сложившейся практики. Это относилось и к вопросам статуса горожан. И такое положение сохранялось в течение длительного времени. Что же касается сельской местности, то в ней происходил процесс выделения из церковных приходов таких низовых административных единиц, как коммуны.

В соответствии с реформой 1843 г. были образованы две перекрещивающиеся единицы: сельская община (*lands*) и церковный приход (*borsammlingen*). Церковные приходы были объединены в епархии (*stifter*) во главе с епископами, подчиненными королю, который признавался главой церкви. Сельские общины действовали на основе самоуправления.

Новая реформа административного деления и управления была проведена в 1862 г. Такая реформа преследовала в первую

очередь цель заменить все сословно-представительные органы на соответствующие органы европейского типа — двухпалатный парламент и представительные органы на местах: ландстинги в округах и собрания городских и коммунальных уполномоченных — в коммунах.

Другой целью административной реформы было уточнение границ административного деления. Закреплена была Законом 1862 г. такая система: городские и сельские коммуны (*kommunalfullmäktige*), уезды (*härad*) и округа (*län*), которые иногда переводят как губернии. Церковные приходы сохранились, и у них остались некоторые общегражданские функции, например школьное образование, регистрация актов гражданского состояния (брачка, рождения, смерти). В церковном приходе существовали церковный совет и школьный совет. А для создания органов самоуправления на уровне ленов были образованы ландстингкоммуны¹.

С точки зрения самоуправления низовые коммуны и ландстингкоммуны ни организационно, ни в отношении их компетенции не были связаны друг с другом, что сохранилось до сих пор. Особый статус имели поселки городского типа, которые впоследствии были упразднены. Ландстингкоммуна соответствовала ленам, но в виде исключения один округ мог быть разделен на две ландстингкоммуны, или два округа объединялись в одну ландстингкоммуну.

В связи с усложнением государственных задач, часть из которых была передана органам местного самоуправления (здравоохранение, социальное обеспечение, более высокий уровень образования, планирование строительства, жилищное строительство и др.), а также изменениями в распределении населения возникла острая необходимость провести существенные реформы административного устройства Швеции. Значительная часть населения переселилась в города. А небольшие приходы (коммуны) были не в состоянии выполнять те задачи, которые государство им передало в условиях, когда центр тяжести пришелся прежде всего именно на коммуны.

В течение нескольких лет (1946, 1952, 1965) произошло укрупнение коммун, которые объединились в коммунальные (му-

¹ Ландстингкоммуна территориально соответствовала, как правило, ленам (округам), но были и исключения. Кроме того, шесть городов приравнивались к ландстингкоммунам: Стокгольм, Гётеборг, Мальмё, Евле, Хельсинборг, Норчёпинг.

ниципальные) блоки. В результате число коммун сократилось примерно на 1/3. Причем укрупнение осуществлялось главным образом по инициативе самих органов самоуправления и частично по решению администрации лена, «чтобы эффективно, экономично и в иных отношениях подходящим образом осуществлять свои обязанности».

Как отмечала 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 этих районов. Именно этим объясняется сопротивление многих коммун проводившейся реформе»¹. Поэтому позднее пришлось частично отказаться от чрезмерного увлечения укрупнением коммун.

Касаясь административно-территориального устройства, нельзя не сказать о том, что оно приспособлено не только для целей местного самоуправления, но и для целей местного государственного управления и судоустройства. Так, границы судебных округов не совпадают с делением на коммуны и лены. Местные отделения центральных департаментов и ведомств также в ряде случаев создаются в промежуточных единицах, тем самым как бы возвращаясь к прежним, упраздненным в свое время уездам.

Немаловажное значение для Швеции имеет вопрос о том, учитывается ли положение национальных меньшинств в ее административно-территориальном устройстве, вопрос, которому уделяет внимание международное сообщество. «Территориальное деление и децентрализация государственных полномочий, — пишет Л. В. Андриченко, — связанная с предоставлением *автономных прав* отдельным территориям, считается особенно оправданной в случаях, когда такое деление связано с осуществлением традиционных видов экономической деятельности коренными народами, например осуществлением оленеводства народами саами в Скандинавских странах. Это обусловлено, кроме прочих причин, глубокой привязанностью коренных народов к их землям, территориям и ресурсам, являющимся средством вы-

¹ Плевако Н. С. Коммунальная система в Швеции. Уроки демократии и социальной стабильности // Северная Европа. М., 1999. Вып. 3. С. 215.

живания этих народов. При этом такая привязанность, помимо экономических, имеет и другие аспекты — социальные, культурные, духовные, политические»¹. Л. В. Андриченко далее пишет, что в решении проблемы, связанной с народностью саами, имеет значение ее коллективный аспект в целях сохранения языка, самобытности, культуры, всего их существования.

При этом вопросам национальных меньшинств и их выживания уделяется большое внимание не только в национальном законодательстве, но и в документах ООН, например в ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, в которой даются определение «национальное меньшинство» и перечень его прав².

Что касается конституционного закрепления прав национальных меньшинств, то в ч. 4 § 2 гл. 1 «Формы правления» содержится следующая норма: «Будет поощряться право этнических, языковых и религиозных меньшинств сохранять и развивать собственную культурную и общественную жизнь» (в ред. Закона 1976:871).

Однако Риксдаг и Правительство Швеции на предоставление саамам автономии не пошли. Дело в том, что ареал обитания этой народности охватывает очень большую часть территории Швеции, где саами занимаются оленеводством. Поэтому вместо автономии шведский законодатель предпочел создание саамского парламента (*Samtingen*), решающего саамские проблемы на общегосударственном уровне. Саами остались разобщенными, проживая в разных административных единицах. *Самтинг* является совещательным органом при Правительстве. Надзор за обеспечением саамских прав возложен на местную администрацию, а также на парламентского и правительственный омбудсманов.

8.2. Местное государственное управление

Как и в центре, на местном уровне существует трехзвенная система государственного управления, включающая отраслевые и функциональные органы.

¹ Андриченко Л. В. Конституционно-правовой статус национальных меньшинств // Конституционное право государств Европы. М., 2005. С. 95.

² См.: Этнические меньшинства в современной Европе. М., 1997.

Основным звеном в местном государственном управлении является *начальник округа* — ландсхёвдинг, назначенный Правительством. Он относится к той категории чиновников, которые должны пользоваться доверием Правительства, т. е. он уходит со своего поста при смене Правительства. Но он может быть уволен в отставку и в другое время. Этот пост является почетным и высокооплачиваемым. На него обычно назначаются бывшие министры, другие видные общественные деятели, имеющие большой опыт государственной работы.

Ландсхёвдинг должен осуществлять четыре вида функций:

- представление общегосударственных интересов и задач, поставленных перед ним Правительством;
- осуществление контроля за другими местными органами государственного управления, обеспечение своевременности и полноты сбора государственных налогов;
- контроль за деятельностью местной полиции и сил быстрого реагирования. Он же выступает советником по обороне на территории своего округа;
- контроль за деятельностью органов местного самоуправления в области использования средств, выделяемых этим органам из государственного бюджета. До конца XX в. начальник округа осуществлял общий надзор (совместно с парламентским омбудсманом) за законностью их решений, обеспечением прав и свобод лиц, проживающих в данном округе. Последняя функция в 90-х г. XX столетия отпала. До середины XX в. столица Швеции Стокгольм находилась под контролем специального представителя Правительства (бургомистра). Но в 1968 г. эта должность была упразднена. В других городах связь между центром и местами осуществляли *магистры*, которые выполняли не только административные, но и частично судебные функции. Поэтому членами магистратов были профессиональные юристы.

Что касается контроля начальника округа за органами местного самоуправления, то он по мере расширения прав органов местного самоуправления сначала ослабевал, а затем и вовсе был упразднен. Он сохранился только в отношении финансовой сферы. Защита прав и интересов личности полностью перешла к парламентскому омбудсману.

Государство, передавая местному самоуправлению часть своих функций в социальной сфере и местной экономике, взяло на себя обязательство субсидировать местный бюджет в этой

его части. Частично субсидии даются для оказания финансовой помощи в связи со все возрастающими местными нуждами. Определение размера субсидий регулируется рядом законов и Законом «О коммунальных налогах и сборах».

Начальник округа имеет право осуществлять контроль за использованием таких «направленных дотаций» по их прямому назначению. Он вправе отменить или изменить местный бюджет в соответствующей его части¹. Кроме того, начальник округа имеет право присутствовать на заседаниях представительных органов — ландстинга и собраний коммунальных и городских уполномоченных².

Распределение полномочий между органами государственного управления и самоуправления выглядит примерно так:

- полиция — дело государственных органов;
- управление государственной собственностью местного значения отнесено к компетенции органов государственного управления;
- образование разделено между ними. Высшее образование находится в ведении Департамента образования, а среднее и среднее профессиональное — в руках городских и коммунальных органов самоуправления;
- здравоохранением занимаются ландстинги;
- социальное обеспечение и социальное страхование осуществляют коммунальные органы самоуправления;
- местные коммуникации разделены между ландстингами и коммунами, общегосударственные коммуникации находятся в ведении Департамента коммуникаций;
- контроль за деятельностью чиновников местного аппарата управления осуществляет начальник округа.

Таким образом, в целом в руках начальника округа сосредоточены функции контроля за деятельностью местной администрации, а также общего надзора за местными отделениями центральной Администрации. Ему принадлежит право и обязанность проверки жалоб на незаконные действия и решения местных чиновников. Эту функцию он осуществляет совместно с канцлером юстиции. Жалобы на решения начальника округа

¹ Вмешиваться же в распределение средств местного бюджета, полученных за счет собственных источников, начальник округа не имеет права.

² Кстати, присутствовать на заседаниях указанных органов может и любой член соответствующей коммуны.

могут приноситься в Верховный административный суд, а также в суд, находящийся в структуре центральной Администрации.

При начальнике округа имеется *Правление* (*landsturelse*), которое им образуется. Его функции связаны с кругом задач, налагаемых на начальника округа, и надзором за другими государственными ведомствами, создаваемыми по решению Правительства на местном уровне.

Правление контролирует поступления государственных налогов и сборов, отвечает за обеспечение общественной безопасности и порядка, входящего в сферу деятельности полиции, организует перепись населения, контролирует рациональное использование государственной собственности, следит за состоянием дорог общегосударственного значения, за планированием застройки, обеспечивает выполнение правительственные решений, осуществляет общий надзор за работой местных отделений центральной Администрации и некоторых сугубо местных ведомств.

Может показаться, что государственное управление в Швеции построено по принципу двойного подчинения: по вертикали — вышестоящим органам и по горизонтали — местным органам общей компетенции, что было характерно для советской системы управления. Но это не так. В Швеции местным органам предоставлена широкая самостоятельность управления при решении оперативных вопросов.

