



**Библиотека
Московской
школы
политических
исследований**

Библиотека Московской школы
политических исследований

Редакционный совет:

А. Н. Мурашев

В. А. Найшуль

Е. М. Немировская

Ю. П. Сенокосов

А. Ю. Согомонов

М. Ю. Урнов

Олоф Петерссон

Шведская
система
правления
и политика

*Московская
Школа
Политических
Исследований*

2008

ББК 65.6 (Швеция)
П 29

Перевод с английского языка *Андрея Захарова*
Дизайн серии *Андрея Бондаренко*

Книга издана при поддержке Шведского агентства по международному развитию, Института «Открытое общество» и группы компаний «Рольф»

Петерссон, Олоф

П 29 Шведская система правления и политика. Пер. с англ. яз. (Olof Petersson. Swedish Government and Politics. Stockholm: Fritzes, 1994.) — М.: Московская школа политических исследований, 2008. — 208 с. (печатается по одноименному изданию AdMarginem, 1998).

Уникальная социально ориентированная организация общества формировалась в Швеции с середины 1950-х годов на основе особой «культуры консенсуса», солидарной ответственности всех участников общественно-политического процесса и, разумеется, возможностей высокоразвитой экономики. Однако к исходу 1990-х годов экономический спад и структурные проблемы «государства всеобщего благосостояния» поставили под угрозу высокие стандарты социальных гарантий шведов. Страна «оказалась заложницей собственных успехов», она «остро нуждается в институциональных реформах», — ставит диагноз автор этой книги, известный шведский политолог. Он анализирует исторический и политический контекст реализации в Швеции идеи социального равенства, внутренние и внешние причины кризиса «шведской модели», рассматривает механизмы восстановления ее жизнеспособности и обретения страной новой динамики

ББК 65.6 (Швеция)

Оглавление

От редакции	9
Предисловие автора к русскому изданию	11
Глава 1	
“Государство всеобщего благосостояния” под угрозой	13
Комбинация причин	14
Шведская система правления и политика	17
Глава 2	
<i>Формирование политической культуры</i>	19
Средние века: местное самоуправление	19
Швеция как великая держава: всевластие государства	21
Эпоха свободы: правление парламента	22
1809 год: разделение властей	24
Индустриализация: возникновение социальных движений	26
Модернизация: инженерное искусство в политике	29
Швеция едва ли уникальна, но все же... ..	33
Глава 3	
“Шведская модель”	36
“Модель” под вопросом	36
Глава 4	
<i>Международный контекст</i>	45
Интернационализация экономики	45
Европейская интеграция	46
Политика нейтралитета под вопросом	47
Глава 5	
<i>Институциональная основа</i>	50
Институты власти: интернационализация и индивидуализация	52
Глава 6	
<i>Парламент</i>	56
Избирательная система	59
Народные референдумы	61
Представительность риксдага	62
Роль риксдага	63

Парламентские процедуры	64
Комиссии	69
Партийные группы	70
Прочие парламентские службы	71
Полномочия риксдага	73
Глава 7	
<i>Правительство</i>	77
Борьба за исполнительную власть	78
Формирование правительства	81
Организация правительственной канцелярии	83
Проблемы правительственной системы	87
Глава 8	
<i>Административные организации</i>	89
Правительство и административные структуры	89
Организация	91
Персонал	96
Экономика государственного сектора	98
Административные процедуры	99
Глава 9	
<i>Правовая система</i>	103
Судебная защита конституции	105
Суды	107
Глава 10	
<i>Местное самоуправление</i>	111
Границы муниципалитетов	113
Полномочия местных властей	114
Местные и региональные выборы	117
Организационная структура	119
Отчетность муниципальных властей	122
Сотрудничество местных властей	124
Местное самоуправление и общественность	125
Глава 11	
<i>Политические партии</i>	127
Организационная структура партий	131
Участие в выборах	133
Электоральное поведение	133
Глава 12	
<i>Негосударственные организации</i>	136
Членство в негосударственных организациях	140
Рынок труда	141
Финансирование общественных организаций	144
Политическая роль общественных организаций	145

<i>Глава 13</i>	
<i>Средства массовой информации</i>	149
Средства массовой информации и общество	154
Свобода выражения взглядов и свобода печати	155
<i>Глава 14</i>	
<i>Мир бизнеса</i>	161
Структура собственности	163
Несовершенство рынка	165
Индустрия и государство	166
Трудовое законодательство	168
<i>Глава 15</i>	
<i>Монархия</i>	170
Конституционные нормы	171
Король без власти	173
Дебаты о будущем монархии	173
<i>Глава 16</i>	
<i>Шведская церковь</i>	175
Официальная церковь и свобода вероисповедания	177
Организация шведской церкви	177
<i>Глава 17</i>	
<i>Структура власти</i>	179
Швеция: две элиты	180
Социальная структура становится более плюралистичной	182
<i>Глава 18</i>	
<i>Гражданство</i>	185
Обязанности	185
Права граждан	186
Права формальные и реальные	187
Женщины	189
Малоимущие	192
Иммигранты и национальные меньшинства	194
Молодые и старые	197
<i>Глава 19</i>	
<i>Уроки на будущее</i>	199
Новая форма социального контракта	201
Литература	202
Приложения	205

От редакции

На первый взгляд, сравнивать Россию и Швецию — дело довольно неблагодарное. Действительно, ну что у нас общего? Повоевали немало в XVIII столетии, про Нильса с дикими гусями знаем, а при советской власти бередили себя мыслью о том, что уже полвека Швецией руководит партия не просто социал-демократическая, но еще и рабочая. Вот, пожалуй, и все. В исторической памяти шведов общение с русскими также не оставило приятных воспоминаний — Полтава и Гангут, потеря Финляндии, советские подводные лодки в шведских шхерах. И все-таки перспективы сравнительного подхода не столь безнадежны, какими кажутся на первый взгляд. Более того, две страны интересны именно своей непохожестью.

Среди многочисленных музеев Стокгольма есть один, который поразил меня более всего. В огромном павильоне выставлен парадный корабль-парусник “Ваза”, гордость шведского королевского флота, который затонул в 1628 году прямо в столичной гавани во время своего первого плавания. К катастрофе привела элементарная ошибка корабельщиков. Недавно корабль подняли, и теперь он, почти не тронутый временем, красуется в музее. Разгуливая по галереям, я размышлял: почему, собственно, шведы решились выставить напоказ символ национального позора, свидетельство грандиозной неудачи своей страны? У нас, согласитесь, так не делают: если уж музей, то славы или доблести. А потом наконец понял. Просто для шведов провал такого масштаба настолько уникален, что корабль-неудачник нельзя было не оставить в назидание потомкам. Почти все и почти всегда у них получалось, спорилось и ладилось. И непонятно это лишь тем, у кого, говоря словами поэта, “вся история страны — история болезни”.

Шведам действительно есть чем гордиться. К середине XX века в стране была создана уникальная и известная во всем мире социальная система, получившая название “шведской модели”. Ее важнейшей составляющей здесь считают особую разновидность политической культуры, именуемую “культурой консенсуса”. В конце 30-х годов представители труда и капитала взаимно отказались от методов классовой борьбы. С тех пор Швеция не знает серьезных социальных потрясений. Нам, представителям державы, которая потратила десятилетия и миллионы человеческих жизней в сражениях с внутренним врагом, это кажется неправдоподобным. Разумеется, и шведам пришлось заплатить свою цену: до того как благоразумие восторжествовало, сотни тысяч шведских граждан вынуждены были эмигрировать.

Несмотря на все трудности, переживаемые “шведской моделью” сегодня, ее уроки по-прежнему актуальны. Во-первых, вопреки убеждениям наших марксистов, ради построения социализма не было нужды переворачивать государство вверх дном. Во-вторых, в пик наших либералам-рыночникам, экономическая свобода вполне сочетается с эффективно работающим “социальным государством”. Выступая в 1993 году на одном из семинаров Московской школы политических исследований, профессор Эрнест Геллнер высказал интересную мысль: русские очень быстро поняли, что марксизм — это чепуха; но теперь им предстоит понять, что Милтон Фридман и “чикагская школа” — такая же ерунда, как и Маркс. Читая книгу Олофа Петерссона, я часто вспоминал это замечательное высказывание.

Конечно, баланс здесь чрезвычайно важен. У шведов стоит поучиться недостающему нам чувству меры, хотя и они тоже иногда ошибаются. Сегодня “шведскую модель” вполне справедливо критикуют за избыток социализма и уравниловки. В Швеции, кстати, это чувствуешь на каждом шагу. Но есть почему-то уверенность, что культура консенсуса восторжествует и на этот раз, а “шведскую модель”, в отличие от корабля “Ваза”, ждет более удачное будущее.

Книга профессора Петерссона, эксперта Московской школы политических исследований, по-скандинавски обстоятельна и подробна. Автор не слишком симпатизирует социалистическим идеям, и это делает книгу еще более интересной. Читая, убеждаешься: иногда полезно взглянуть на себя в чужое зеркало. А наша несхожесть делает эти попытки еще более увлекательными и плодотворными.

Андрей Захаров

Предисловие автора к русскому изданию

Демократия представляет собой набор универсальных принципов, реализуемых в конкретных историко-культурных условиях той или иной страны. Эта книга посвящена шведской попытке воплотить в жизнь присущие демократии представления о народной, конституционной, эффективной власти.

Исторический путь Швеции в некоторых отношениях уникален. Шведские крестьяне не только никогда не подвергались феодальному гнету, но даже имели собственную курию в прежнем сословном парламенте. Швеция ни разу не была оккупирована чужеземными войсками и с начала XIX столетия вообще не воевала. Разрушения Второй мировой войны не затронули страну, благодаря чему ориентированная на экспорт шведская экономика получила огромные преимущества. В период бурного экономического роста в Швеции была создана эффективная система социальной защиты населения. Иными словами, становление шведской демократии проходило в относительно “тепличных” условиях.

