

Сравнительный анализ систем местного самоуправления Дании и Норвегии

Местное или муниципальное самоуправление - это система управления местными делами, которая осуществляется специальными выборными органами, непосредственно представляющими население той или иной административно-территориальной единицы страны. Система местного самоуправления государства играет важную роль в социально—политической системе страны.

Общее определение местного самоуправления, которое фактически стало универсальным и принятым всеми демократическими государствами было дано ещё Европейская Хартия о местном самоуправлении, принятой Советом Европы 15 октября 1985 года. Под местным самоуправлением Хартия понимает «право и действительную способность местных сообществ контролировать значительную часть общественных дел, управлять ею в рамках закона под свою ответственность и на благо населения»[3]. Главная цель создания системы местного самоуправления - улучшение качества жизни местного сообщества и увеличение его вклада в развитие всей страны [2]. Местное самоуправление нацелено на решение вопросов местного значения. Отдельные местности имеют свои особенные нужды, которые лучше всего удовлетворяются местным самоуправлением.

Таким образом, можно сказать, что местное самоуправление - один из основных элементов управления, обеспечивающих благосостояние государства и общества. Именно поэтому в странах Северной Европы вопросам местного самоуправления уделяется большое внимание.

Скандинавская система местного самоуправления отражает основные принципы политической системы и власти скандинавских стран, такие как демократия, социальная ориентированность, децентрализация. Скандинавская система местного самоуправления заслуживает особого внимания как система, доказавшая свою жизнеспособность и эффективность.

Скандинавское местное самоуправление обладает специфическими чертами, которые позволяют выделить особую скандинавскую модель местного самоуправления. Рассмотрим более подробно систему скандинавского местного самоуправления на примере Дании и Норвегии.

В организации местного самоуправления Норвегии и Дании можно выделить значительное количество общих черт. Они характерны не только для этих стран; выделяя эти черты, можно говорить об общескандинавской системе организации местного самоуправления. Прежде всего, стоит отметить глубокие корни и давние традиции местного самоуправления в этих странах, а также жизнеспособность этой системы.

Особенностью всех скандинавских стран является двухуровневая организация местного самоуправления: на уровне округа или фюльке и коммуны. Не менее примечательной чертой скандинавского местного управления является его базирование на системе комитетов, которые формируются органами местного самоуправления по их усмотрению для решения вопросов местного значения в определенной сфере.

Важной чертой является значительная децентрализация исполнительной власти в этих странах. Местные органы управления обладают достаточно широкими полномочиями. Государство уменьшает полномочия своих органов на местах в пользу самоуправления. Максимально децентрализованное управление связано с фактическим отсутствием у государства исполнительских полномочий, а также функций управления в сферах здравоохранения, социального обеспечения, образования, регулирования труда и занятости, экологической политики и т.д. В этих областях государство осуществляет лишь общее законодательное регулирование и значительную часть финансирования. Муниципалитеты в праве заниматься любыми вопросами, которые они находят важными для местного

сообщества, если только данные вопросы не являются компетенцией государства и не регулируются отраслевым законодательством. При этом можно отметить общие формулировки компетенции местного самоуправления.

Функции местных органов власти обеих стран также схожи. Для муниципалитетов это услуги начального образования, здравоохранения, социальные услуги, услуги жилищного строительства, газо- и водоснабжения, культуры. На уровне округа выделяются такие функции, как среднее образование, региональное планирование, строительство дорог и региональный транспорт, региональная культура, региональный спорт.

Также систему организации местного самоуправления в Скандинавских странах объединяет развитая система контроля за деятельностью местных органов власти. Контролирующую функцию выполняют государственные министерства и ведомства, контрольные комитеты, наконец, особую роль в этой сфере играет институт омбудсмена.

Таким образом, вышеперечисленные черты определяют основу скандинавской системы местного самоуправления. Однако каждая из рассмотренных стран имеет свои особенности в системе организации местного самоуправления, отражающие специфику ее социально-политической системы.