8.3. Местное самоуправление

8.3.1. Общие положения

«Форма правления» исходит из того, что власть в Швеции принадлежит народу, который осуществляет ее посредством государственного строя, основанного на представительной системе, и посредством коммунального самоуправления. Таким образом, формально местное самоуправление не должно было бы рассматриваться в настоящей книге, посвященной государственному праву Швеции. Шведские ученые и политики относят местное самоуправление к общественному сектору регулирования вопросов общественной жизни. И здесь важнейшая роль отводится местному самоуправлению. Но упорядочение жизни общества, решение общих проблем как в центре, так и на местном уровне невозможно без тесного взаимодействия государственно-

го руководства и самоуправления народа. Как считает Гуннар Веттерберг, «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»¹.

Далее Г. Веттерберг указывает на то, что нет ясного представления о распределении государственных и коммунальных сфер деятельности. Во многих областях, напротив, важно их взаимодействие. Коммуны несут основную ответственность за деятельность, но возможность ее обжаловать и право инспектировать означают, что отдельный гражданин может искать помощи у государства, если коммуны «попирают права личности».

Надо также иметь в виду, что государство, передавая органам местного самоуправления часть своих функций, прежде всего в социальной сфере, берет на себя обязательство финансировать связанные с этим расходы и, следовательно, не может не контролировать даваемые им субсидии, правильное их использование, что как бы втягивает указанные органы в систему осуществления государственной власти².

Сказанное дает основание уделить особое внимание *взаимоотношениям государства с местным самоуправлением*. Нормативной основой организации, деятельности и компетенции органов местного самоуправления, а также их взаимоотношений с государством, партийной системой, экономическими объединениями являются: Закон 1991:900 «О местном самоуправлении» (в ред. Закона 1995:154), Закон 1979:411 «Об изменениях деления Швеции на коммуны и ландстинги», Закон 1985:894 «О коммунальных объединениях», Закон 1994:690 «О референдумах в коммунах и ландстингкоммунах», 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.

Таким образом, вопросы, касающиеся местного самоуправления, определяются в законах, принятых Риксдагом. Что касается Правительства, то оно может в своих постановлениях пе-

¹ Веттерберг Г. Указ. соч. С. 291.

² Но все-таки формы государственного контроля (скорее, даже общего надзора) в Швеции существенно слабее, чем, например, в таких государствах, как Франция, где сильны централизованные начала в системе осуществления власти.

редавать часть административных полномочий (делегировать) этим органам. В соответствии с § 6 гл. 11 «Формы правления» «административные функции могут быть передоверены коммунам». Но если такие функции включают в себя осуществление государственной власти, то такая субделегация может содержаться только в Законе.

В целом Закон «О местном само управлении» довольно детально регламентирует все вопросы, касающиеся порядка формирования выборных и исполнительных органов местного самоуправления двух уровней (коммуны и лена), различия в полномочиях этих органов, порядок их работы, права уполномоченных, контроль за деятельностью собраний уполномоченных и ландстингов, выделяя особенности организации коммуны столицы Швеции. Стокгольм выступает в двух ипостасях — городского собрания уполномоченных и органа, приравненного к ландстингу.

При сравнении «Формы правления» и Закона «О местном самоуправлении» можно заметить много общего в регламентации отношений, которые касаются порядка формирования представительных и исполнительных органов, форм контроля за их исполнительными органами, закрепления прав народных избранников, форм финансовой поддержки политических партий, структуры представительных органов, несовместимости постов депутатов и уполномоченных с постами на административной службе, порядка прекращения полномочий представительных органов и отдельных их членов, ответственности исполнительных органов перед представительными.

Но тот факт, что Закон «О местном самоуправлении» принят значительно позже «Формы правления», позволил законодателю более четко и детально урегулировать многие вопросы, касающиеся работы собраний городских и коммунальных уполномоченных и ландстингов по сравнению с органом общенационального представительства — Риксдагом и исполнительной властью в Швеции, включить нормы, касающиеся нормативного и бюджетного процесса, а также структуры исполнительных органов местного самоуправления.

8.3.2. Порядок формирования органов самоуправления

Закон «О местном самоуправлении» включает наиболее важные нормы, касающиеся местного самоуправления, но не исчерпывает всех вопросов, которые возникают в данном общественном секторе самодеятельности шведских граждан.

Закон определяет круг лиц, которые признаются членами общины и ландстингкоммуны. Ими являются лица, зарегистрированные Реестром актов гражданского состояния, владеющие в коммуне (лене) недвижимым имуществом или платящие коммунальные налоги¹. Членом ландстингкоммуны признается тот, кто является членом одной из коммун в лене. Им считается не только гражданин Швеции, но и иностранец, проживающий в коммуне не менее трех лет и платящий в ней подоходный налог и другие сборы. Возраст для активного и пассивного избирательного права составляет 18 лет на день выборов. Согласно § 2 гл. 3 Закона «избирательное право имеет лицо, не являющееся шведским гражданином, только в том случае, если оно на 1 ноября каждого из трех лет, непосредственно предшествующих выборам, состояло на учете в государственном Реестре актов гражданского состояния. Оно должно включаться в список избирателей».

Несовместимость поста уполномоченного и лица, занятого на административной службе, установлена в § 6 гл. 3 Закона: «Лицо, состоящее на службе в коммуне или ландстингкоммуне и занимающее там руководящую должность, не может быть избрано уполномоченным». То же самое относится к местной государственной администрации.

Уполномоченные получают оклад в том случае, если работа в этом качестве занимает все их рабочее время. Остальным полагается возмещение за утраченный доход по основной деятельности при получении пенсии, отпускных и др. За время выполнения полномочий в органе самоуправления размер возмещения утраченного дохода определяет собрание уполномоченных или ландстинг. Этим представителям оплачиваются также затраты на поездки и другие расходы, связанные с выполнением поручений. Таким образом, полный оклад члена собрания получают далеко не все уполномоченные, а в основном председатель собрания и его заместители, председатели и заместители председателей постоянных комиссий собраний, доверенные лица, работающие в исполнительных органах самоуправления, аудиторы, часть муниципальных советников, представляющих самоуправление Стокгольма.

¹ Ранее размер имущества имел важное значение для получения избирательных прав и числа голосов каждого избирателя (до 39 голосов). Впоследствии множественный мандат был отменен.

В Швеции в отличие от других Скандинавских государств одновременно проводятся выборы во все представительные органы: Риксдаг, ландстинги и собрания городских и коммунальных уполномоченных — в третье воскресенье сентября через каждые четыре года. В случае внеочередных выборов в органы местного самоуправления их полномочия заканчиваются ко времени всеобщих выборов. Выборы основываются на пропорциональной избирательной системе. В них могут участвовать как общенациональные политические партии, так и местные политические объединения. При этом в разных регионах страны победа может доставаться представителям различных политических сил голоса за партийные блоки оказываются разделены поровну между блоками левых и правых партий.

Одновременные выборы в представительные органы Швеции, т. е. всеобщие выборы, имеют свои положительные и отрицательные стороны. С одной стороны, это значительно удешевляет расходы на избирательные кампании, а с другой — отсутствие так называемых промежуточных выборов в органы местного самоуправления создает ситуацию, при которой за общегосударственными проблемами оказываются забытыми местные проблемы. Но в ходе реформ шведы предпочли сохранение всеобщих выборов.

Промежуточные выборы, как отмечают наблюдатели в других странах, дают возможность политическим партиям выявлять отношение к ним избирателей и нередко по их результатам координировать свою политику по тем или иным проблемам. Однако дебаты, проведенные в Швеции в 80-х гг. XX столетия по различным вопросам государственного права, особенно не акцентировали внимание на этом вопросе, поскольку выборы проходили раз в три года. Только в более позднее время срок полномочий представительных органов был увеличен до четырех лет.

Закон «О местном самоуправлении» под «выборными представителями» подразумевает членов и заместителей членов собрания уполномоченных, комиссий и подготовительных органов собрания уполномоченных, а также ревизоров и их заместителей (§ 1 гл. 4 Закона). Указанные лица могут быть досрочно освобождены от своих полномочий при 1) отмене результатов выборов, 2) их исправлении, 3) лишении права быть избранными. В таком случае их полномочия прекращаются спустя два месяца после избрания новых членов собрания или нового подсчета голосов.

Указанный Закон не устанавливает численного состава органов местного самоуправления. Он зависит от числа избирателей в коммуне и лене: от 31 места в собрании коммунальных уполномоченных (если численность избирателей в коммуне не превышает 12 тыс.) до 71 места (если она превышает 12 тыс.). Собрание уполномоченных Стокгольма составляет 133 человека и столько же заместителей уполномоченных, но должно быть не менее 101 члена собрания.

Участвующие в выборах политические партии, представленные в собраниях уполномоченных, а также не получившие на следующих выборах ни одного места, в течение одного года после этого получают от своих представительных органов финансовую помощь, размер которой устанавливается соответствующим собранием в зависимости от числа мандатов: «эта помощь должна оказываться в таких формах, которые не включают неправомерное благоприятствование или неблагоприятствование какой-либо партии» (§ 10 гл. 2 Закона «О местном самоуправлении»). Если партия создает на местном уровне пост политического секретаря, то финансовая поддержка партии должна быть увеличена. Расходы при всеобщих выборах частично компенсируются из государственного бюджета.

8.3.3. Структура представительных органов самоуправления

В собраниях уполномоченных и ландстингах избираются *председатели и вице-председатели* (один или два). Собрания и ландстинги обычно определяют сами срок полномочий своего руководства (чаще всего четыре года). В регламентах представительных органов указывается, кто должен руководить собранием и заседанием ландстинга в отсутствие их председателя и его заместителей.

Закон «О местном самоуправлении» не определяет всю внутреннюю структуру представительных органов. Этот вопрос они решают самостоятельно. А Закон лишь указывает на их право создавать подготовительные органы: «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 заседание собрания» (§ 7 гл. 1 Закона). Как правило, собрания образуют *постоянные ко-*

миссии. Они небольшие по числу участников, но наделены значительным объемом обязанностей.

Много места в Законе «О местном самоуправлении» отведено *ревизорам*, или *аудиторам*. Они занимают своеобразное положение. С одной стороны, ревизоры избираются уполномоченными для контроля за деятельностью исполнительных органов собраний уполномоченных, т. е. являются частью структуры этих собраний, а с другой — это независимая служба, хотя и избираемая собраниями.

Их статус определен в специальной гл. 9 Закона «О местном самоуправлении». Они избираются собраниями уполномоченных на четыре года в год проведения всеобщих выборов. На тот же срок избираются и заместители ревизоров (всего не менее чем по трое). Но обычно ревизоров и их заместителей намного больше. Если ревизор досрочно оставляет свой пост, то выборы проводятся на срок до всеобщих выборов.