В других странах дефекты демократического устройства часто объясняют внутренними причинами. Экономический кризис, пограничные споры, социальные неурядицы и межэтнические конфликты нередко препятствуют утверждению демократических начал. Но в Швеции подобные факторы не играли значимой роли. В силу такого стечения обстоятельств шведский опыт представляется, на мой взгляд, особенно интересным. Трудности нашей демократии в основном обусловлены внешними причинами. Хотя наша политическая система довольно устойчива и способна к преодолению внутренних противоречий, наличие огромного государственного сектора само по себе является серьезной проблемой.

Главный вопрос, следовательно, заключается в том, способно ли наше государство к самореформированию. Демократия — это своеобразный тест. В ее основе лежит нескончаемый процесс проб и ошибок. Демократическое устройство далеко не идеально, но оно позволяет исправлять допущенные промахи и даже использовать их на благо общества. Разумеется, просчеты неизбежны, но в демократической стране можно наладить динамичный процесс “работы над

ошибками”. Открытое общество должно основываться на политическом плюрализме, свободе дискуссий, эффективности управленческих институтов, независимости гражданских ассоциаций, активности граждан и ответственности лидеров.

Эта книга — не учебник. Это всего лишь рассказ о том, как развитая демократия пытается реформировать себя. Современная Швеция оказалась заложницей собственных успехов. Институты “государства всеобщего благосостояния” обнаружили неодолимую склонность к самоконсервации. И наша главная проблема сегодня заключается в том, удастся ли властным структурам страны ответить на новые общественные запросы.

Демократическая идея предполагает постоянный обмен опытом и открытое обсуждение намечающихся альтернатив. Государственные границы не препятствуют этим дебатам. Швеция может предложить миру как позитивные, так и негативные примеры. Ей и самой не мешало бы подучиться, в том числе и у развивающихся по соседству с нами молодых демократий. Я надеюсь, что предлагаемый российский читателю обзор шведской политической системы внесет свой вклад в диалог о будущем демократии.

Олоф Петерссон
Стокгольм, декабрь 1997 года

Глава 1

“Государство всеобщего благосостояния” под угрозой

19 ноября 1992 года директор Шведского банка объявил о том, что его ведомство более не в состоянии поддерживать фиксированный обменный курс кроны. Решение о введении “плавающих” котировок национальной валюты стало бесспорным свидетельством неблагополучия в шведской экономике. За последние двадцать лет намеков на то, что в этой сфере накопилось множество проблем, было больше чем достаточно. Сначала трудности проявляли себя в высокой инфляции и замедлении темпов экономического роста, но основанием для реального беспокойства стала все-таки безработица. В стране, которая в конце 80-х годов могла гордиться полной занятостью, доля безработных составила 8 процентов трудоспособного населения, а еще 5 процентов были вынуждены приобретать новую квалификацию. Экономическая политика последних десятилетий была отмечена серией девальваций, ростом государственных расходов, усилением налогового бремени, отвратительным состоянием финансовой системы. Громадный и постоянно увеличивающийся национальный долг Швеции стал плохим примером для стран — членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

В такой ситуации правительство создало состоящую из независимых экспертов комиссию, целью которой стал беспристрастный анализ экономической политики и выработка среднесрочной программы действий. В составе новой структуры оказались пять экономистов и политолог — автор этой книги. Возглавил группу профессор Ассар Линдбек из Стокгольмского университета. В докладе, который был опубликован в марте 1993 года, комиссия заявляла, что шведский кризис стал порождением целого комплекса острых и хронических проблем. По этой причине, отмечали ученые, не стоило рассчитывать на его скорое преодоление. Комиссия попыталась вычлениить наиболее слабые места шведской экономики и предложить новые рецепты по выходу из кризиса, в особенности в части регулирующей роли политических институтов. Итогом работы стали рекомендации, обеспечивающие экономическую устойчивость, эффективность и рост производства в условиях проводимой властями распределительной политики. Комиссия предлагала также усовер-

шенствовать политическую систему, укрепив ее способность гарантировать устойчивые правила игры как для промышленных компаний, так и для сельских производителей.

Несмотря на острую критику экономического и политического устройства, комиссия выделила ряд положительных моментов, характеризующих шведское общество. В частности, отмечалось, что в самом широком смысле Швеция по-прежнему остается богатым и процветающим государством. Демократическая система страны необычайно прочна, а ее граждане, созидая общее будущее, неизменно сочетают крайний практицизм с чувством общественного долга.

И все же в настоящее время Швеция переживает самый серьезный с 30-х годов кризис. Методы, избираемые нашей страной для выхода из тупика, определяют облик шведского общества на десятилетия вперед. Точных рецептов пока нет. Суть вопроса в том, насколько институты шведского общества сумеют реформировать сами себя.

Комбинация причин

В основе шведского кризиса лежат три фактора: первый из них — долгосрочный, связанный с изменениями мировой экономической ситуации, второй — среднесрочный, обусловленный переменами в системе принятия политических решений, а третий — краткосрочный, объясняющийся экономическим спадом начала 90-х годов.

Для Швеции ни один из этих факторов не уникален, но в силу целого ряда исторических причин каждый из них воздействовал на страну особым образом. Более того, перемены, вызванные этими факторами, дополняют друг друга. Швеция долгое время откладывала многие из назревших решений. Именно по этой причине все нынешние трудности обрушились на нас одновременно.

Долгосрочные факторы

Сто лет назад шведское общество превратилось из аграрного в индустриальное. А сегодня на наших глазах разворачивается переход от индустриального к глобальному информационному обществу.

Подобно тому как в прошлом веке подверглись решительной переоценке привычки, интеллектуальные устои и общественные институты, сегодня нам вновь приходится осознавать, что свод идей и концепций, совсем недавно казавшихся самоочевидными, внезапно поставлен под сомнение и низведен до статуса всего лишь одной альтернативы в ряду многих других.

Разумеется, исторический схематизм не должен вводить нас в заблуждение. Прощание с аграрным обществом совсем не означает,

что сельскому хозяйству пришел конец, а люди перестали есть. Суть перемен свелась к тому, что отныне нет нужды задействовать на полях 4/5 населения, ибо для покрытия потребностей нации достаточно усилий 2–3 процентов. Точно так же прощание с индустриальным обществом не стоит понимать так, будто бы с промышленным производством будет покончено навсегда. Вместе с тем процент служащих и прочих лиц интеллектуального труда достиг своего пика в начале 60-х годов. Постепенно крестьяне и рабочие превратились в небольшое и постоянно сокращающееся меньшинство.

Перерастание индустриального общества в постиндустриальное тесно связано с микроэлектронной революцией, радикально преобразовавшей социальную, экономическую и политическую сферы. Взаимозависимость между людьми и событиями стала гораздо более глубокой. Возникновение новых проблем, таких как загрязнение окружающей среды, терроризм, торговля наркотиками, СПИД или нестабильность валютных рынков, оказалось следствием либо введения новых технологий, либо возросшей взаимозависимости современного мира. Проблемы такого рода мало похожи на традиционные заботы политиков, ибо им присущ не локальный, но транснациональный характер.

Способность современных государств находить подходящие решения сегодня резко сократилась: во-первых, потому, что большая их часть выходит за рамки национальных границ, во-вторых, наиболее серьезные вопросы требуют значительной координации усилий в международном масштабе и, в-третьих, нынешняя публика не склонна смиренно соглашаться с установками, принимаемыми наверху и “спускаемыми” вниз для исполнения.

Все эти веяния особенно ощутимы в Швеции. В других государствах Европы процесс интеграции идет довольно давно, Швеция же только-только начала движение в этом направлении. Она оставалась централизованным, гомогенным, унитарным государством — таким типом общества, которому нелегко приспособиться к конфликтной структуре современного мира. Шведская модель оказалась излишне “вросшей” в индустриальное общество, в его классовые и властные взаимоотношения.

Среднесрочные факторы

В последние пятьдесят лет главными персонажами социальной жизни стали политики. Из-за неуклонного расширения общественного сектора все большая доля ресурсов в наше время распределяется с помощью коллективных решений. Публика доверяет собственные проблемы политическим деятелям; последние же нанимают все больше и больше чиновников для обслуживания общественных ин-

тересов. Система оказалась зависимой от постоянно увеличивающейся доли избыточного продукта, распределяемого на основе политических приоритетов.

Шведское “государство всеобщего благосостояния” достигло расцвета в послевоенные десятилетия, явив при этом небывалые темпы роста. Поскольку Швеция не принимала участия во Второй мировой войне, ее промышленность не пострадала, что позволило стране активно включиться в послевоенное восстановление, вывоза в Европу металлические руды, железо, древесину и бумагу. Где-то около 1970 года благой период завершился. Экономические показатели страны начали ухудшаться. Эффективность шведской экономики снизилась по сравнению не только с послевоенными годами, но и в сопоставлении со средними показателями стран — членов ОЭСР.

Беда заключалась в том, что шведское общество в целом не сумело адаптироваться к изменившейся экономической ситуации. Заработная плата и объем социальных выплат продолжали по-прежнему увеличиваться. Попытки повысить эффективность общественного сектора не имели успеха. Те его составляющие, которые были наиболее важны в экономическом смысле — система социальных трансфертов и в особенности пенсионная система, не поддавались новациям.

Более того, серьезной проблемой стал сам объем государственно-го сектора. Политики, пытавшиеся поставить под контроль громадный бюрократический аппарат, столкнулись с очевидными трудностями. В 80-е годы сословная репутация политиков была подпорчена чередой скандалов, преданных огласке укрепившими свою независимость средствами массовой информации. Публика чувствовала, что ее надежды терпят крах; общественное недовольство постепенно нарастало. На фрустрации такого рода часть шведов отреагировала ксенофобией и нетерпимостью. Шведская демократия столкнулась с проблемой собственной легитимности.