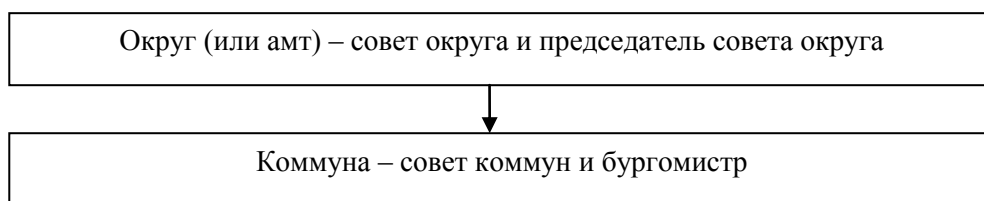


Рисунок 1- Система местного самоуправления в Дании
Примечание - Источник: разработка авторов

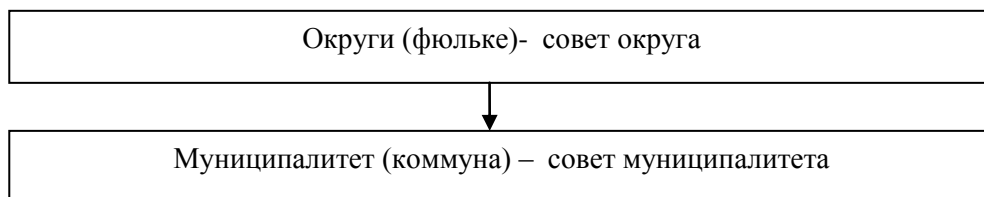


Рисунок 1 - Система местного самоуправления в Норвегии
Примечание - Источник: разработка авторов

Важно отметить, что датское местное самоуправление имеет конституционную защиту: принцип самоуправления местных сообществ закреплен в п. 82 Конституции Дании. В отличие от других скандинавских стран, местное самоуправление не прописано в конституции Норвегии, и таким образом не имеет конституционной защиты. Формально правительство и парламент могут в любое время повлиять на работу местного самоуправления. Это отражено в Акте «О местном самоуправлении Норвегии» от 1837 года, который включает в себя часть специального законодательства, и может быть в любой момент изменен голосованием в национальном парламенте – Стортинге (рисунок 1).

Существенно различие и в принципах назначения на должность главы округа. В Норвегии губернатор назначается королем. В Дании же председатель Совета округа выбирается из его состава. Анализируя эти различия, можно сделать вывод, что в Дании значительно сильнее осуществлена децентрализация власти, органы местного самоуправления более независимы и самостоятельны.

Существуют также некоторые различия в функциях, выполняемых местными органами власти в этих странах. Например, в Норвегии функция развития малого и среднего бизнеса передана региональным органам власти, в то время как в Дании эта функция передана на коммунальный уровень.

Несколько различается также сама структура организации муниципального управления: например, в Норвегии существует основной Исполнительный комитет,

которому переданы важные функции, в том числе, финансового и бюджетного планирования и многие другие. В Дании же предусмотрено только обязательное создание финансового комитета, который функционирует на равных основаниях с другими комитетами.

Особенностью Дании является то, что в выборах в органы местного самоуправления могут принимать участие иностранные граждане, проживающие на территории данной коммуны не менее трех лет.

Следует также отметить большую консервативность норвежской муниципальной политики: фундаментальные ее принципы заложены еще Актом о местном управлении от 1847 года [1].

Таким образом, можно сделать вывод, что Дания испытала значительное влияние общеевропейского опыта организации местного самоуправления и в этой области следует общим тенденциям Европейского Союза, проводя дальнейшую децентрализацию и укрупнение исторически сложившихся регионов. Норвегия же выявляет приверженность традиционным принципам организации местного самоуправления, которые имеют глубокие исторические корни.