Ревизоры должны заниматься проверкой деятельности как исполнительных органов коммун и ландстингов, так и подготовительных органов собраний уполномоченных (§ 8 гл. 1 Закона 1991:900). Они предварительно знакомятся с проектом коммунального бюджета и дают по нему заключение. Ревизоры ежегодно отчитываются о своей работе перед собранием уполномоченных. Следовательно, ревизионная служба является формой контроля уполномоченных или других коммунальных органов.

Но в то же время задачей ревизоров является гораздо больший объем деятельности, который показывает, что эта служба чем-то напоминает счетные палаты, имеющиеся в других странах.

Прежде всего § 6 гл. 9 Закона 1991:900 устанавливает, что ревизоры *независимы* в осуществлении стоящих перед ними задач. Их проверка может распространяться даже на отдельных уполномоченных и отдельных чиновников коммунальной администрации, если они своими действиями причинили коммуне материальный ущерб. Ревизоры для осуществления своих полномочий вправе истребовать у исполнительных органов коммуны необходимые документы, присутствовать на заседаниях комитетов местной администрации, лично знакомиться с финансовыми счетами и отчетами, балансовыми ведомостями и делать по ним свои замечания. Но проверка ревизоров распространяется не только на финансовые вопросы. В соответствии с принятыми стандартами ревизионная служба должна проверять все аспекты деятельности в рамках своей компетен-

ции. Это касается даже проверки целесообразности деятельности и удовлетворительности ведения дел с хозяйственной точки зрения, достоверности отчетности, правильности проведения внутреннего контроля, осуществляемого отраслевыми комитетами исполнительной власти коммун, а также администрации муниципальных предприятий.

Когда отчет ревизоров, рассматриваемый собранием уполномоченных, содержит предложения об ответственности виновных лиц, собрание может запросить дополнительные разъяснения по этому вопросу у тех лиц и органов, к которым относится аудиторская проверка, и принять решение об уголовной или материальной ответственности виновных лиц и органов. При этом материальный иск, предлагаемый ревизорами, не должен предъявляться по истечении года со дня принятия решения об отказе от ответственности. Жалоба отдельных членов коммуны на решения, касающиеся служащих ревизионной службы, может быть подана в административный суд первой инстанции.

8.3.4. Компетенция органов местного самоуправления

Законы регламентируют как задачи местного самоуправления в целом, так и полномочия их выборных и исполнительных органов. Кроме того, отдельно устанавливаются полномочия как коммунальных и городских представительных и исполнительных органов, так и ландстингов и их исполнительных органов. Что касается общих положений, то Закон 1991:900 определяет их методом от противного. Согласно § 1 гл. 2 органы местного самоуправления «самостоятельно управляют общественными делами, которые имеют к ним территориальное отношение или затрагивают интересы членов их коммун 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, но только если ее целью является не прямое извлечение прибыли, а *предоставление своему населению общеполезных сооружений и оказание услуг*. Органы местного самоуправления могут объединяться в этих целях, а также стимулировать частные компании, находящиеся на их территории, но без прямой финансовой поддержки.

Надо отметить, что имеется существенное отличие в организации местного самоуправления в разных Скандинавских стра-

нах. У них у всех существует двухзвенная система административного устройства — на коммунальном и окружном уровнях, но формирование их органов самоуправления разное, различны взаимоотношения между коммунальными и окружными сознаниями соотношение их полномочий, а также их взаимоотношения с органами государственной власти. В Дании города не связаны с округами. Они не посылают своих представителей в окружные собрания. Это право предоставлено только жителям сельских коммун. В то же время в Норвегии и Швеции города входят в систему окружного самоуправления. Для Швеции характерна значительная самостоятельность не только коммунального, но и окружного самоуправления. В отличие от Дании и Норвегии ландстинги в Швеции имеют самостоятельную систему исполнительных органов, почти независимую от окружной администрации. А в Дании и Норвегии органы окружного самоуправления находятся под контролем представителей центра, которые их возглавляют. Исполнительных органов амтроды и фолькестинги не имеют. Исполнительная власть принадлежит начальникам округов.

И наконец, по-разному строятся взаимоотношения между коммунальным и окружным самоуправлением. В Швеции собрания коммунальных и окружных органов (ландстингов) никак организационно не связаны друг другом. *Каждый из них имеет свою собственную компетенцию.* Именно поэтому законодательство четко разграничивает их полномочия. Ландстинги не являются вышестоящей властью по отношению к собраниям коммунальных и городских органов самоуправления. Собрание уполномоченных Стокгольма, приравненное к ландстингам, согласно § 6 гл. 2 Закона 1991:900 «вправе вести дела, касающиеся какой-либо части ландстинга и формально относящиеся к компетенции собраний городских уполномоченных, если это вызвано существенной потребностью взаимодействия между ними, которая не может обеспечиваться иным способом». Это слишком общая норма. Но Устав Стокгольма детально регламентирует круг ведения его представительных и исполнительных органов.

Закон 1991:900 в гл. 3 так определяет функции собрания уполномоченных, считая их наиболее важными для местного самоуправления. К ним относятся:

- определение целей и общих предписаний в сфере самоуправления;

- принятие бюджета, установление коммунальных налогов и других местных платежей;
- организация и определение форм работы комиссий и комитетов, определение их полномочий;
- избрание членов подготовительных органов, их заместителей и членов исполнительных комитетов;
- избрание аудиторов и их заместителей, а также определение их числа;
- материальное обеспечение уполномоченных и других выборных органов собрания и членов исполнкомов;
- оценка деятельности своей администрации на основе ее годового отчета;
- решение вопроса о проведении местных референдумов;
- решение вопроса о передаче части функций собрания, кроме указанных выше, своим исполнительным органам;
- создание коммерческих предприятий, утверждение их целей, назначение членов их правлений и ревизоров, определение их числа, контроль за деятельностью этих предприятий;
- учреждение специальных фондов для коммерческих целей с участием соучредителей;
- принятие решений о допуске общественности к документам коммерческих предприятий на основе Акта о свободе печати. Муниципальные предприятия работают на автономных началах, но они могут вести хозяйственные дела не для цели извлечения прибыли, а для обеспечения нужд жителей коммуны, города, оказания им необходимых услуг. Правления таких предприятий и фондов должны предоставлять возможность собранию уполномоченных ставить на свое обсуждение принципиальные вопросы оценки их деятельности. Если предприятия или фонды образуются на основе соучастия с иными организациями, то собрание уполномоченных должно определить цели, основы организации и деятельности этого предприятия или фонда.

8.3.5. Процедура обсуждения и принятия решений собраниями уполномоченных и обжалования принятых решений

Эти вопросы определяются не только Законом «О местном самоуправлении», но и другими нормативными актами, в том числе принимаемыми собраниями уполномоченных регламентами. В регламенте должны содержаться положения о ряде вопросов ведения дел конкретного собрания уполномоченных, в том числе:

- о численности членов собрания;
- сроках проведения заседаний;
- законных причинах неучастия в заседаниях;
- заместителях, их вызове и их работе;
- неофициальных заседаниях до их официального открытия после избрания председателя собрания;
- лицах, обладающих правом участия в обсуждениях на заседаниях собрания;
- порядке решения дел, в том числе процедуре голосования;
- депутатской инициативе, интерpellациях и простых вопросах уполномоченных;
- ведении документации собрания.

Время проведения очередных заседаний устанавливает само собрание, оно созывается по предложению исполнительного комитета собрания или по требованию не менее чем одной трети уполномоченных. Но время может установить и председатель собрания. О созыве заседания уполномоченные должны быть извещены заблаговременно: не позднее недели до заседания. Извещение размещается на доске объявлений в тот же срок, об этом же сообщает местная печать. Если вопрос, который предполагается включить в повестку дня, требует срочного рассмотрения, то необходимо извещать о созыве заседания собрания не позднее последнего буднего дня, предшествующего дате заседания.

Кворум заседания составляет более половины уполномоченных или заместителей, если они призваны исполнять обязанности уполномоченных, которые отсутствуют по уважительной причине. При обсуждении интерpellаций такой кворум не обязательен. Кроме уполномоченных на заседаниях собрания имеют право присутствовать без права решающего голоса руководители комитетов, аудиторы (ревизоры), некоторые работники из администрации. Последние обязаны присутствовать по требованию собрания.

Правом инициативы на включение вопросов в повестку дня заседания собраний уполномоченных (ландстингов) обладают члены собрания, подготовительные органы собрания, члены исполнительных органов, правления местных предприятий, если им это предлагает собрание в отношении каждого конкретного дела. Депутатская инициатива, как и в отношении членов Риксдага, облекается в форму motion. Но в отличие от депутатов Риксдага, motion должен иметь форму проекта готового решения

(§ 33 гл. 5 Закона 1991:900). Причем такого, чтобы можно было бы принять по нему решение в течение не более одного года, иначе депутатское предложение снимается с обсуждения.

Обсуждению вопросов на пленарном заседании предшествует его предварительная подготовка в постоянной комиссии собрания. Но это не является обязательным для рассмотрения заключений ревизоров, отзыва уполномоченного, а также, когда само собрание принимает решение о «срочном рассмотрении дела».

К полномочиям собрания (ландстинга) относится принятие решения о проведении референдума по требованию не менее 5% членов коммуны. Требование должно быть подано от имени лиц, обладающих избирательным правом. В письме должны быть подписи инициаторов референдума, их имена, адреса и вопросы, которые они предлагают вынести на референдум (Закон 1994:692 «О референдуме в коммуне и ландстингкоммуне»). В случае принятия решения о проведении референдума все избирательные действия — проверка подлинности подписей, опрос населения и др. производит соответствующая избирательная комиссия, которая получает за это дополнительную оплату.

Председатель собрания уполномоченных (ландстинга) в отличие от тальмана Риксдага не только руководит работой представительного органа, но и участвует в принятии его решения. Если голоса разделяются поровну «за принятие решения» или «против», то голос председателя становится определяющим. Если же обсуждаются дела о выборах, кроме приема на работу, то при аналогичной ситуации вопрос решается жеребьевкой.

При формировании подготовительных органов собрания, его исполнительного комитета действует принцип пропорциональности, а не принцип «победитель получает все» (Закон 1992:339 «О пропорциональной системе выборов»). Установленный Законом принцип выборов способствует достижению консенсуса между различными силами, представленными в собрании. В результате проекты решений являются хорошо подготовленными еще до пленарных заседаний собраний уполномоченных и ландстингов. Благодаря этому органы самоуправления могут принимать решения достаточно быстро и эффективно.