Краткосрочные факторы

После того как в конце 80-х подошла к концу шумная эпоха юппи, Швеция, наряду с остальным западным миром, вступила в полосу экономического спада. Правда, на нас он сказался с особой силой. Воздушный шарик нашей экономики съезжился очень быстро. Инвестиции падали. Строительная индустрия практически встала, в результате чего резко поползла вверх кривая безработицы. В условиях финансового кризиса почти все шведские коммерческие банки были вынуждены уповать на помощь правительства. Падение внутреннего спроса еще более обостряло ситуацию. Начиная с 1991 года валовой внутренний продукт (ВВП) снижался три года подряд. Пре-

жде фиксированный обменный курс был забыт, а шведская крона “худела” на 20 процентов ежегодно. Снижение спроса означало, что примерно каждый шестой трудящийся не имел стабильного заработка. Бюджетный дефицит достиг почти 13 процентов ВВП. В условиях, когда государство становится главным должником, неизбежно растут как учетные ставки, так и инфляция.

Острый финансовый кризис поставил правительство в исключительно сложное положение. Традиционные механизмы обеспечения полной занятости — привлечение избыточной рабочей силы в общественный сектор — теперь не годились. Любые попытки радикально разрешить краткосрочные проблемы рынка труда грозили подрывом долгосрочной политики финансовой стабилизации.

Сегодня очевидно, что универсального способа преодоления экономических затруднений у нас просто нет. Любая доступная альтернатива обременена собственными недостатками. Вырабатываемая политика должна строиться на четко выверенном балансе сиюминутных и перспективных задач, из-за чего принятие политических решений оказывается делом колоссальной сложности.

Шведская система правления и политика

Цель этой книги заключается в определении путей и способов, с помощью которых развитое “государство всеобщего благосостояния” сможет преодолеть стоящие ныне перед ним проблемы. В процессе исследования мы обнаружим, что шведский опыт действительно уникален и в целом ряде своих проявлений просто не подходит для других стран. Но именно благодаря тому, что Швеция представляет совершенно особый случай и во многих отношениях олицетворяет собой саму идею “общества всеобщего благосостояния”, наши уроки могут быть интересны другим. Шведский эксперимент окажется полезным для всех тех, кого волнует поиск образцовой социальной системы — системы, сочетающей равенство с эффективностью, то есть стремящейся обеспечить процветание всем своим гражданам и в то же время остающейся динамичной, гибкой, открытой новациям и переменам.

Все вышесказанное свидетельствует о том, что в нынешнем кризисе невозможно разобраться, не обращаясь к его историческим истокам. Во второй главе предлагается краткий очерк изменений, которые шведское общество претерпело в течение последних столетий. Здесь мы узнаем, какие аспекты нашей жизни коренятся в далеком прошлом. В третьей главе выясняется, существует ли в действительности особая “шведская модель”. Четвертая глава посвящена основным изменениям на международной арене и их воздействию на природу шведской политики.

В пятой главе рассматриваются процессы, преобразующие в настоящее время структуру шведского общества. В одиннадцати последующих главах, составляющих основу этой книги, последовательно описываются наиболее важные институты нашей общественной системы. Основное внимание при этом уделяется, естественно, политическим институтам, хотя попутно затрагиваются и другие центры власти. Кроме того, в этих главах нынешние проблемы также рассматриваются в историческом контексте.

Последние три главы подводят итоги нашего исследования. В семнадцатой главе дается обобщенная картина распределения власти в современной Швеции. В восемнадцатой главе мы пытаемся выяснить, каким образом нынешние перемены отразятся на гражданах страны. Девятнадцатая глава позволяет осмыслить результаты “шведского эксперимента”, намечая при этом определенные уроки на будущее. Книга снабжена несколькими таблицами, содержащими конкретные данные о шведской политике.

Глава 2

Формирование политической культуры

Несмотря на то что основные характеристики шведской политики в целом соответствуют общеевропейским стандартам, наша политическая культура обнаруживает целый ряд черт, которые отличают ее от традиций других стран. Политические институты современной Швеции имеют глубокие корни, уходящие в глубь веков.

Средние века: местное самоуправление

Попытки применить нынешние политические концепции к управленческим системам прошлого зачастую выглядят анахронизмом. Средневековье не знало таких понятий, как демократия, государство, парламент, права человека, разделение властей. Но несмотря на это, властные системы того времени обладали целым рядом характеристик, представляющихся нам хорошо знакомыми и вполне понятными.

Одна из особенностей, отличающих Средние века от нашего времени, состоит в том, что Средневековье не знало стабильных территориальных образований. Национальные границы тогда были подвижны и изменчивы. Оформление государственных рубежей произошло всего лишь несколько столетий назад. С географической точки зрения это означает, что шведам было особенно трудно сохранять единство страны. Довольно обширная и при этом слабо населенная территория с трудом поддавалась контролю. Крепнувшей монархии приходилось считаться с другими социальными институтами: с народными собраниями — тингами (*ting*), приходскими советами, дворянством. Благодаря бурному развитию торговли города стали основными центрами власти. В Северной Европе торговые связи, созданные Ганзейским союзом, составили наднациональную структуру, располагающую колоссальным влиянием.

В эпоху позднего Средневековья сложились четыре властных центра, конкурирующих между собой: монархия, нобилитет, церковь и крестьянство. И хотя фундамент королевской власти постоянно укреплялся, король не был абсолютным монархом. Королевская хартия

земельного права, которую можно рассматривать в качестве первой конституции страны, содержала детальные предпосылки принципа разделения властей. Для монарха поддержка со стороны богатой знати была принципиально важна. Верность знати покупалась земельными владениями и всевозможными привилегиями. Наряду с укреплением королевской власти неуклонно расширялись полномочия королевского совета (*curia regia*), оказывавшего все большее влияние на государственные дела.

Католическая церковь играла в управленческой системе двойственную роль. Во-первых, она сама по себе была мощной структурой, ибо контролировала обширные земли. Епископы и прочие священнослужители пользовались специальными привилегиями. Одновременно церковь являла собой образец организации земной власти. Рим охватил весь мир плотной сетью епархий, приходов, монастырей. Прямо или косвенно диоцезы, папские буллы, синоды и нормы канонического права оказывали мощное влияние на управление обществом.

Существование королевской власти с могущественными конкурентами в лице богатых магнатов и церкви для той поры едва ли было уникальным. Но что отличало Швецию от других стран, так это относительная мощь крестьянского сословия. Хотя у нас древние традиции местного самоуправления время от времени входили в противоречие с устремлениями знати и короля, их никогда не удавалось подавить полностью, как это случилось в странах, более затронутых феодализмом. Все свободные могли участвовать в тингах; из этой разновидности местного самоуправления исключались только женщины и рабы. Несмотря на то что образ шведского крестьянина позже подвергся основательной мифологизации, он все же содержит в себе немалую долю истины. Наряду с могущественной центральной властью процветали разнообразные формы местного самоуправления. Простолюдины также принимали участие в избрании короля и обладали правом голоса при обсуждении налогов. Первый шведский конституционный статут был обнародован на поле неподалеку от Упсалы в 1319 году. Эта королевская хартия имела форму контракта между монархом и народом. Король обязался не покушаться на свободу церкви и знати и не обременять подданных непосильными налогами. Любые решения, касающиеся налоговой системы, требовали общественного одобрения.

Народное воздействие на государственную власть не могло, разумеется, равняться с влиянием нобилитета и духовенства. И все же роль, которую играли вольные хлебопашцы, была весьма значительной. Бескрайние леса и труднодоступный характер местности давали крестьянам серьезные преимущества. Королевские управляющие и представители знати лишь время от времени и далеко не полностью контроли-

ровали территорию страны. Последним прибежищем фермера всегда оставалась лесная чаща, которую можно было освоить заново.

Историки давно спорят о точной дате образования риксдага, шведского парламента. Долгое время местом его рождения считалась дворянская ассамблея, состоявшаяся в Арбуге в 1435 году. Сам термин “риксдаг”, однако, появился лишь в XVI веке под влиянием немецкого языка. Несмотря на то что в XIV–XV столетиях созывались разнообразные собрания и ассамблеи нобилитета, наделенные разными правами и полномочиями, лишь с середины XVI века сословный риксдаг стал тем национальным парламентом, каким мы его знаем спустя триста лет. Проведенные Густавом Вазой в Вестерссе национальные ассамблеи 1527 и 1544 года стали важными шагами в создании полноценного парламента, представляющего все части королевства и все сословия и предоставившего гражданам право участвовать в принятии важнейших государственных решений.

Особенностью, отличавшей шведский парламент от подобных институтов других европейских государств, стало то, что в нем крестьянство было представлено в качестве самостоятельного сословия.

Швеция как великая держава: всевластие государства

В XVII веке территориальные завоевания Швеции в Европе сделали ее великой державой. Этот период оказал сильное воздействие на практику управления шведским государством. За короткий срок окраинная и не слишком динамичная страна превратилась в передовую и бурно развивающуюся. Формирование основных элементов шведского государственного аппарата завершилось в этот период.

Переосмысление политической культуры не в последнюю очередь шло под влиянием бесконечных войн. Масштабы шведской военной экспансии требовали огромных вливаний как финансовых, так и людских ресурсов, что выражалось в усилении налогового бремени и активном привлечении граждан к государственной службе. Королевским управляющим и судебным исполнителям вменялись в обязанность сбор налогов и направление других административных функций. Местную знать назначали губернаторами, представляющими монарха в провинции. Призыв в армию обеспечивался общенациональной системой регистрации населения. Видная роль в надзоре за королевскими подданными принадлежала местным священникам: именно официальная церковь вела учет граждан.

По мере того как государственная власть приобретала законченные формы, глубокие перемены происходили в среднем управленческом звене. Гражданские ведомства были преобразованы в колле-

гиальные структуры. Администрирование все более формализовалось; огромное значение придавалось экономии времени и ведению письменной отчетности. Более заметной стала разграничительная линия между отпавлением правосудия и исполнением государственных функций.

Усилению бюрократии способствовали два обстоятельства. Первым из них было разбухание административного аппарата: внедрение специализации, увеличение численности чиновников и, как следствие, усиление их власти, явились итогом укрепления государства. Другим фактором стало долгое отсутствие в столице Густава II Адольфа, лично руководившего ходом Тридцатилетней войны. После смерти короля ведущая роль выпала на долю регентства, возглавляемого канцлером Акселем Оксеншерной. На практике возросшее влияние государственной бюрократии означало усиление власти двора.