Таблица 1 - Сравнительная характеристика системы местного самоуправления Норвегии и Дании

Страна	Организация местного самоуправления	Контроль за деятельностью местных органов власти	Отражение принципов местного самоуправления в Конституции	Финансирование органов местного самоуправления
Норвегия	Двухуровневая: округи (фюльке) муниципалитеты (комунны)	Коммунальный департамент, оказывает значительное влияние на принимаемые на местном уровне решения.	Нет	Посредством местного налогообложения, пошлин и местных предпринимателей, частично за счет поступлений из центральных органов власти и других государственных институтов или займов.
Дания	Двухуровневая: округи комунны	Органы самоуправления свободны в том, что касается организации, но не могут влиять на уровень предоставляемых услуг.	Да (ч. VIII п. 82 Конституции Дании) [5].	Местные налоги, государственные трансферты, действует сложная многоуровневая система финансового выравнивания

Примечание - Источник: собственная разработка авторов

Как показывает таблица 1 можно выделить следующие черты скандинавского местного самоуправления. Во-первых, это двухуровневая система организации власти на

местах, включающая региональный и муниципальный (коммунальный) уровни. Самоуправление на этих уровнях различается по своим функциям. Руководство округами и муниципалитетами осуществляется окружными и муниципальными советами. Деятельность местных органов власти организуется через систему комитетов, которым советы предоставляют часть своих полномочий.

Во-вторых, значительная децентрализация власти и делегирование полномочий на местный уровень. Местные органы власти обладают широкими полномочиями, для них создан режим «наибольшего благоприятствования», однако при условии, что их деятельность напрямую касается общественных интересов.

В-третьих, скандинавскую систему местного самоуправления отличает развитая система контроля местных органов власти, в которую, помимо соответствующих министерств и ведомств, включен особо значимый для скандинавских стран институт омбудсманов.

Однако каждая из скандинавских стран имеет свои особенности, присущие системе местного самоуправления. Норвегия отличается консерватизмом в области муниципального управления, ее административно-территориальное деление ведет свою историю со времен средневековья, а основы местного самоуправления заложены Актом о местном управлении от 1847 года, который был пересмотрен лишь в 1992 году. При этом местное самоуправление в Норвегии конституционно не закреплено, то есть правительство и Стортинг имеют значительное влияние в этой области.

Дания отличается наиболее высокой степенью децентрализации. Датское самоуправление имеет конституционную защиту, председатель совета округа и бургомистр (председатель совета коммуны) выбираются самими советами из своего состава, в отличие от Норвегии, где губернатор назначается королем. Таким образом, можно отметить, что Дания в этой области следует общеевропейским тенденциям, в то время как Норвегия более привержена традиционным принципам организации местного самоуправления.

В заключение отметим, что местное самоуправление - независимое основание общественной жизни, оно по своей сути та опора, которая обеспечивает реализацию интересов проживающих на компактных территориях граждан. Таким образом, оно выступает как неотъемлемая часть гражданского общества и форма выражения власти народа. Местное самоуправление скандинавских стран позволяет им успешно и эффективно реализовывать социально-ориентированную политику на местах, учитывая интересы местных сообществ.

Список использованных источников

1. The act of local management of 1847 [Электронный ресурс] / - Режим доступа: <http://www.regjeringen.no/en/dep/kmd.html?id=504>. – Дата доступа 11.11.2014.
2. Болдырева Е.Л. Политическая система стран Северной Европы: Учебное пособие/ СПбГУТ. - СПб., 2005. - 108 с.
3. Евдокимов В.Б. Местные органы власти зарубежных стран: Правовые аспекты/ В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. - М.:Спарк, 2001. - 251 с.
4. Европейская хартия местного самоуправления [Электронный ресурс] / - Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/treaties/html/122.htm>. - Дата доступа 11.11.2014.
5. Конституция Королевства Дания [Электронный ресурс] / - Режим доступа: <http://shirakcentre.org/hy/sahmanadrutyunner/256-2010-09-22-13-15-08>. - Дата доступа 11.11.2014.