Указанный принцип действует:

- когда избираются постоянные комиссии собрания и председатели комитетов исполнительной власти, а также их заместители;
- когда происходит выбор ревизоров и их заместителей;

- когда избираются правления автономных акционерных обществ, компаний и фондов, а равно и проверяющих их ревизоров.

По поводу деятельности указанных юридических и физических лиц уполномоченные могут использовать такие формы контроля, как запросы, т. е. интерpellации и вопросы. Но вопросы, в сущности, являются скорее средством получения уполномоченным какой-либо информации. Процедура их внесения и обсуждения, а также принятия по интерpellации определенного решения, в том числе даже освобождения от должности виновного лица, к которому она была направлена, мало чем отличается от процедуры в Риксдаге.

По обсуждению дел на заседании собрания должен вестись протокол под ответственность председателя собрания. Закон 1991:900 содержит детальный перечень дел, порядок их обсуждения и принятия решения по каждому вопросу. С ним имеют возможность ознакомиться не только участвующие в обсуждении соответствующего вопроса уполномоченные, но и каждый член коммуны (или ландстингкоммуны). Они могут также получать копии решений органа местного самоуправления. Так, в Законе 1991:900 предусматривается возможность использования института прав меньшинства, который довольно успешно действует в Дании, а в Швеции — в работе Риксдага только по конституционным изменениям. В § 36, 37 гл. 5 Закона «О местном самоуправлении» установлено: «Рассмотрение вопроса откладывается, если этого потребует не менее одной трети присутствующих (на пленарном заседании. — М. М.) уполномоченных». Когда рассматривается вопрос об изменениях в уставах и регламенте и он уже был один раз отложен, то отложить рассматриваемое дело вторично можно лишь по требованию простого большинства уполномоченных. Но в случае решения об отсрочке рассмотрения вопроса он должен быть включен в повестку дня следующего заседания.

8.4. Исполнительные органы местного самоуправления¹

8.4.1. Исполнительный комитет

Исполнительная власть в сфере самоуправления осуществляется органами общей и специальной компетенции. Общая компетенция предоставлена исполнительному комитету, изби-

¹ Схема исполнительных органов местного самоуправления коммуны со средней численностью населения дается в приложении 12.

раемому собранием уполномоченных, как правило, в соответствии с принципом пропорционального представительства политических партий в собрании уполномоченных. Однако в небольших коммунах это не всегда можно обеспечить. Тогда партии, представленные в собрании, могут получить по одному месту в исполнкоме. Когда кто-либо выбывает из его состава, а выборы в исполнком проходят на пропорциональной основе, то своего нового члена и его заместителя назначает фракция этой партии. В ином случае довыборы проводит собрание уполномоченных. Обычно оно передает исполнение функции члена исполнкома его заместителю. Собрание уполномоченных должно решить вопрос о том, в какой мере этому заместителю предоставляется право участвовать в обсуждении вопросов и заносить свое особое мнение в протокол заседания исполнкома.

Срок полномочий исполнкома — четыре года начиная с 1 января после года всеобщих выборов. Но собрание может наделить членов исполнкома полномочиями сразу же после всеобщих выборов, например с октября года выборов. Оно может досрочно освободить члена исполнкома от его должности.

Параграф 1 гл. 6 Закона 1991:900 определяет общие цели для исполнкомов и конкретные полномочия. Как исполнительно-распорядительный орган исполнком несет ответственность за воплощение в жизнь решений собрания, за экономическое состояние коммуны и ландстингкоммуны, за эффективность деятельности специальных комитетов, а также муниципальных предприятий и фондов. Он ведет переговоры с профсоюзными отделениями коммунальных служащих по заключению коллективных трудовых договоров и от имени коммуны заключает такой договор как работодатель.

Конкретные полномочия исполнкомов заключаются в следующем. Им надлежит согласно § 4 гл. 6 Закона 1991:900:

- подготавливать проекты решений для собрания уполномоченных, а также давать заключения на все рассматриваемые в собрании дела, кроме чисто внутренних;
- исполнять решения собрания;
- выполнять те задачи, которые может поставить перед ним собрание;
- руководить всей хозяйственной деятельностью коммуны или ландстингкоммуны;

- координировать и контролировать работу специальных комитетов, а также осуществлять надзор за правлениями местных предприятий и фондов;
- выступать стороной в административном суде первой инстанции и второй инстанции, а также назначать своего представителя для участия в работе суда в качестве истца или ответчика¹. Исполком может быть истцом при опротестовании решения собрания.

8.4.2. Специальные исполнительные органы

В системе исполнительных органов местного самоуправления, помимо исполкома, важную роль играют также специальные органы управления — комитеты, бюро, службы, избираемые собранием уполномоченных на тот срок, который он сам же устанавливает. Он определяет их численность, порядок работы, их полномочия и регламенты. Закон «О местном самоуправлении» лишь устанавливает, что такие специальные органы «должны стремиться к взаимопониманию с теми, кого они обслуживают» (§ 8 гл. 6).

Исполком вправе передавать часть своих полномочий конкретному из указанных органов, учреждений и др. Собрание уполномоченных избирает председателя и (или) одного-двух вице-председателей для руководства этими органами, определения их состава. Но созыва может потребовать 1/3 членов такого специального органа управления. Заседания проводятся при закрытых дверях, если только этот специальный орган не примет иного решения.

Закон о местном самоуправлении содержит значительное число норм, которые посвящены формам соучастия в коммунальном (городском) управлении. Еще в 1976 г. был принят Закон 1976:351 «О представительстве в правлениях лиц, служащих в акционерных обществах и в экономических объединениях» и в 1978 г. — Закон 1978:580 «О совместных решениях в трудовых отношениях». Суть их состоит в определении порядка заключения коллективных договоров и разрешения возникающих кон-

¹ Примером таких дел может быть жалоба члена коммуны на незаконные, с его точки зрения, решения представительных и исполнительных органов коммуны, на отказ в предоставлении копии решений этих органов. Истцом в суде первой инстанции может быть не только заинтересованное лицо, но и любой член коммуны.

фликтов между предпринимателями и профсоюзами и предоставлении профсоюзным объединениям права участвовать в принятии решений правлениями по вопросам, связанным с трудовыми отношениями.

8.4.3. Орган представительства сторон

Поскольку комитеты и исполнком являются одной из сторон при решении вопросов трудовых отношений персонала коммунальной администрации, они выступают в качестве работодателей для этого персонала, на стороне которого находятся местные отделения весьма влиятельного Профсоюза коммунальных служащих. Собрание коммунальных уполномоченных или по его поручению исполнком назначает не более трех лиц из числа членов исполнкома в *орган представительства сторон*. Столько же назначает профсоюз. Этот орган заключает коллективный договор.

В соответствии с достигнутым компромиссом между органами местного самоуправления и Профсоюзом коммунальных служащих орган представительства сторон может участвовать в работе коммунальных органов, но не в принятии их решений. Такое участие не относится к заседаниям ревизионной службы, а также некоторых специальных административных органов при исполнкоме, в том числе избирательных комиссий и операционных советов.

Собрание уполномоченных в специальных регламентах определяет функции, состав, срок полномочий и формы деятельности органа представительства сторон. Те лица, которые входят в такой орган от исполнкома (муниципалитетов), имеют право на дополнительную оплату или освобождение от основной работы. В городах такие органы представительства сторон получили наименование «орган самоуправления муниципального объекта».

8.5. Коммунальное хозяйство

Коммунальное хозяйство ведется на основе местного бюджета, который включает ставки коммунальных налогов и сборов и направления расходов на местные нужды. При этом деятельность коммун и ландстингкоммун по идеи должна быть направлена на то, чтобы обеспечить их потребность. Но, к

сожалению, потребности постоянно растут и получаемых доходов не хватает. Органы местного самоуправления в целях экономии стремятся сократить управленческий персонал, а также изыскивать новые источники доходов, вкладывать средства в доходные предприятия. Последнее ограничено требованием закона заниматься только такой деятельностью, которая необходима для обеспечения нужд коммуны. Чисто коммерческая деятельность не допускается.

У органов самоуправления есть две возможности обеспечения местных потребностей: *собственные источники пополнения бюджета* и так называемые *направленные дотации*, т. е. те субсидии, которые поступают из государственного бюджета для выполнения функций, передаваемых государством коммунам: образование, здравоохранение и иные социальные вопросы.

К собственным источникам пополнения местного бюджета относятся: коммунальные налоги, пошлины, сборы за оказание услуг, за сдачу муниципального жилья в аренду, однако они не должны превышать затраты на эти услуги. За доходы от рынков, которые получают предприниматели, взимается пошлина, размеры которой устанавливают собрания уполномоченных. Доходы могут поступать также от предоставления частным лицам и экономическим объединениям коммунальных земельных участков.

Расходная и доходная части бюджета должны быть представлены в проекте годового бюджета, который подготавливается специальными комитетами и правлениями муниципальных предприятий и фондов. После одобрения исполнкома бюджет должен быть представлен собранию до конца октября на следующий бюджетный год вместе с наметками на три года. Бюджетный год начинается с 1 января после утверждения проекта бюджета собранием уполномоченных.

Важной особенностью этого процесса является предоставление проекта местного бюджета для ознакомления с ним жителей соответствующей коммуны (ландстингкоммуны). Они имеют право присутствовать на заседаниях, посвященных принятию бюджета и обсуждению отчета о его выполнении. Но этим участие граждан не исчерпывается. Согласно Закону не только проект местного бюджета, но и отчет о его исполнении должны быть «доступны для ознакомления с ним общественности» с одновременным извещением о месте заседания на доске объяв-

лений и в СМИ. Представители общественности могут высказываться о проекте и отчете¹.

Что касается «направленных дотаций», то о расходах средств, выделенных из государственного бюджета, собрание уполномоченных обязано информировать государственные органы, а также начальника округа.

Важнейшей чертой местного самоуправления в Швеции является его самостоятельность при решении вопросов, касающихся его функций и целей. Государственная власть воздействует на него не путем администрирования, а путем применения экономических механизмов и путем законодательной регламентации. Центральная и местная государственная власть не вправе давать органам самоуправления руководящих указаний. Если один из них принимает незаконное решение, то опротестование такого решения возможно лишь через административный суд первой инстанции. Такое же право обжалования решений представительных или исполнительных органов местного самоуправления предоставлено физическим и юридическим лицам соответствующей коммуны.

Указанная судебная процедура отличается от порядка обжалования, предусмотренного в отношении решений государственной Администрации, где, как правило, первой инстанцией является квазисудебная процедура в самой Администрации и где не подлежат обжалованию парламентские решения, в том числе и принятые Риксдагом законы. Поэтому Закон «Об административном процессе» не применяется к органам местного самоуправления. Контроль за законностью их решений или действий осуществляют также омбудсмен Риксдага.