Идеи Оксеншерны нашли воплощение в *Форме правления (regeringsform)* 1634 года, содержащей основные принципы управления государством в период малолетства монарха. Первая фактическая конституция Швеции была чисто административным документом. Компетенция риксдага здесь определялась не слишком четко, а возможности сословий ограничивались в интересах короны.

Эпоха свободы: правление парламента

Главной задачей *Формы правления* 1719 года, пересмотренной в 1720 году, стало возвращение к тем управленческим порядкам, которыми страна пользовалась до автократии Каролины. На деле же властная система очень скоро приобрела несколько иную конфигурацию. Власть короля слабела, в то время как влияние риксдага усиливалось. Со временем все большие полномочия концентрировались в руках четырех сословий, представленных в парламенте. Именно этот период шведской истории получил название “эпохи свободы”.

Швеция очень быстро стала первопроходцем среди европейских государств. Шведская политическая культура того времени была экспериментом, замешанным на различных вариациях парламентаризма, партийной системы и свободы слова.

Члены королевского совета, пользовавшиеся раньше безбрежной самостоятельностью, сделали ответственными за исполнение своих должностей перед риксдагом. Прибегнув к особой юридической процедуре, курии могли лишить советника должности и заставить неугодного “члена правительства” уйти в отставку. Представление о том, что чиновники исполнительной власти зависимы от воли парламентского большинства, составлявшее главную характеристику парламентарного правления, у нас стало реальностью.

Партийная система “эпохи свободы” была не слишком похожа на нынешнюю. Тогдашние партии не имели ничего общего с предвыборными объединениями, располагающими обширной региональной сетью; да и методы работы с населением тогда были особенными. Термины “шляпы” и “колпаки”, применявшиеся к политическим группам и фракциям риксадага, символизировали лишь общность депутатских взглядов, и не более того. В этом разделении, однако, проявились зачаточные формы многопартийности, благодаря чему стимулировались первые ростки общественного плюрализма. Именно в то время писатель Якоб Валленберг сравнивал политические партии с кровеносной системой свободных государств.

Вместе с тем политические свободы этого периода имели серьезные ограничения. Пределы свободы слова, к примеру, очерчивались весьма четко; в стране по-прежнему действовала церковная цензура. И все-таки XVIII столетие стало временем бурного расцвета печатного слова. Общественные дискуссии были куда более живыми, нежели раньше. Важнейшую роль здесь сыграл фундаментальный Акт о свободе печати, принятый в 1766 году; этому документу был придан конституционный статус. Он предполагал, в частности, что официальные документы властей должны быть открыты для публики. Принцип публичности (*offentlighetsprincip*) усилил контроль над бюрократией. Акт 1766 года обозначил также фундаментальные правовые функции конституционных законов. Концепция фундаментального права предписывала особую форму вступления подобных законов в силу: конституционные законы нуждались в повторном одобрении двумя разными сессиями риксадага, причем в интервале между двумя голосованиями должны были состояться всеобщие выборы.

Однако предпринятые в “эпоху свободы” эксперименты с парламентарным правлением дали неоднозначные результаты. Постепенно все больше государственных функций отходило к сословиям. Корону вытесняли на периферию общественной жизни; символом королевского бессилия стала печать монарха, полностью заменившая его подпись. риксадаг, и в особенности его могущественная тайная комиссия, присваивал себе чисто административные функции.

Парламент начал даже вмешиваться в отправление правосудия. Неограниченная власть при отсутствии действенных механизмов контроля рождала всевозможные соблазны; коррупция и взяточничество, активно поддерживаемые иностранными державами, прочно утвердились в повседневной жизни парламента.

Несмотря на всевластие риксадага, демократические устои в то время были достаточно хрупкими. Право голоса по-прежнему оставалось сильно урезанным, и депутаты едва ли выступали от имени всего населения. На практике в парламенте безраздельно властвова-

ли чиновники, вышедшие из дворян, духовенства и крупных буржуа.

Принятая в “эпоху свободы” форма правления, представлявшаяся столь передовой для своего времени, оказалась историческим недоразумением, продержавшимся всего полвека. Вскоре маятник вновь качнулся назад. Организованный Густавом III в 1772 году переворот и принятый в 1789 году Акт о единении и безопасности положили начало новому возвышению королевской власти. Правда, автократия Густава оказалась столь же недолговечной. Потеря в 1809 году Финляндии ввергла Швецию в глубокий конституционный кризис. Все громче звучали голоса в поддержку принятия новой конституции.

1809 год: разделение властей

После состоявшегося в марте 1809 года насильственного отречения Густава IV Адольфа конституционный кризис в стране обострился до предела. Его удалось преодолеть с принятием в июне того же года новой *Формы правления* — документа, с многочисленными поправками просуществовавшего вплоть до 1975 года.

В течение многих лет этот акт подвергался самым разнообразным интерпретациям политологов и историков. Основные споры велись по поводу соотношения отразившихся в нем местных и иноземных влияний.

Фундаментальным принципом *Формы правления* 1809 года стала идея разделения властей, к тому времени прочно утвердившаяся по всей Европе. Мысли Монтескье были опробованы во многих странах, получив известность в том числе и в Швеции.

Вместе с тем конституционная система 1809 года запечатлела в себе многочисленные национальные особенности. Саму *Форму правления* называли “историей Швеции, переложенной на язык права”. Создатели конституции стремились обезопасить себя как от безграничной тирании парламента, так и от абсолютизма монархии. Верное решение, по их мнению, состояло в том, чтобы возложить на разные государственные структуры различные обязанности и в целом ряде случаев рассредоточить процесс принятия решений между различными органами власти, поставленными под контроль общества. *Форма правления* 1809 года положила начало конституционному режиму в Швеции.

Исполнительная власть возлагалась на монарха, в то время как риксдаг отстранялся от административных вопросов: “лишь королю надлежит управлять государством тем образом, который предписан настоящей *Формой правления*”. Законодательные функции были поделены между короной и риксдагом: оба института обладали правами вето и законодательной инициативы. При этом только риксдаг мог учреждать

налоги: “исконное право шведского народа устанавливать налоги принадлежит исключительно сословиям риксдага”. За парламентом также закреплялось право утверждения государственного бюджета.

В те годы несколько держав торжественно заявили о своей приверженности правам и свободам человека — наиболее широкую известность получили американская и французская версии этих деклараций. Форма правления 1809 года, однако, не содержала подобного перечня; в ней имелись лишь самые общие положения, напоминающие королевские хартии средневекового периода.

Особенностью рассматриваемого документа стало то, что он учреждал специальные институты, предназначенные для контроля над правительством. Члены королевского совета оказывались подотчетными как юридически, так и политически. Выполнение этой задачи возлагалось на конституционную комиссию риксдага. Надзорные функции парламента были подкреплены правом назначения парламентских ревизоров, избираемых представителями сословий, и утверждением института парламентского омбудсмана, призванного наблюдать за исполнением законов. Вслед за этим основополагающим документом были приняты еще три конституционных закона: Акт о престолонаследии, Акт о свободе печати и регламентирующий парламентскую процедуру Акт о риксдаге.

Еще в начале XIX столетия прозвучали первые призывы реформировать устаревшую сословную модель риксдага. Из-за происходящих в шведском обществе социальных сдвигов все большие слои населения лишались права голоса и права выдвигать своих кандидатов на выборах. Однако, несмотря на неоднократные попытки преобразовать сословный риксдаг, это удалось сделать только в 1866 году. На смену четырем куриям пришел двухпалатный законодательный орган, комплектуемый на корпоративной основе.

Несмотря на эти перемены, избирательное право оставалось серьезно ограниченным. На всеобщих выборах 1872 года почти 90 процентов граждан были лишены возможности голосовать. Поскольку число участвующих в выборах было крайне невысоким, депутаты риксдага представляли ничтожное меньшинство населения. Изменилась лишь конституционная основа — реальные властные структуры остались в неприкосновенности.

По мере того как XIX век подходил к концу, становилось все более очевидным, что политические институты страны отстают от потребностей времени как в плане социальных изменений, происшедших в самой Швеции, так и в сравнении с другими европейскими государствами.

Волны революций 1830 и 1848 года обошли Швецию стороной. Несмотря на то что сословная система отошла в прошлое, либеральные традиции в Швеции оставались слабее, чем где бы то ни было.

Города практически не развивались; питательная среда для распространения сильной урбанистической культуры отсутствовала. “Старый порядок”, символизируемый фигурой монарха, по-прежнему пребывал у руля. На пороге XX века страна нищала, а эмиграция оставалась последним прибежищем многих шведов. Пятая часть всего населения покинула страну; большинство этих людей выехало в Соединенные Штаты.

Индустриализация: возникновение социальных движений

Когда индустриализация наконец пришла в Швецию, ее темпы оказались просто исключительными. Экономические, социальные и политические структуры страны пережили глубочайшую трансформацию всего за два десятилетия на рубеже веков. Именно в это время состоялось рождение современной Швеции.

Между 1870 и 1910 годом доля занятых в сельском хозяйстве сократилась с 72 до 50 процентов. Промышленности требовались рабочие руки, из-за чего росли города. Совершенствование транспортных и коммуникационных систем делало страну все более монолитной. Открывались газеты. Новые идеи быстро находили последователей. Социальная и географическая мобильность упразднила прежние социальные узы и утверждала новые.

Рождались новые формы социальной организации и ассоциаций. Движение “свободной церкви” провозгласило себя альтернативой официальной религии. Организационные модели, развившиеся в рамках этого направления, вдохновляли общества трезвости и первые рабочие кружки. Постепенно эти веяния набирали силу, укрепляясь как численно, так и структурно. На пороге XX столетия новые социальные движения (*folkrörelser*) насчитывали полмиллиона членов.