«Если административный суд в первой или апелляционной инстанции отменил решение по протесту или жалобе, а это решение уже исполнено, то согласно § 15 гл. 10 Закона 1991:900 орган самоуправления, который принял такое решение, обязан принять меры к тому, чтобы последствия исполнения были исправлены в той мере, в какой это возможно». Как и в отношении государственной Администрации, понятие «законность» определяется достаточно широко. Поэтому незаконным признается решение:

- которое не принято в установленном законом порядке;

¹ Согласно § 22 гл. 8 Закона 1991:900 такие высказывания допустимы и в ходе обсуждения отчета.

- принято за пределами компетенции такого органа самоуправления или с превышением его компетенции;
- явно противоречит закону или иному правовому акту;
- которым тот или иной чиновник отказал юридическому или физическому лицу в удовлетворении его законного требования, чем нанес ему существенный ущерб.

8.6. Общие выводы

На местное самоуправление возлагается все больший круг задач. Поэтому они уже не добиваются расширения своих полномочий, а ведут борьбу за большее финансовое их обеспечение. Они самостоятельно обязаны решать вопросы культуры, досуга, содержания дорог, улиц, парков, пожарной безопасности, местных коммуникаций, водоснабжения, канализации, энергоснабжения, распоряжения собственностью, строительства жилья для недостаточно обеспеченных граждан. Законодательно на местное самоуправление возложены задачи, как правило являющиеся обязательными. К ним относятся: содержание школ, социальные услуги, здравоохранение и содержание поликлиник, больниц, аптечных пунктов, планирование строительства и социальной помощи, обеспечение обязательного обучения в средней школе и среднее специальное образование, забота о детях и престарелых, которая всегда принадлежала коммунам, организация ясель и детских садов. Коммуны строят дома для престарелых, обеспечивают им помощь на дому, отвечают за охрану окружающей среды. Акционерные общества и фонды распространены в сфере жилищного строительства и эксплуатации коммунального жилья. Иногда собрания уполномоченных создают общества и фонды совместно с ландстингами.

Главной заботой ландстингов является вся сфера медицинского обслуживания населения ландстингкоммуны, в том числе профилактическое здравоохранение, проведение прививок, подготовка медсестер, работа диспансеров, организация женских и детских консультаций. Хотя шведское здравоохранение является бесплатным, это не исключает обращения в платные медицинские учреждения с последующей оплатой комитетом здравоохранения ландстинга этих расходов по средней системе оплаты. Оплачиваются купленные лекарства, кроме слишком дорогих. Ландстинги занимаются энергоснабжением, организацией общественного транспорта и др.

При таком далеко не полном перечне услуг, оказываемых населению органами местного самоуправления, не может не стоять остро вопрос об их финансировании. Попытки сократить число коммун путем их объединения в коммунальные блоки помогло лишь частично смягчить проблему, ослабив в то же время прямые контакты органов самоуправления с населением. Диалог с населением осуществляется путем использования местного телевидения и газет, Интернета, встреч с населением в общественно доступных для него местах для обсуждения предполагаемого решения, с тем чтобы оно было принято с учетом мнения жителей коммуны, ознакомления их с принятymi решениями.

Исполнительные органы местного самоуправления оказываю как индивидуальные услуги (уход за престарелыми, предоставление места в детские учреждения и школы и др.), так и коллективные (ремонт дорог, строительство спортивных сооружений, охрана природы и окружающей среды, строительство и ремонт медицинских учреждений). При этом комитеты должны разъяснять населению стоимость таких услуг.

Важной чертой коммунальной демократии является постоянный контроль представительных органов за деятельностью своих исполнительных органов через назначаемых собранием *доверенных лиц*. Они могут возглавлять исполнительные комитеты или один из специальных комитетов.

В сфере местного самоуправления необходимо различать управляющих лиц и рядовых служащих, под которыми понимаются учителя, медицинские работники, служащие в социальной сфере, а также «синие воротнички», т. е. рядовые коммунальные работники. По отношению к ним органы местного самоуправления выступают в качестве работодателей. Но поскольку Профсоюз коммунальных служащих — это общенациональная профсоюзная организация, входящая в ЦОПШ, то для переговоров с этим профсоюзом потребовалось объединение всех уровней коммунального самоуправления и ландстингов. Сначала были созданы две федерации, а затем они были соединены в одну *Федерацию ландстингов*. Федерация решает три главные задачи:

- проведение переговоров с Профсоюзом коммунальных служащих;
- обеспечение контактов органов самоуправления с Правительством и его Администрацией;

- обеспечение органов самоуправления необходимыми юридическими консультациями.

На местах собрания уполномоченных и ландстинги заключают коллективные договоры с местными отделениями профсоюза.

Увеличение числа услуг и их размеров временами достигает четверти валового национального продукта Швеции. По Закону «О коммунальных налогах» подоходный налог с населения коммун и ландстингкоммун не может превышать 35% налогооблагаемой базы. Это основной источник доходной части местного бюджета. А расходы растут из-за безработицы, увеличения числа детей и снижения детской смертности, из-за повышения среднего возраста для пенсионеров. Возникает дисбаланс между запросами на коммунальные услуги и сокращением доходов, например, из-за оттока капитала из Швеции за рубеж.

Поэтому наблюдатели, политики и ученые отмечают противоречивость в состоянии местного самоуправления в последние десятилетия. «Содержательная деятельность шведской коммуны остается столь же многообразной, как и прежде, и ее роль в жизни шведов не подвергается сомнению, — отмечает Н. С. Плевако. — Но внутренние процессы, протекающие в самой системе местного самоуправления, свидетельствуют о том, что она вступила в критическую fazu своего развития. Мы уже упоминали об унификации, укрупнении коммуны, что объективно отдаляет население от принятия решений. Нельзя не отметить и видимую тенденцию к бюрократизации власти на местах¹. Как считает А. Густафссон, «многое в демократическом образе мышления было вытеснено в пользу экономического взгляда на общественную деятельность. Демократические принципы признаются неэффективными. Их выполнение требует времени. Сейчас же бал правит экономика, а не законы»². Однако он же отмечает тенденцию сохранения демократии в местном самоуправлении, заключающуюся в желании населения коммун взять на себя выполнение поручений коммунальных органов на добровольных началах. Резкий отпор рядовых шведов встречают попытки правых партий покуситься на те завоевания, которые обеспечиваются на коммунальном уровне.

¹ Плевако Н. С. Указ. соч. С. 217.

² Gustafsson A. Kommunal självstyrelse. Stockholm, 1996. S. 12.

Сами органы местного самоуправления изыскивают возможности решить финансовые проблемы. Одни «продают» свои уникальные климатические особенности или собственную историю, другие стремятся привлечь капиталы за счет проведения спортивных мероприятий, вплоть до международных соревнований, трети претендуют на роль «Силиконовой долины» США, создавая центры технологий на Севере Швеции, четвертые стремятся получать доходы за счет международного туризма и использовать иные источники пополнения местного бюджета.

Автор учебника «Шведское государственное право» Иоаким Хергелиус указывает на то, что правовая регламентация местного самоуправления из центра не является позитивным фактором. Она столь непредсказуема и непостоянна, столь неопределенна по своему характеру, что не может служить источником коммунального права.

Этот вопрос стал предметом дебатов по проблеме ответственности на все случаи жизни на местном уровне¹. Указанная проблема обсуждалась в начале 90-х гг. прошлого столетия, и в конце XX столетия в Закон «О местном самоуправлении» были включены нормы о гарантиях от вмешательства центра во все вопросы местного самоуправления, что получило наименование «регионализация». Система гарантий была также направлена против вмешательства в указанные вопросы органов местного государственного управления.

В 2003 г. был создан специальный комитет по вопросам ответственности, в задачу которого входило проведение эксперимента по совершенствованию проблем местного самоуправления, в том числе его правового регулирования. Эксперимент охватывал о. Готланд (его Западный лен) и лен Сконе. Комитет должен был подготовить свои предложения для проведения на их основе конституционных дебатов в Риксдаге и внесения изменений в действующее законодательство в направлении усиления прав органов самоуправления на уровне коммун и ландстингов, более четкого определения взаимоотношений органов государственного управления и местного самоуправления.

¹ Более детально об этом см.: *Hergelius J. Svensk statsrätt och stunten literature.* Stockholm, 2006. S. 285—296.

Заключение

В Швеции накопился богатый опыт создания зрелого гражданского общества, условий, способствующих повышению политической активности граждан во все сферах общественной жизни, чему служат также и все государственно-правовые институты. Почти постоянное пребывание у власти Социал-демократической рабочей партии привело к закреплению социал-демократической доминанты в праве, в которой сложилась широкая демократия, создана система умелого управления народным хозяйством с помощью не административных, а экономических методов регулирования, система выравнивания уровней жизни — перераспределения доходов от чрезмерно богатых слоев населения в пользу менее обеспеченных слоев.

Кратковременное нахождение у власти буржуазно-центристских партий не может изменить демократические принципы шведского государства и права, направленные на повышение благосостояния шведов, хотя некоторое ухудшение в правовой системе имеет место, кроме того, стало ослабляться государственное воздействие на экономику.

В последнее время перед страной возникли две значительные проблемы. С одной стороны, для регулирования экономической и социальной жизни, расширения самоуправления граждан в Швеции возник мощный общественный сектор, поглощающий большие материальные и финансовые средства и людские ресурсы, которые могли быть заняты производительным трудом.

Все политические партии понимают, что сокращение общественного сектора приведет к снижению качества услуг населению, к росту безработицы, которая ляжет бременем на бюджет государства и вызовет социальную напряженность в обществе. Поэтому, критикуя социал-демократов за высокие расходы, пришедший к власти в 2006 г. Кабинет правоцентристского блока не решился проводить слишком радикальные меры в этом направлении.

С другой стороны, к концу XX в. государственный управленический аппарат стал слишком громоздким и дорогим для та-

кой небольшой по численности населения страны, как Швеция. Кстати, даже в России все увеличивающийся аппарат управления поглощает огромные государственные средства. Что уж говорить о Швеции!

Высокое налогообложение предприятий привело к оттоку капиталов в страны с более низкими (менее высокими) налогами и другими платежами, что резко снизило доходы государства. Надо, конечно, иметь в виду, что любая общественная форма содержит в себе положительные и отрицательные стороны. И для ее выбора власть должна исходить из того, каких сторон в такой форме больше. Но условия жизни не остаются неизменными. Выбранная общественная форма через определенные промежутки времени может начать давать сбои, что требует по ряду проблем новых подходов к их решению, как в области экономики, так и в социально-политической жизни общества и государства. Не удивительно поэтому, что Швеция стала терять свои передовые рубежи, например в отношении ВВП, приходящегося на душу населения.

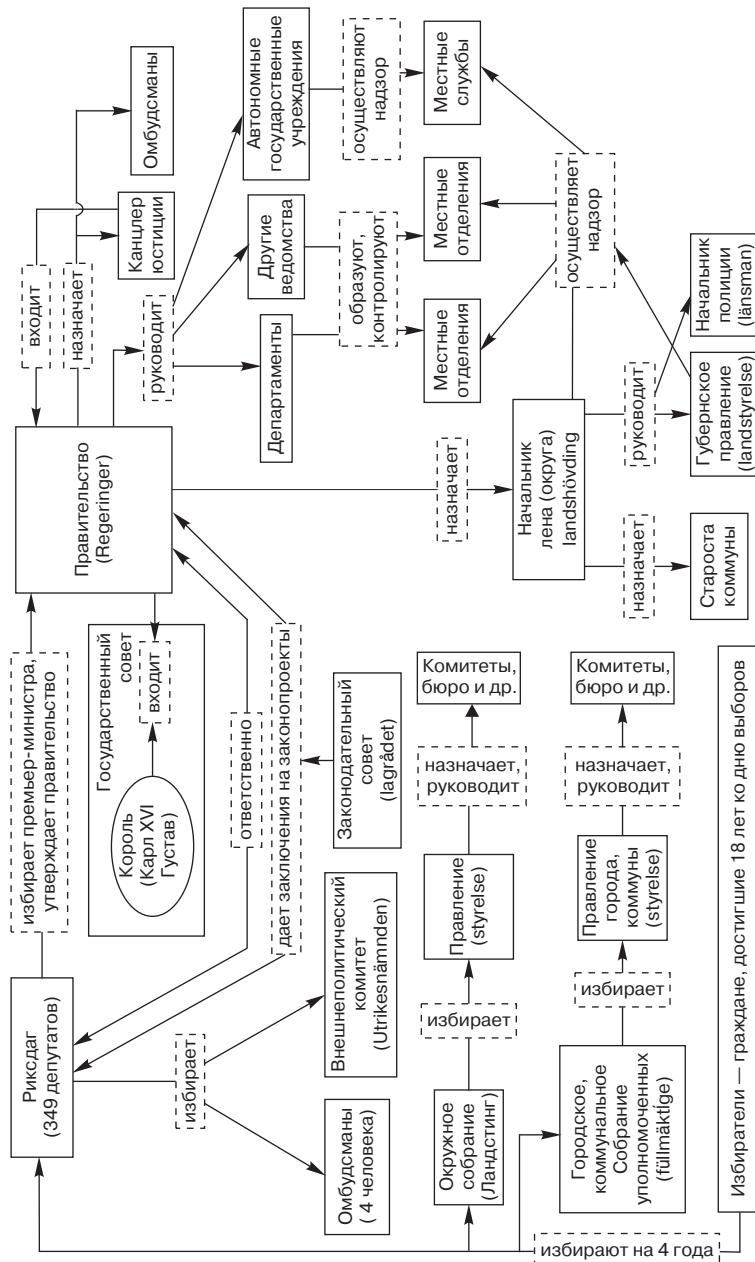
Для Российской Федерации важно учитывать как позитивный, так и негативный опыт не только Швеции, но и других зарубежных стран.

Финляндский президент Верховного административного суда при ознакомлении с высшими органами государственной власти России отметил, что северные страны в работе по совершенствованию аппарата, выработке более эффективных методов руководства экономикой и социально-политическими процессами позволяют себе прибегать к правовым и экономическим экспериментам, поскольку являются небольшими по численности населения и территориям. Проводя не всегда удачные эксперименты, они могут сразу почувствовать негативные стороны того или иного решения. А такая большая страна, как Российская Федерация, не может превращать всю страну в площадку для экспериментов. Некоторые неудачные решения как в экономике, так и в государственном управлении очень болезненно отражаются на управлении, на правовой системе, на экономическом положении всего Российского государства.

Приложения

Приложение 1

Система органов власти и управления Швеции



Приложение 2

**Итоги выборов в Риксдаг Швеции с 1917 по 2006 г.
(до 1970 г. — в Нижнюю палату)**

Партия	Количество мандатов								
	1917	1920	1921	1924	1928	1932	1936	1940	1944
Умеренная коалиционная	57	70	62	65	73	58	44	42	39
Народная ¹	62	48	41	33	32	24	27	23	26
Партия центра ²	14	30	21	23	27	36	36	28	35
Социал-демократическая рабочая	86	75	93	104	90	104	112	134	115
Левая партия — коммунисты ³	0	0	7	5	8	2	5	3	15
Партия охраны окружающей среды («зеленые») ⁴	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Прочие	11	7	6	0	0	6	6	0	0
Всего	230	230	230	230	230	230	230	230	230
	1948	1952	1956	1958	1960	1964	1968	1970	1973
Умеренная коалиционная	23	31	42	45	39	32	32	41	51
Народная	57	58	58	38	40	42	34	58	34
Партия центра	30	26	19	32	34	35	39	71	90
Социал-демократическая рабочая	112	110	106	111	114	113	125	163	156
Левая партия — коммунисты	8	5	6	5	5	8	3	17	19
Партия охраны окружающей среды («зеленые»)	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Прочие	0	0	0	0	0	3	0	0	0
Всего	230	230	231	231	232	232	233	350	350

¹ В 1921—1932 гг. выступали две партии.

² В 1917—1921 гг. выступали две партии.

³ Ныне — Левая партия.

⁴ Образована в 1981 г.

Окончание приложения 2

Партия	Количество мандатов							
	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1998
Умеренная коалиционная	55	73	86	76	66	80	80	82
Народная	39	38	21	51	44	33	26	17
Христианско-демократическая	—	—	—	—	—	26	15	42
Партия центра	86	64	56	44	42	31	27	18
Социал-демократическая рабочая	152	154	166	159	156	138	161	131
Левая партия — коммунисты	17	20	20	19	21	16	22	43
Партия охраны окружающей среды («зеленые»)	—	—	0	0	20	0	18	16
Прочие	0	0	0	0	0	25	0	0
Всего	349	349	349	349	349	349	349	349
	2002				2006			
Умеренная коалиционная	55				97			
Народная	48				28			
Партия центра	22				29			
Христианско-демократическая	33				24			
Социал-демократическая рабочая	144				130			
Левая партия	30				22			
Партия охраны окружающей среды («зеленые»)	17				19			
Всего	349				349			

Приложение 3

**Соотношение числа поданных за партии голосов
и числа полученных ими мандатов в 2002 и 2006 гг.**

Партия	Общее число поданных голосов		Процент поданных голосов		Число полученных мандатов	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006
Умеренная коалиционная	809 041	1 456 014	15,26	26,23	55	97
Партия центра	328 428	437 389	6,19	7,88	22	29
Народная либеральная	710 312	418 395	13,39	7,54	48	28
Христианско-демократический союз	485 235	365 998	9,15	6,59	33	24
Социал-демократическая рабочая	2 113 560	1 942 625	39,85	34,99	144	130
Левая	444 854	324 722	8,39	5,85	30	22
Партия охраны окружающей среды («зеленые»)	246 392	291 121	4,65	4,24	17	19
Другие партии	165 390	315 044	3,12	5,67	0	0
В выборах участвовали	Зарегистрировано		Процент участвующих		349	349
	5 303 212	5 551 278	80,11	81,99		

Приложение 4

**Государственная поддержка партийных групп и депутатов
Риксдага после выборов 2006 г. (в млн крон)¹**

Вид поддержки	СДРПШ	УКП	НП	ХДП	Левая партия	ПЦ	«Зеленые»
За общую партийную деятельность в Риксдаге и вне его	55,49	27,14	21,30	18,27	17,20	13,34	11,88
Помощь самой партии	47,33	20,00	14,33	11,67	10,67	7,00	5,67
Поддержка канцелярий	Данных нет						
Основная и дополнительная поддержка: партии депутатов Риксдага депутатов за работу в партийной группе	5,80 2,35	5,80 1,34	5,80 1,17	5,80 0,80	5,80 0,73	5,80 0,53	5,80 0,41
Основная сумма	1,28	2,55	2,55	2,55	2,55	2,55	2,55
Дополнительная сумма	6,16	2,35	2,05	1,41	1,28	0,94	0,73
Оплата партийных секретариатов	57,96	22,22	19,32	13,39	11,33	8,83	6,76
Заграничные поездки	0,31	0,14	0,13	0,10	0,09	0,08	0,06

¹ Оклады депутатов, их поездки на заседания парламента, ознакомительные поездки по стране, заграничные поездки и другие расходы устанавливаются в той части государственного бюджета, которая выделяется на общие расходы Риксдага и находится на специальном счете в Риксбанке.

Приложение 5

**Распределение мандатов в Риксдаге
между женщинами и мужчинами после выборов 2006 г.¹**

Партия	Число мест		
	Женщины	Мужчины	Всего в Риксдаге
Социал-демократи-ческая рабочая	65	65	130
Умеренная коалиционная	43	54	97
Партия центра	11	18	29
Либеральная народ-ная	14	14	28
Христианско-демо-кратический союз	9	15	24
Левая	14	8	22
Партия охраны окружающей среды («зеленые»)	10	9	19
Итого	166	183	349

Число женщин в Риксдаге росло от выборов к выборам: 1970 г. — 45, 1973 г. — 68, 1976 г. — 75, 1979 г. — 92, 1982 г. — 95, 1985 г. — 108, 1988 г. — 131, 1991 г. — 115, 1994 г. — 141, 1998 г. — 149, 2002 г. — 158, 2006 г. — 166.

¹ Источник: Sveriges Riksdag. Riksdagens — trycknenet. Stockholm, 2006.