Эти инициативы сыграли выдающуюся роль в преобразовании общества. Все новые группы граждан включались в общественную жизнь на добровольной, коллективной, автономной основе. Социальные движения стали главной школой демократии. Постепенно ведущие группы интересов, в первую очередь — профсоюзы и другие производственные объединения, стали оказывать заметное влияние на политическую жизнь.

Появление и развитие форм ассоциаций тесно увязывалась со становлением современных политических партий. Создание рабочих и аграрных союзов также сказалось на партийной политике. Благодаря тому, что значительная часть шведских политических партий вышла из социальных движений, партийная политика у нас никогда не была элитарной. Социальные движения выступали в роли альтернативного способа влияния на процесс принятия политических решений.

Избирательное право и парламентарное правительство

Набирающие силу социальные преобразования подталкивали государство к более активной роли. Многочисленные социальные группы все настойчивее претендовали на то, чтобы определять национальную политику; борьба за контроль над государством обострилась. Но политическая власть по-прежнему была сосредоточена в руках привилегированного меньшинства. Для Швеции путь к всеобщему и равному избирательному праву оказался совсем нелегким.

В ходе парламентской реформы 1866 года право избирать и быть избранным удалось реализовать лишь в усеченном объеме. Верхняя палата риксдага не избиралась напрямую; ее члены назначались городскими и сельскими советами. На низовом уровне избирательное право еще более ограничивалось, поскольку количество голосов, которым располагал тот или иной избиратель, зависело от уровня его доходов и наличия собственности. Коммерческие компании и предприятия, будучи корпоративными структурами, также обладали правом голоса. Имелись такие муниципальные округа, где единственный избиратель распоряжался более чем половиной всех голосов. Таким образом, попасть в число избранных было почти невозможно. Любая выборная должность требовала высокого имущественного ценза. При такой системе могли быть избранными лишь 6 тысяч шведов. А назначаемая верхняя палата состояла из горстки богатых и знатных стариков.

Нижнюю палату парламента избирали напрямую. В ходе голосования все избиратели здесь были равны, и каждый имел только один голос. С другой стороны, стать претендентом на парламентское кресло мог опять-таки далеко не всякий. Большинство не выдерживало имущественных критериев. Вместе с тем действовавшие тогда правила благоприятствовали зажиточным фермерам, которые контролировали большинство в нижней палате.

На рубеже веков вопросы избирательного права оказались в центре политических споров. Либералы и социал-демократы добивались всеобщего права на участие в голосовании. Два “народных парламента”, состоявшихся в 1893 и 1896 году, а также общенациональная забастовка 1902 года сыграли важную роль в упразднении цензовых барьеров. Но в самом риксдаге предложения смягчить избирательное законодательство наталкивались на ожесточенное сопротивление консерваторов. В 1906 году правительство либералов в очередной раз внесло в риксдаг предложение о реформе избирательного закона. В своем выступлении перед палатой премьер-министр Карл Стааф заявил, что отклонение законопроекта ослабит королевскую власть и лишит ее народной поддержки. Тем не менее билль

вновь был отвергнут. Стааф потребовал досрочных выборов, но король Оскар II отказал ему; Стааф подал в отставку, а на смену пришел Арвид Линдман, возглавивший новое консервативное правительство.

Линдман оказался более удачливым. В 1907 году консерваторы согласились с идеей всеобщего избирательного права для мужчин, достигших 24-летнего возраста; на выборах местных органов власти количество голосов, находящихся в распоряжении одного лица, было ограничено четырьмя десятками. Взамен консерваторы требовали уравнивания верхней и нижней палат в правах и пересмотра избирательной системы. Действовавшая на тот момент мажоритарная система благоприятствовала крупным партиям. Теперь же, когда массы малоимущих получили возможность голосовать, консерваторов беспокоило собственное политическое будущее. Новая система пропорционального представительства была призвана гарантировать им по крайней мере меньшую часть мест. Закон о ее внедрении удалось принять в 1909 году.

Всеобщие выборы 1911 года стали первыми, проведенными по новым правилам. Благодаря реформе количество избирателей увеличилось на полмиллиона. Выиграли от этого социал-демократы, удвоившие число мест в нижней палате парламента.

Но демократия не могла ограничиваться достигнутыми завоеваниями. На повестке дня стояла борьба за избирательные права женщин и упразднение “многоголосицы” на местных выборах. Упрочение парламентской системы также было сопряжено с конфликтами. Основной вопрос заключался в следующем: кому надлежит формировать правительство — монарху или большинству риксдага? Борьба достигла апогея в 1914 году во время знаменитого “крестьянского похода” на Стокгольм. Тогда консерваторы, выступавшие за массированное вооружение Швеции, организовали шумное шествие в столице. Густав V обратился к демонстрантам, собравшимся во дворе королевского замка, с националистической речью, в которой отмежеввался от политики правительства. В знак протеста премьер-министр Стааф ушел в отставку.

Однако несколько лет спустя принципы верховенства парламента все же восторжествовали. С образованием в 1917 году коалиции либералов и социал-демократов было окончательно решено, что главным фактором, определяющим состав правительства, отныне станет расклад мест в риксдаге.

В 1918 году правительство, возглавляемое Нильсом Эденом и Яльмаром Брантингом, предложило принять закон о всеобщем избирательном праве. Женщинам предоставлялась возможность голосовать; одновременно избирательное право на местных выборах становилось равным. Консерваторы первоначально противились пере-

менам, но под влиянием разгула революционных страстей в России и в других европейских государствах оппозиция отступила. В 1921 году новый избирательный закон наконец-то вступил в силу. Демократия восторжествовала.

Модернизация: инженерное искусство в политике

Новая политическая система заработала далеко не сразу. Как и во многих других странах, утверждение парламентарной демократии в Швеции шло с трудом. Постоянные межпартийные конфликты не позволяли сформировать в риксдаге устойчивое большинство: между 1920 и 1933 годом в стране сменилось несколько правительств меньшинства; правительственные кризисы шли один за другим. Политическая нестабильность становилась особенно угрожающей в свете экономических трудностей начала 30-х годов.

В 1933 году социал-демократам удалось заручиться поддержкой Аграрной лиги по основным пунктам своей политической программы. Социал-демократическая партия, в свою очередь, пообещала поддержать аграриев в земельном вопросе. Результатом этой сделки стало появление в риксдаге большинства, поддерживающего единую экономическую политику. Эпоха правительственных кризисов завершилась; отныне правительство могло играть более заметную и активную роль в управлении государством.

После выборов 1936 года партнерство между социал-демократами и аграриями еще более упрочилось; фактически эти партии образовали “красно-зеленое” коалиционное правительство.

В конце 30-х годов произошло еще одно событие, имевшее важные последствия для шведской политики. В 1938 году между Центральным объединением профсоюзов Швеции (*Landsorganisationsen, LO*) и Объединением работодателей Швеции (*Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF*) было подписано Сальтшебаденское соглашение, направленное на обеспечение социального мира в стране. Одновременно социал-демократы дали понять, что собственникам промышленных предприятий не стоит опасаться широкомасштабной национализации. Напротив, рабочее движение согласилось с тем, что торговля и промышленность должны оставаться в частных руках при условии эффективного управления этими сферами экономики; собственники, в свою очередь, смирились с преобладанием левых в риксдаге и приняли разворачиваемые правительством социальные программы. Соглашение, явившееся результатом “исторического компромисса между трудом и капиталом”, стало той основой, на которой позже была воздвигнута “шведская модель”. Во время Второй мировой войны Швеция

управлялась коалицией, в которую входили все политические партии, за исключением коммунистов.

Послевоенные десятилетия стали временем экономического подъема. Особых успехов добились отрасли, ориентированные на экспорт. Главные преимущества экономического процветания принесли расширяющемуся общественному сектору. Наиболее яркая фаза развития “государства всеобщего благосостояния” оказалась связанной с такими понятиями, как рост, производительность, технология, наука, инженерия. Вряд ли стоит удивляться тому, что тот же способ мышления утвердился как в политике, так и в общественной жизни. Философия социальной инженерии преобладала буквально повсеместно. Политика стала синонимом модернизации, планирования, реорганизации и широкомасштабного производства.

Альтернативные взгляды оформились лишь на рубеже 60-х — 70-х годов. Именно тогда получили распространение экологические и децентрализаторские идеи. Все более резкой критике подвергались налоговая система, бюрократия, механизмы социальной защиты. В 80-е годы “государство всеобщего благосостояния” столкнулось с серьезными трудностями. Сами основы “шведской модели” были поставлены под сомнение.

Обновление конституции

В эпоху расцвета “шведской модели” местные власти находились под жестким административным контролем, а основные “группы интересов” не имели самостоятельности. Но постепенно рационализаторские веяния дошли и до конституции. В целом особой нужды в ее реформировании не было. Во многих областях политическая практика развивалась сама по себе, независимо от писаного закона. Принципы парламентарного правления достаточно прочно утвердились, в том числе и в статьях фундаментальных законов.

Со временем, однако, убеждение в том, что обновление конституции является насущной задачей, становилось все более популярным. В обоснование этого взгляда обычно ссылались на то, что законодательное обеспечение государственной жизни отстает от потребностей времени, что язык конституции необходимо “осовременить” и что это не удастся сделать, используя устаревший каркас Формы правления.

И все-таки окончательный выбор в пользу конституционной реформы был сделан далеко не сразу. В процессе подготовки нового текста конституции выяснилось, что дело затрагивает слишком многочисленные и разнообразные интересы. Политическим партиям было трудно договориться друг с другом. Поэтому окончательный итог во многих отношениях носил компромиссный характер.

Выработанные комиссией по изучению конституции (1954–1963 годы) предложения были противоречивы и содержали фактически две альтернативы: одна предполагала сохранение двухпалатного парламента, другая настаивала на однопалатном риксдаге. Несмотря на проделанную комиссией кропотливую работу и целый ряд предложенных ею элегантных решений, ее рекомендации свелись лишь к второстепенным изменениям. Тем не менее многие выдвинутые тогда идеи были заимствованы преемниками.