*Приложение 6***Шведские правительства**

Партии, составившие Правительство	Время нахождения у власти
НП, СДРПШ ¹	до марта 1920 г.
СДРПШ	март 1920 г. — октябрь 1920 г.
«Административное»	октябрь 1920 г. — октябрь 1921 г.
СДРПШ	октябрь 1921 г. — апрель 1923 г.
Правая (консервативная)	октябрь 1924 г. — июнь 1926 г.
НП	июнь 1926 г. — октябрь 1928 г.
Правая	октябрь 1928 г. — июнь 1930 г.
НП	июнь 1930 г. — сентябрь 1932 г.
СДРПШ	сентябрь 1932 г. — июнь 1936 г.
Крестьянский союз (ПЦ)	июнь 1936 г. — сентябрь 1936 г.
СДРПШ, Крестьянский союз	сентябрь 1936 г. — декабрь 1939 г.
СДРПШ, все буржуазные партии	декабрь 1939 г. — июль 1945 г.
СДРПШ	июль 1945 г. — сентябрь 1951 г.
СДРПШ, Крестьянский союз	сентябрь 1951 г. — октябрь 1957 г.
СДРПШ	октябрь 1957 г. — сентябрь 1976 г.
ПЦ, УКП, НП	сентябрь 1976 г. — октябрь 1978 г.
НП	октябрь 1978 г. — сентябрь 1979 г.
ПЦ, УКП, НП	май 1981 г. — сентябрь 1982 г.
СДРПШ	сентябрь 1982 г. — сентябрь 1991 г.
УКП, НП, ПЦ, ХДП	сентябрь 1991 г. — сентябрь 1994 г.
СДРПШ	сентябрь 1994 г. — сентябрь 2006 г.
УКП, ХДП, ПЦ, НП	с сентября 2006 г.

¹ С 1932 г. социал-демократы формировали кабинеты одни или в коалиции с Крестьянским союзом (Партией центра) непрерывно до 1976 г., не считая военные годы.

*Приложение 7***Схема рассмотрения дел в Риксдаге**

Первая сессия		
Сентябрь — выборы в Риксдаг	Июль—август — летние каникулы	Июнь — дебаты руководителей партий. Общие прения
Октябрь — образование Правительства, других органов		Май — принятие законов, контрольные полномочия. Дебаты по ЕС
Ноябрь — внесение и обсуждение проекта бюджета	Пленарные заседания Риксдага (палаты)	Апрель — внесение и обсуждение дополнительного бюджета
Декабрь — принятие государственного бюджета	Январь — дебаты руководителей фракций (партийных групп)	Март — весенние каникулы
		Февраль — дебаты по внешней политике

Очередная сессия			
Сентябрь — внесение проекта бюджета	Июль—август — летние каникулы	Июнь — общие дебаты, принятие законов, постановлений	
Октябрь — внесение законопроектов, общеполитические дебаты		Май — дебаты по ЕС, отчеты, другой контроль, законопроекты	
Ноябрь — определение финансовых дел, внесение депутатских предложений (motion)	Пленарные заседания Риксдага (палаты)	Апрель — внесение и принятие дополнительного бюджета	
Декабрь — обсуждение и принятие государственного бюджета	Январь — дебаты руководителей фракций (партийных групп)	Февраль — дебаты по внешней политике	Март — весенние каникулы

*Приложение 8***Одна из недель очередной сессии Риксдага**

День недели	Рассматриваемые дела
Понедельник	Заседания не проводятся. Депутаты работают на местах или находятся в служебных поездках
Вторник	С 14.00 до 16.30 — дебаты по интерpellациям, а по возникающим делам — с 18.00
Среда	Работа пленума — с 9.00. Проведение обсуждений по актуальным вопросам. Голосование по возможным делам
Четверг	Работа пленума — с 12.00 или дебаты по интерpellациям. Необходимые голосования. С 14.00 — часть вопросов. 15.00 — информация Правительства
Пятница	С 9.00 — обсуждение возникающих и текущих интерpellаций

В разные недели вопросы, находящиеся на рассмотрении палаты, варьируются.

*Приложение 9***Из дневника работы одного депутата Риксдага за неделю**

День недели	Дела
Понедельник	8.00 — поход в прачечную. 10.00 — встреча в своем округе с партийным представителем. 16.00 — встреча в коммунальном правлении. Вечер — 18.00 — родительское собрание. Затем подготовка к поездке в Стокгольм
Вторник	6.15 — поездка в Стокгольм. Ознакомление с документами постоянной комиссии Риксдага. Далее — получение собственной почты и иных сообщений. 11.00 — работа в постоянной комиссии. 13.00 — ланч с секретарем комиссии. 14.00 — дебаты по интерpellации. 16.00 — заседание партийной группы Риксдага. Вечер — письменное заключение постоянной комиссии по образованию, ответы на письма
Среда	9.00 — голосование на пленарном заседании Риксдага. 10.00 — прения по вопросам образования. 13.00 — посещение школы. 15.00 — выработка тактики с определенными членами комиссии. 17.00 — изучение немецкого языка. 18.00 — рабочая встреча по внесению депутатского предложения. Вечер — чтение документов комиссии, подготовка вопросов министру образования
Четверг	8.30 — заседание партийной группы. 10.00 — заседание комиссии. 14.00 — час вопросов. 15.30 — встреча с профсоюзом учителей. 16.30 — подготовительное заседание. Вечер — подготовка письменной интерpellации по вопросу о расходах на образование
Пятница	9.00 — дебаты по интерpellации, передача интерpellации в канцелярию палаты. 10.30 — возвращение домой, зубрежка немецкого языка. 13.00 — встреча в комитете по рыболовству и чтение еженедельной прессы. 14.00 — встреча с членами коммунального правления, подготовка к посещению рынка (магазинов). Вечер — празднование дня рождения друга
Суббота	8.00 — домашние дела. 10.00—14.00 — посещение рынка. Вечер — встреча с друзьями
Воскресенье	Семейные дела. Вечер — чтение стенограммы дебатов, подготовка письменных вопросов для палаты

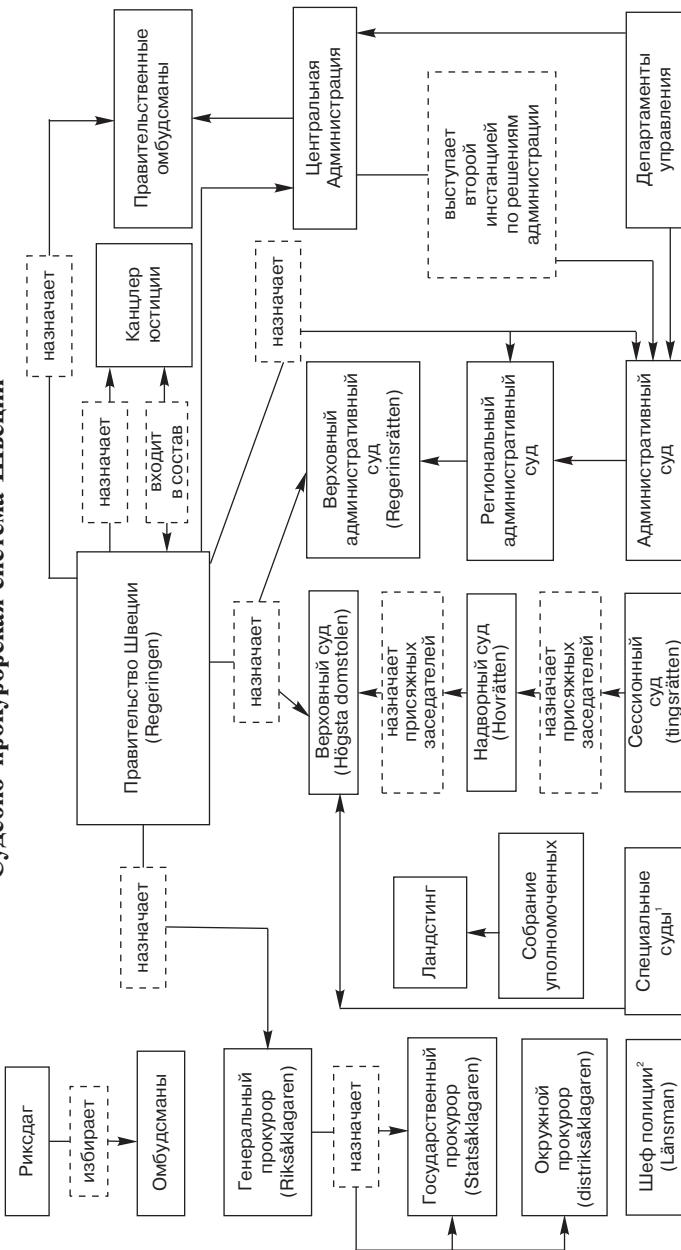
Приложение 10

**Состав шведского четырехпартийного Правительства,
сформированного после всеобщих выборов 2006 г.¹**

Персоналии	Министры
Фредерик Рейнфельдт	премьер-министр
1. Адерс Борг	финансов
2. Андреас Карлгрен	охраны окружающей среды
3. Беатрик Аск	юстиции
4. Карл Бильд	иностранных дел
5. Сессилия Мальмстрём	по делам ЕС
6. Кристина Хусмарк Перссон	социального страхования
7. Эскил Эрландссон	сельского хозяйства
8. Гуннила Карлссон	экономики и бюджета
9. Иоран Хегглунд	социальных дел
10. Ян Бёйрклунд	школьного образования
11. Ларс Лейёнборг	профессионального образования
12. Лена Адельсон Лильерот	культуры
13. Мария Ларссон	здравоохранения
14. Матс Оделл	по вопросам коммунальных дел и финансовой конъюнктуры
15. Мауд Улофссон	вице-премьер и по охране природы
16. Микаэл Оденберг	обороны
17. Мауко Сабини	интеграции и равноправия
18. Стен Толгфорс	торговли
19. Свен Отто Литторин	по вопросам рынка труда
20. Тобиас Бильстрём	миграции
21. Оса Торстенссон	коммуникаций

Источник: Канцелярия Правительства, 1 ноября 2006 г.

¹ Состав департаментов строго ограничен законом. Поэтому Правительство Ф. Рейнфельдта пошло на его изменение, включив в него дополнительно министров без портфелей. Кроме того, оно ликвидировало суперминистерство экономики и торговли, так как выступает за либерализацию экономики, ограничение ее государственного регулирования.

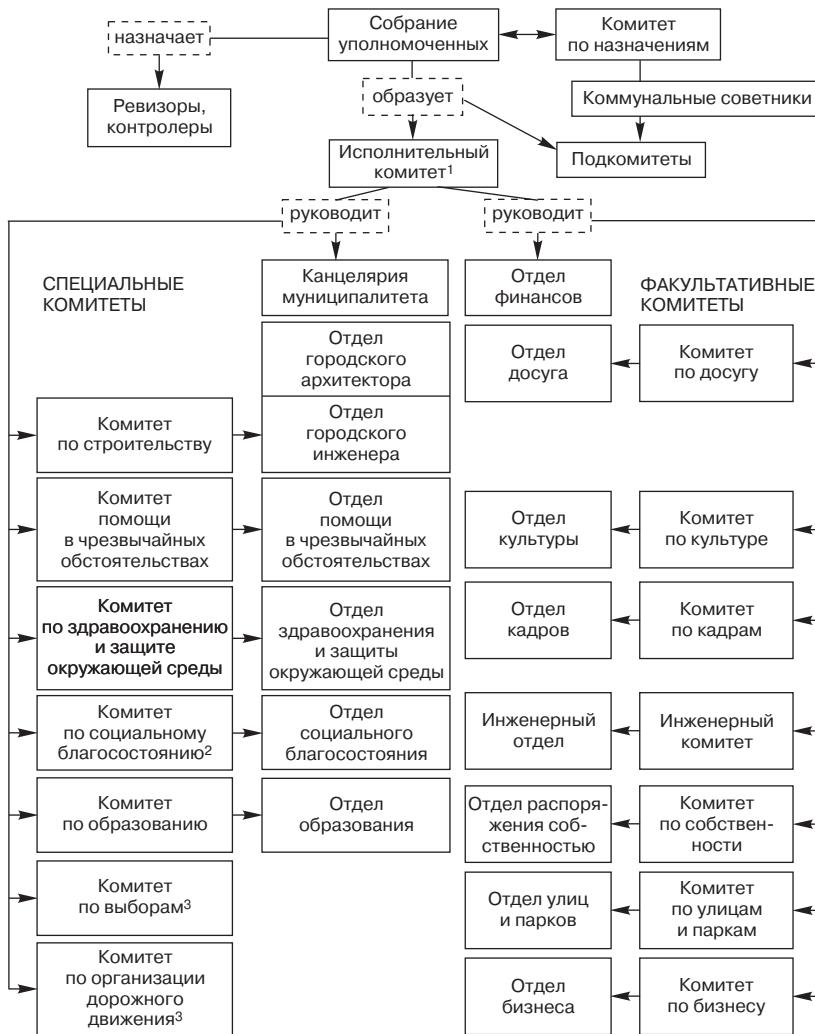
*Приложение 11***Судебно-прокурорская система Швеции**

¹ Каждый специальный суд образуется и действует по особому закону.

² Назначает глава департамента внутренних дел, контролирует начальник округа.

Приложение 12

Структура исполкома города со средней численностью населения



¹ В этом примере сюда входит также комитет по безработице, комитет планирования в чрезвычайных обстоятельствах, комитет по гражданской обороне, комитет долгосрочного планирования и комитет по ориентации потребителей.

² Некоторые коммуны могут включать местные районные комитеты.

³ Не имеет собственного отдела.

Содержание

От автора	5
Введение	7
Глава 1. Шведское право: возникновение и развитие	15
1.1. Характерные черты шведской правовой системы	15
1.2. Государственное право в средневековой Швеции	22
Глава 2. Эволюция шведской конституции	32
2.1. Основные законы Швеции в период начала буржуазных преобразований (1809—1866)	32
2.1.1. Форма шведского государства на первом этапе буржуазной государственности	33
2.1.2. Форма правления в Швеции	34
2.1.3. Государственный режим в Швеции на первом этапе буржуазных преобразований	36
2.1.4. Форма государственного устройства Швеции	37
2.1.5. Политический режим	52
2.2. Эволюция шведской конституции во втором периоде ее развития (1866—1949)	55
2.2.1. Общая характеристика конституционного строя	55
2.2.2. Эволюция формы шведского государства	57
2.3. Реформы в третьем периоде конституционного развития Швеции (1949—1974)	66
2.3.1. Цели конституционной реформы	66
2.3.2. Конституционные реформы, закрепившие шведский парламентаризм на третьем этапе конституционного развития Швеции	68
2.3.3. Новая «Форма правления» от 27 февраля 1974 г.	70
2.3.4. Проблемы демократии по конституционной реформе 1949—1974 гг.	77
2.3.5. Государственный режим в Швеции	79
2.4. Последующие поправки в действующие основные законы	80
2.4.1. Поправки революционного, принципиального характера ...	80
2.4.2. Изменения конституции, обусловленные развитием науки и техники, защитой социально-экономических прав	83
2.4.3. Конституционные поправки, касающиеся представительной формы демократии — Риксдага и органов местного самоуправления	85

2.4.4. Поправки, улучшающие структуру конституции	86
2.4.5. Общая характеристика основных законов Швеции	86
Глава 3. Правовой статус личности по действующей конституции	89
3.1. Понятие правового статуса личности	89
3.2. Особенности имплементации норм международного права и норм региональных организаций в национальное право Швеции	95
3.3. Конституционные принципы правового статуса граждан	101
3.3.1. Общие положения	101
3.3.2. Равноправие граждан	102
3.3.3. Законность	108
3.3.4. Защита государством и обществом интересов, прав и свобод каждой личности	111
3.3.5. Широта и полнота содержания прав, свобод и обязанностей граждан	113
3.3.6. Значительный объем конституционных обязанностей личности перед обществом и государством. Ответственность граждан за злоупотребление своими правами и свободами	114
3.3.7. Гарантированность прав и свобод личности	117
3.3.8. Приоритет интересов общества и государства перед интересами личности	119
3.4. Институт гражданства в Швеции	120
3.5. Статус иностранцев	127
3.6. Некоторые особенности правового положения шведских граждан	130
3.6.1. Социальные права и свободы	130
3.6.2. Политические свободы и права шведских граждан	134
3.6.3. Личные (гражданские) права и свободы	140
Глава 4. Система органов власти и управления в Швеции и порядок их формирования	142
4.1. Система государственных органов законодательной и исполнительной власти	142
4.2. Избирательное право в Швеции	148
4.2.1. Всеобщее избирательное право	148
4.2.2. Прямоизбирательное право	150
4.2.3. Равное избирательное право	151
4.2.4. Тайное голосование	151
4.2.5. Добровольность участия в выборах	152
4.3. Шведская избирательная система	153
4.3.1. Взаимоотношение избирательной и партийной систем	153
4.3.2. Порядок организации и проведения выборов	156
4.3.3. Эволюция избирательной системы	157
4.3.4. Внеочередные выборы	160

4.3.5. Выборы в Европейский парламент	161
4.3.6. Итоги выборов и факторы, их определяющие	162
Глава 5. Риксдаг — парламент Швеции	166
5.1. Место Риксдага в государственном механизме	166
5.2. Структура Риксдага	177
5.2.1. От двухпалатной к однопалатной системе Риксдага	177
5.2.2. Внутренняя организация шведского Риксдага	179
5.3. Компетенция Риксдага	188
5.3.1. Общие положения	188
5.3.2. Законодательная власть	189
5.3.3. Финансовая власть Риксдага	198
5.3.4. Полномочия Риксдага в сфере внешней политики и обороны	201
5.3.5. Полномочия Риксдага по формированию других государственных органов и различных государственных учреждений	208
5.4. Контрольная власть Риксдага	213
5.4.1. Значение парламентского контроля. Его формы и методы	213
5.4.2. Формы парламентского контроля	216
5.4.3. Контроль постоянных комиссий Риксдага	219
5.4.4. Контрольные функции Ревизионного управления Риксдага	222
5.4.5. Парламентский контроль в сфере взаимоотношений Швеции и органов ЕС	223
5.4.6. Контроль органов и учреждений, не являющихся внутренними органами Риксдага	223
5.4.7. Депутатские запросы как форма контроля	225
5.5. Парламентская процедура	228
5.5.1. Понятие парламентской процедуры и ее значение в определении места Риксдага в механизме осуществления государственной власти	228
5.5.2. Рассмотрение отдельных вопросов в Риксдаге	232
5.5.3. Законодательный процесс	236
5.5.4. Бюджетная процедура	247
5.6. Правовой статус депутатов	248
5.6.1. Права и обязанности депутатов Риксдага	248
5.6.2. Ответственность депутата	251
5.6.3. Депутатская неприкосновенность — иммунитет	254
5.6.4. Льготы и преимущества	255
Глава 6. Исполнительная власть в Швеции	259
6.1. Глава государства	259
6.1.1. Эволюция королевской власти	259

6.1.2. Проблема реформирования формы шведского государства	270
6.2. Причины сохранения монархии	271
6.3. Современный статус главы шведского государства	274
6.4. Правительство Швеции — глава исполнительной власти	278
6.4.1. Конституционный статус Правительства	278
6.4.2. Полномочия Правительства Швеции	281
6.4.3. Центральная Администрация	292
6.5. Административный процесс	300
Глава 7. Правоохранительные органы Швеции	306
7.1. Общие положения	306
7.2. Демократические принципы правосудия	309
7.3. Система судебных органов	318
7.3.1. Суды общей юрисдикции	318
7.3.2. Административная юстиция	320
7.3.3. Специальные суды	323
7.4. Прокуратура	326
7.5. Канцлер юстиции	328
7.6. Парламентские и правительственные омбудсманы	329
Глава 8. Местное управление и самоуправление в Швеции	335
8.1. Административно-территориальное устройство Швеции	335
8.2. Местное государственное управление	338
8.3. Местное самоуправление	341
8.3.1. Общие положения	341
8.3.2. Порядок формирования органов самоуправления	343
8.3.3. Структура представительных органов самоуправления	346
8.3.4. Компетенция органов местного самоуправления	348
8.3.5. Процедура обсуждения и принятия решений собраниями уполномоченных и обжалования принятых решений	350
8.4. Исполнительные органы местного самоуправления	353
8.4.1. Исполнительный комитет	353
8.4.2. Специальные исполнительные органы	355
8.4.3. Орган представительства сторон	356
8.5. Коммунальное хозяйство	356
8.6. Общие выводы	359
Заключение	363
Приложения	365

Мария Александровна Могунова
Государственное право Швеции

**Юридическое издательство НОРМА
101990, Москва, Колпачный пер., 9а
Тел./факс (495) 621-62-95
E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com**

Редактор *В. Н. Листовская*
Корректор *И. В. Кришталь*
Художник *С. С. Водчиц*
Верстка: *В. М. Родин*

Подписано в печать 05.08.09
Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура «Таймс». Печать офсетная
Усл. печ. л. 24,00. Уч.-изд. л. 22,83
Тираж 1000 экз. Заказ №

По вопросам приобретения книг обращайтесь:

**«Издательский Дом ИНФРА•М» —
официальный дистрибутор Издательства НОРМА
(опт, розница, книга — почтой, доставка)
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в
Тел.: (495) 363-42-60 (многоканальный);
(495) 363-42-60 доб. 215 (справки о наличии);
(495) 363-42-60 доб. 247 (книга — почтой);
(495) 363-42-60 доб. 251 (заключение договоров);
Факс: (495) 363-92-12
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru**

**Центр комплектования библиотек
119019, Москва, ул. Моховая, д. 16, корп. К
Российская государственная библиотека
Тел.: (495) 695-93-15**

**Книжный супермаркет «Библиосфера»
(розничная продажа)
м. «Пролетарская», ул. Марксистская, д. 9
Тел.: (495) 670-52-17, 670-52-18, 670-52-19
www.bibliosfera-ddk.ru**