В 1966 году была назначена новая комиссия. На этот раз ее члены договорились о частичном реформировании конституции. В итоге двухпалатную легислатуру в 1971 году заменили однопалатной. В 1970 году впервые была опробована новая избирательная система. В Форму правления, во всех прочих отношениях оставшуюся неизменной, внесли принцип верховенства парламента.

Достигнутый в 1966 году компромисс означал, что социал-демократов устраивает упразднение двухпалатной структуры, несмотря на то что непрямой метод комплектования верхней палаты и длительный срок ее работы не раз помогали этой партии удержать власть. С утверждением нового однопалатного парламента результаты всеобщих выборов стали оказывать прямое воздействие на состав правительства. Социал-демократы согласились также, что старый избирательный закон, потворствовавший крупнейшей партии, необходимо заменить модифицированной пропорциональной системой. Вместе с тем пропорциональное представительство требовало определенных ограничений. Социал-демократы намеревались установить трехпроцентный барьер (для того, чтобы коммунисты могли остаться в риксдаге), в то время как либералы настаивали на пятипроцентном барьере (препятствующем их главным конкурентам — христианским демократам — попасть в парламента). Социал-демократы стремились также обеспечить более тесное взаимодействие с местными властями; им нужно было компенсировать потерю верхней палаты, ранее назначавшейся городскими и сельскими советами. Для укрепления взаимопонимания было предложено проводить все выборы — как парламента, так и местные — в один и тот же день. Для всех представительных органов был установлен единый трехлетний срок полномочий.

Подводя итог, можно отметить, что конституционный компромисс 1966 года стал возможен благодаря обоюдному желанию ведущих политических партий ослабить друг друга. Социал-демократам хотелось расколоть несоциалистические партии, в то время как последние пытались упразднить те положения конституции, которые цементировали долгое правление левых. С этой точки зрения компромисс можно считать удавшимся. Новации в избирательном законодательстве способствовали дестабилизации политической системы.

Конституционная комиссия продолжила свою работу и в 1972 году вынесла на суд общественности проект совершенно новой **Формы правления**, а также новый Акт о риксдаге. Именно эти документы послужили основой для ныне действующих законов, принятых двумя годами позже. Среди наиболее спорных моментов оказались главы, касающиеся роли главы государства. Дискуссии завершились компромиссом, предусматривавшим сохранение монархии при одновременном отстранении короля от принятия важнейших решений, включая формирование правительства, возложенное на спикера риксдага.

Вместе с тем замысел новой конституции предполагал не столько изменение самой природы шведской политической культуры, сколько новую кодификацию ее ключевых принципов. Вскоре, однако, выяснилось, что зафиксировать реальную практику правительства в форме закона труднее, чем ожидалось. Изохренные традиции и обыкновения власти зачастую были далеко не бесспорными. Именно в это время некоторые разделы **Формы правления** стали интерпретировать по-разному и иной раз даже переписывали. Это затронуло, к примеру, законодательную власть в плане ее взаимоотношений с правительством и административными органами, а также механизмы применения конституции в военное время или в случае угрозы войны.

Одной из главных особенностей **Формы правления** 1974 года стало появление специальной главы, посвященной правам и фундаментальным свободам человека. Вместе с тем именно это нововведение оказалось в центре жарких общественных дебатов. По утверждениям критиков, перечисленные в документе права были сформулированы с ненужной дотошностью, в то время как вопросы их защиты и обеспечения затрагивались лишь мельком. Проблема прав и свобод послужила причиной дополнительных конституционных изысканий. В соответствии с резолюциями, принятыми риксдагом в 1976 и 1979 году, данный раздел **Формы правления** значительно расширили.

Тот факт, что спустя два десятилетия после начала конституционных дебатов Швеция наконец обрела новую писаную конституцию, отнюдь не завершил споры. Напротив, бурная дискуссия продолжалась и в 80-е годы. Выдвигались новые идеи; среди них было предложение об учреждении конституционного суда. Но основные разногласия касались все же избирательной системы: на этот раз под вопросом оказались пропорциональная методика, четырехпроцентный барьер, единый день голосования и трехлетний срок легислатуры. Те самые статьи конституции, принятие которых в свое время потребовало наибольших усилий, ныне вызвали наибольшее разочарование. Несмотря на предпринимаемые попытки перекроить

все заново, вплоть до 1993 года договориться по этим позициям не удавалось. Затем, однако, партии согласовали переход к четырехлетнему сроку (сохранив единый день голосования) и допуск к участию в выборах беспартийных и независимых кандидатов.

В начале 90-х годов новое оживление в дискуссии привнес углубляющийся экономический спад. Кризис проявлялся в увеличивающемся бюджетном дефиците и растущей безработице. Теперь в фокусе общественного внимания находился бюджетный процесс и функционирование таких институтов государственной власти, как риксдаг и кабинет министров.

В немалой степени на конституционные дебаты той поры влиял набирающий силу процесс интернационализации и, в частности, образование Европейского союза (ЕС). Членство в Союзе требовало внесения в конституцию новых поправок, отдававших нормам внутрисоюзного права приоритет над шведскими законами.

Швеция едва ли уникальна, но все же...

Многие аспекты нашей управленческой практики покажутся европейскому гостю вполне знакомыми, а шведское общество в целом навряд ли предстанет в качестве уникальной системы. Сочетание парламентской демократии, рыночной экономики и мощных механизмов социальной защиты для стран — членов ОЭСР является скорее нормой. И все же более пристальный взгляд обнаруживает примечательные особенности, требующие детального осмысления.

Иногда эти частности обусловлены не столько особым опытом, сколько отсутствием того или иного опыта. Европейцы, изучающие шведскую историю, без труда убедятся, что многие факторы, оказавшие мощнейшее влияние на их собственные страны, совсем не проявили себя в Швеции. Иными словами, шведская самобытность в немалой степени объясняется отсутствием целого ряда обстоятельств.

В Швеции феодальная система проявила себя иным образом, нежели в других государствах Европы. Сельское население не было подчинено всемогущим феодальным властителям, а земельная аристократия никогда не имела решающего голоса в местных делах.

В новое время Швеция ни разу не была оккупирована иностранными державами. Как следствие, национальная идентичность никогда не испытывала серьезного внешнего давления, в сильных националистических чувствах не было надобности, а в политической жизни страны не нашлось места идеям “национального освобождения”. Мощное воздействие на политическую культуру оказал и тот факт, что на протяжении почти двухсот лет Швеция ни с кем не воевала.

Отсутствуют в Швеции и революционные традиции. В других государствах политические декорации нередко сметались социальными вихрями; в шведском обществе все менялось постепенно и мирно. Сословное дворянство смиренно отказалось от власти в 1866 году. И хотя всеобщее избирательное право в 1918 году принималось под сильнейшим нажимом общества, до насилия дело так и не дошло.

Швеция представляет собой не федерацию, но унитарное государство. Наши регионы никогда не знали автономии и нам не пришлось отрабатывать механизмы разрешения противоречий по типу конституций федеративных государств.

Больших городов в Швеции почти нет. Как в силу семейных уз, так и благодаря месту проживания, шведы больше тяготеют к деревенской и природной жизни, не признавая анонимности и суеты города. В результате наша городская культура не получила особого развития.

Во многих странах сложилось сильное гражданское общество, относительно независимое от влияния властей. Хотя в Швеции социальные движения в какой-то степени заменили структуры гражданского общества, добровольные объединения граждан у нас до сих пор зависят от государства.

Две стороны исторического наследия

Оглядываясь на основные этапы шведской истории, приходишь к выводу, что во многих отношениях корни политической культуры современной Швеции уходят далеко в глубь веков. Можно выделить пять принципиальных обстоятельств, предопределивших дальнейшее развитие шведской управленческой системы.

От Средневековья унаследованы традиции местного самоуправления, до сих пор дающие о себе знать, несмотря на периодические рецидивы централизаторства.

До сих пор страна ощущает последствия создания во времена великодержавия отлаженной системы государственной службы, контуры которой и сегодня просматриваются в деятельности центральных и местных административных структур.

Предпринятым в “эпоху свободы” экспериментам с парламентарной демократией не суждено было пережить XVIII столетие. Тем не менее вполне очевидна преемственность, связывающая Акт о свободе печати 1766 года с нынешним законодательством о свободе информации.

Прошедшее через индустриализацию общество пережило отмирание старых центров власти и формирование на их месте новых. Социальные движения, зародившиеся в то время, составляют ключевой элемент современного шведского общества.

Культура социальной инженерии, сложившаяся под влиянием модернизации, способствовала формированию идей о том, как должен быть устроен современный социум; благодаря этим веяниям наметилась новая политическая элита, опирающаяся прежде всего на знания и экспертизу.

Есть ли у этих пяти особенностей некий общий знаменатель? Идя на известное упрощение, скажем, что в данной роли выступают две темы: тема равенства и тема сильной власти.

Местное самоуправление, свобода информации, а также социальные движения могут рассматриваться как воплощение тяги простого человека к личному участию в управлении страной, как проявление равного права каждого влиять на общее дело.

Государственное регулирование и социальная инженерия представляют собой иную сторону шведской политической культуры. Швеция неизменно управлялась решительными людьми, способными крепко держать государственные вожжи. Заглавная роль государства наряду с огромными возможностями, предоставленными политикам, отличали Швецию в последние полвека, но традиция сильной государственной власти, конечно же, уходит своими корнями значительно глубже.

Вечной темой политической теории является вопрос о соотношении свободы и порядка. Исторические обстоятельства придали шведскому варианту этой темы особый оттенок. Политическая культура современной Швеции сочетает демократические и эгалитарные моменты с сильной государственностью. Но наша бюрократия была приучена уважать свободолобивые устремления народа и приспособлять себя к ним. Шведское общество всегда присматривало за своими властителями.

Возможно, именно поэтому для нынешней Швеции характерна довольно любопытная трехчленная структура с сильной властью в центре и на местах и — вакуумом между ними — на региональном уровне.

Глава 3

“Шведская модель”

Термин “шведская модель” обычно используется применительно к шведскому обществу в целом и к шведской системе социальной помощи в частности. Использование этого термина базируется на той предпосылке, что наше общество обладает некими особенностями, отсутствующими у других стран. Проблема в том, до какой степени данное понятие применимо в нынешней ситуации. Его употребление чревато определенными трудностями. Первая заключается в том, что оно слишком многозначно и зачастую прилагается к довольно непохожим друг на друга вещам. Второе затруднение обусловлено изменениями, переживаемыми сегодня Швецией. Скорее всего, “шведская модель” — это понятие вчерашнего дня. Здесь требуется серьезное переосмысление.

“Модель” под вопросом

Несомненно, обе отмеченные нами проблемы оказываются взаимозависимыми. Ответ на вопрос о том, достигла ли “шведская модель” своего пика и если “да”, то когда, зависит от смысла, вкладываемого нами в данное понятие. Опираясь на эту взаимосвязь, можно попытаться описать глубину перемен, переживаемых сегодня страной. Споры о природе “шведской модели” привлекут наше внимание к целому ряду особенностей сложившейся в этой части Европы социальной системы. А анализ этих особенностей позволит проникнуть в суть происходящих на наших глазах процессов и, самое главное, разобраться, куда они влекут шведское общество.

Разрешение конфликтов на рынке труда

Обычно о “шведской модели” вспоминают, описывая определенную методику преодоления трудовых конфликтов. Профсоюзы и работодатели сходятся за столом переговоров, руководствуясь общими интересами и избегая государственного вмешательства. Целая серия соглашений, самым известным из которых стало Сальтшебаден-

ское соглашение 1938 года, заложила фундамент шведской системы социальных контрактов. Дух Сальтшебадена в значительной мере поддерживался наличием у сторон единых приоритетов и отсутствием за круглым столом правительства. Принципиальная идея заключалась в том, что управленцы и профсоюзные лидеры способны совместно и совершенно независимо договариваться об условиях труда и заработной платы. Между тем правительственная политика в области доходов по своей сути противоречила этому основному элементу “шведской модели”.

На первый взгляд основные постулаты изобретенной полвека назад регулятивной системы живы до сих пор. Тем не менее сегодня вряд ли кто осмелится назвать подобные переговоры абсолютно свободными от опеки государства. В наши дни число государственных служащих значительно превысило масштабы того времени, когда было подписано Сальтшебаденское соглашение. Серьезную роль в найме рабочей силы теперь играют центральные и местные органы власти. Тарифные договоренности во все большей степени обусловлены налоговой политикой и экономическим курсом в целом. Замораживание заработной платы и введение в 1990 году такой временной меры, как обязательный государственный арбитраж, означают, что главной особенностью “шведской модели” — минимальному вмешательству со стороны государства — приходит конец.

Практика коллективных договоренностей

С помощью “шведской модели” описывают не только действующую на рынке труда систему регуляторов, но и само разделение обязанностей, которым руководствуются участники трудовых споров. В 50-е годы широкое распространение получило централизованное урегулирование трудовых конфликтов. На деле это означало, что право устанавливать уровень заработной платы было закреплено шведским обществом как за профсоюзами, так и за работодателями. Соглашения, получаемые “организованным” порядком, задавали тон на рынке труда, а централизация общественной жизни облегчила становление политики, основанной на солидарности. Принципиальную роль в утверждении системы подобного типа сыграли малочисленность и однородность заинтересованных организаций.

В течение прошедших десятилетий процедура переговорного процесса значительно видоизменилась; теперь в нем участвуют гораздо больше сторон, а единодушие в их рядах поубавилось. Число участников возросло благодаря появлению новых профобъединений, созданию специальных “переговорных” картелей и выработке каждым профсоюзом собственных правил веде-

ния переговоров. Соответственно упал авторитет былых лидеров переговорного процесса. Большое распространение получили коллективные соглашения местного характера. На смену единственному переговорному раунду пришла сложная игра множества партнеров, подчас не слишком широко освещаемая прессой. Основанная на солидарности политика заработной платы, и без того испытывавшая давление инфляции и международной конкуренции, становилась все более недостижимой.

Исторический компромисс

Но понятие “шведской модели” означало не только регулирование на рынке труда. В достигнутом в конце 30-х годов соглашении между рабочими и предпринимателями усматривали начало нового этапа во взаимоотношениях двух основных классов индустриального общества, исторический компромисс между трудом и капиталом. Промышленники признали за социал-демократами, опирающимися на парламентское большинство, право на проведение социальных реформ. Рабочее движение, со своей стороны, воздерживалось от использования парламента для масштабной национализации собственности. Стороны объединились вокруг общих задач по созданию рациональной системы производства, обновлению промышленности, созданию конкурентоспособных экспортных отраслей.

Однако, невзирая на то, что и бизнес, и профсоюзы по-прежнему разделяют убеждение в необходимости дальнейшего экономического роста, важнейшие элементы компромисса между ними в настоящее время уже утеряны. Перелом наступил в первой половине 70-х годов, когда реформа в области трудовых отношений была произведена законодательным путем, а не с помощью привычных договоренностей между трудящимися и капиталистами. Работодатели тогда предприняли открытую атаку на рабочее движение. Дебаты о предлагавшихся инвестиционных фондах занятости продолжались почти десять лет и носили крайне ожесточенный характер. Нарастающая политическая поляризация отодвинула исторический компромисс на второй план.

Культура консенсуса

И в Сальтшебаденских соглашениях, и в “историческом компромиссе” наблюдатели, в особенности иностранные, обычно усматривали специфическую черту шведской политической культуры, “изюминку” общественной жизни. “Шведскую модель” принятия решений характеризовали ссылками на отсутствие конфликтов и общее тяготение к компромиссу и согласию. Разу-

меется, разговоры о культуре консенсуса не означают полного отсутствия разногласий; речь идет лишь об особой процедуре принятия коллективных решений. Ключевой составляющей этого опыта является то, что всем заинтересованным сторонам представляется возможность высказаться и быть услышанными. Другой аспект процедуры предполагает, что решения формируются в ходе переговоров и консультаций между партиями.

По сей день неясно, до какой степени трансформировалась “культура консенсуса” в современной Швеции. Такие феномены, как “культура” и “стиль”, принадлежат тем сферам социальной науки, которые с наибольшим трудом поддаются документированию. Вместе с тем у нас есть все основания утверждать, что переживаемые нашим обществом изменения делают “культуру консенсуса” все более проблематичной. Поляризация постоянно углубляется; на этом фоне возрастает роль независимой и активной прессы. Бесспорно и то, что само восприятие шведской “культуры консенсуса” в наши дни стало иным; в нынешних дебатах она предстает куда менее привлекательной, нежели раньше, в ней усматривают вирус “уровниловки” и боязнь созидательных противоречий.

Полная занятость

Желание справиться с безработицей нельзя считать чисто шведским явлением. Однако типично шведским феноменом с позиции внешнего наблюдателя выглядела попытка сочетать полную занятость с низкой инфляцией, стабильным ростом и равным распределением доходов. Подобная модель предполагала серьезные ограничения потребительского спроса, базирующуюся на солидарности политику в области заработной платы и энергичное вмешательство государства в происходящие на рынке труда процессы. Ключевым элементом в области трудовых отношений оказывалось создание новых рабочих мест и отлаживание систем переподготовки кадров, призванных повысить мобильность рабочей силы. Ориентация на высокий уровень минимальной оплаты труда вела к тому, что экономически слабые компании просто разорвались. Вместе с тем интенсивная переквалификация позволяла направлять освободившиеся трудовые ресурсы в передовые отрасли экономики. В этом плане политика, основанная на полной занятости и солидарности труда и капитала, способствовала промышленному подъему.

По крайней мере в одном отношении проводимую вплоть до 80-х годов политику использования трудовых ресурсов можно было считать успешной. Безработицы в стране практически не было; полная занятость стала реальностью. Вместе с тем отсутствие безработицы сочеталось не с низкой, но, напротив, с высокой инфляцией, и не с

высокими, а с низкими темпами экономического роста. В 80-е годы появились многочисленные признаки того, что шведская экономика переживает серьезные структурные проблемы. Ознаменовавший начало 90-х годов рост безработицы подтвердил кризисные симптомы. Приспосабливаясь к быстро меняющимся условиям и пытаясь задействовать новые экономические возможности, современная Швеция сталкивается с еще более глубокими трудностями. Риск превращения Швеции в страну масштабной и хронической безработицы сегодня как никогда очевиден.

Сильное общество

Следующей примечательной особенностью современной Швеции является наличие большого государственного сектора. Хотя его экспансия началась еще в 30-е годы, ее пик приходится на 60–70-е. На сегодняшний день, если судить по доле ВВП, отводимой на социальные нужды, Швеция располагает наиболее крупным по западным меркам общественным сектором. В основе этого феномена лежит представление о том, что для обеспечения народного благосостояния требуется “сильное общество”. Следует отметить, что данная концепция стирает грань между государством и гражданским обществом. Шведская система “всеобщего благосостояния” отличается тем, что значительная доля экономики принадлежит государству и управляется им же. Здравоохранение, социальное обеспечение, забота о детях — все это осуществляется исключительно центральными и местными правительственными службами. В течение 60–70-х годов доля занятых в общественном секторе удвоилась.

Концепция “сильного общества” позволяла преодолевать обостряющиеся социальные проблемы с помощью простого расширения общественного сектора. Но нынешний уровень налогообложения делает невозможным дальнейшее повышение налогов. Поскольку значительную часть рабочей силы сейчас составляют государственные служащие, организация, методы использования ресурсов и гибкость общественного сектора превратились в главный фактор роста и эффективности экономики. Реформы и дальнейшее расширение государственной собственности становились все более несоместимыми. Сегодня общественный сектор представляется многим скорее проблемой, нежели ответом на нее.

Универсализм

Шведская система социальной помощи по своей сути была всеохватывающим явлением. Ее главный принцип заключался в том, что общественные блага должны быть доступны каждому гражда-

нину или всем категориям граждан (пенсионерам, детям, матерям, безработным и т.д.) без каких бы то ни было имущественных ограничений. Общепринятым считалось убеждение в том, что универсалистский этос социальной политики способен служить интегрирующей силой, сглаживающей различия между общественными группами. Если каждый человек является равноправной составляющей системы и получает свою долю ее благ и тягот, легитимность государственного целого будет только укрепляться.

На практике принцип равного предоставления благ означал тотальную стандартизацию. Каждый гражданин страны имел право на один и тот же базовый набор услуг. Следует сказать, что в стране с гомогенным населением осуществление универсалистской политики дается сравнительно легко. Вместе с тем требования публики постепенно дифференцировались. В итоге стандартные решения универсалистского типа все меньше и меньше отвечали разнообразным потребностям общества.

Технократия

В рамках “шведской модели” активно использовались методы социальной инженерии. Знания, экспертиза и опыт рассматривались в качестве главных источников власти. Специалисты и эксперты играли самую активную роль в разработке и реализации социальной политики, в то время как общественные проблемы разрешались административными методами. Экономическая и прочие разновидности экспертизы играют видную роль в функционировании современного “социального” государства.

Сегодня, однако, публика не склонна приветствовать вмешательство экспертов в ее жизнь. Индивидуальным свободам ныне уделяется первостепенное внимание. Начиная с 70-х годов эта тема вышла на первый план как в законодательных, так и в прочих публичных дебатах. Легитимность технократических методов тем самым была основательно подорвана.

Корпоратизм

Разнообразные “группы интересов” делят ответственность за многие направления шведской общественной политики. Лоббисты традиционно участвовали в процессе принятия решений на всех этапах, включая как подготовительную стадию (выдвижение инициатив, проведение исследований и изысканий), так и реализацию политики (представительство в государственных органах, ведение переговоров, совместная ответственность за проведение реформ). Корпоративная система характеризуется тесным партнерством государства и организованных “групп давления”.

Во второй половине 70-х годов в центре общественных дискуссий оказались негативные аспекты корпоратизма — прежде всего ситуации, в которых групповые интересы вступали в конфликт с интересами общества. Дело закончилось тем, что лоббистские структуры, выполняя свои задачи, подвергли себя определенным ограничениям. Особенно критиковалась тогда та роль, которую “группы давления” играли в руководящих структурах различных государственных организаций. В связи с этим система “общественных комитетов” была отвергнута в целом, а возможности лоббистов влиять на политику путем проведения исследовательских работ серьезно сократились.

Централизация

“Шведская модель” основывалась на централизованной организации общества. Экономический рост и эффективность обеспечивались с помощью централизации и широкомасштабного поточного производства. Экспансия государственного сектора осуществлялась благодаря постоянной реорганизации и структурным изменениям. В свою очередь, структурные изменения, направленные на рационализацию общественного производства, проводились в жизнь политическими решениями. Между тем приток населения в города повлек за собой обезлюдение деревни. Муниципалитеты, местные общественные организации, филиалы политических партий постоянно укрупнялись. Социальное планирование неизменно осуществлялось в общенациональном масштабе. Именно так было произведено переустройство шведских городов, когда в массовом порядке сносились старые здания и производилась типовая застройка. Пик этого “бума” пришелся на вторую половину 60-х годов.

Социальные перемены последних двух десятилетий следует рассматривать как реакцию на засилье централизованного планирования. Целесообразность глобальных решений была поставлена под сомнение в градостроительстве, здравоохранении, местном самоуправлении. В рамках крупных муниципалитетов возрождались автономные местные советы. В целом ряде сфер на смену централизации пришли децентрализация и поощрение местной инициативы. Регионы и муниципальные образования получили большую самостоятельность.

Проблема пола

Ключевые элементы “шведской модели” покоились на представлении об интеллектуальном и физическом превосходстве шведского мужчины. “Исторический компромисс” между трудом

и капиталом исходил из того, что “средний” член общества — это мужчина, занятый в промышленном производстве. Под “полной занятостью” обычно понималась занятость всех трудоспособных мужчин. Универсализм, свойственный преобразованиям на рынке труда, также касался в первую очередь мужчин. Равенство возможностей опять-таки означало равенство внутри мужского сообщества.

Сейчас на смену этому “однополюму” видению пришли иные взгляды. Неоплачиваемая работа по дому и труд по воспитанию детей, осуществляемые женщинами, сыграли значительную роль в развитии шведского рабочего движения. Расширение государственного сектора означало, что женщины начали зарабатывать сами, а возложенные ранее на них тяготы во все большей степени брали на себя центральные и местные государственные службы. Именно эти факторы наиболее ощутимо изменили статус шведских женщин. Правда, в большинстве сфер общественной жизни командные позиции до сих пор занимают мужчины. В итоге нарастающие требования равноправия входят в конфликт с традиционными социальными устоями.

Поворотный пункт

Из приведенного выше краткого обзора следует, что те особенности, которые ранее отличали “шведскую модель”, не адекватны нынешнему состоянию нашего общества. Многие из этих особенностей значительно менее заметны, а иные вообще исчезли. Независимо от того, как определяют “шведскую модель” сегодня, совершенно очевидно, что происходящие на наших глазах социальные сдвиги уводят страну прочь от стереотипных представлений о Швеции. Можно утверждать, что “шведская модель” достигла в своем развитии поворотного пункта. При этом весьма сложно определить, когда именно был пройден пик. Дата варьирует в зависимости от рассматриваемого аспекта; в некоторых случаях датировка вообще невозможна, потому что процесс развивался не очень заметно. И все же во многих отношениях решающей представляется первая половина 70-х годов. Последующие годы лишь подтвердили, что происходившие тогда процессы были не просто проявлениями временных трудностей, но свидетельствовали о куда более глубоких и значительных социальных сдвигах.

Разумеется, невозможно найти универсальный ответ на вопрос о том, почему “шведскую модель” постигла именно такая участь. В развертывающихся преобразованиях сыграли роль слишком многие факторы. Самое общее объяснение предполагает, что “шведская модель” страдала излишней укорененностью в индуст-

риальном обществе. Переход к постиндустриальному типу общественной системы требует решений, основанных на разнообразии форм социальной организации.

“Шведская модель” отличалась немалым внутренним динамизмом. Тот факт, что она была не жесткой, но, напротив, достаточно гибкой, может объяснить многое. Чем больше элементов в системе, тем выше вероятность несостыковок между различными ее частями. В то время как некоторые детали “шведской модели” с легкостью сочетались друг с другом, другим были присущи скрытые внутренние конфликты. Эти противоречия постоянно нарастали. Наиболее правдоподобная трактовка природы социальных изменений исходит из того, что именно противоречие является источником развития.

Движущие силы социальных перемен можно, следовательно, подразделить на две группы. В первую входят внешние факторы, воздействовавшие не только на Швецию, но и на иные государства. Другую группу составляют внутренние особенности страны. Последовательно рассмотрим их.

Глава 4

Международный контекст

Наиболее радикально на шведское общество повлияли три внешнеполитических фактора. Первым из них стала углубляющаяся интернационализация экономической жизни, резко ограничившая перспективы узконациональных подходов и решений. Вторым следует считать процесс европейской интеграции и вступление Швеции в Европейский союз. Наконец, третьим, решающим обстоятельством оказалось завершение холодной войны, означавшее, что традиционная для страны политика нейтралитета нуждается в коренном переосмыслении.

Интернационализация экономики

Тот факт, что шведская экономика невелика, открыта и ориентирована на экспорт, не содержит в себе особой новизны. К концу XIX столетия осуществляемый Швецией экспорт сырьевых ресурсов проложил дорогу запоздалому, но бурному процессу индустриализации; в XX веке тот же вывоз сырья за рубеж, сопровождаемый уже экспортом шведских товаров, заложил фундамент шведской системы социального обеспечения.

Усиление роли международных корпораций в индустриальном производстве происходило параллельно с развитием внешней торговли. К середине 80-х шведские транснациональные компании контролировали более половины экспорта страны. Вместе с тем эти структуры все большую часть своей деятельности переносили за границу, в основном в страны ЕС. В 80-е годы прямые шведские инвестиции в экономику других государств неуклонно росли. Зарубежное производство шведских транснациональных корпораций развивалось быстрее, нежели шведский экспорт, а на внутреннем рынке их активность становилась все менее заметной.

Итогом этой целенаправленной переориентации на внешние рынки явилась наиболее серьезная за последние десятилетия структурная трансформация шведской промышленности и торговли. Значимость традиционных сырьевых отраслей резко упала, в то вре-

мя как роль производственных секторов, напротив, усилилась. Наиболее передовыми областями, сосредоточившими основные научные разработки, стали фармакология и электронная промышленность.

Интернационализация финансовых рынков также сказалась на Швеции. Правила трансграничного движения капиталов подверглись либерализации. Основные нормы валютного контроля были упразднены в 1989 году. Как уже отмечалось, в то время Швеция наращивала вывоз капитала в другие страны. Эти экстравагантные вложения в чужую собственность внесли свой вклад в последующий крах национальной финансовой системы.

Интернационализация экономики выдвинула на первое место собственников капитала. Дерегуляция финансовых рынков означала, что отныне деньги свободно могут пересекать национальные границы. Собственники капиталов получили возможность вкладывать средства в тех странах, где отдача наиболее высока. Интернационализация значила также, что местные капиталисты усилили свою власть в отношении как собственных наемных работников, так и политических структур. Свободное манипулирование финансовыми ресурсами теперь использовалось в качестве действенной угрозы в тех случаях, когда нужно было “надавить” на профсоюзы или политиков. Расширение пространства для предпринимательского маневра влекло за собой сокращение альтернатив в переговорах с профсоюзами, а также в контактах с политическими деятелями. Состоявшийся в ноябре 1992 года переход к “плавающему” курсу кроны стал яркой иллюстрацией неспособности национального государства сопротивляться давлению мировых финансовых рынков, а также валютным спекуляциям.

Европейская интеграция

Когда рынки в силу интернационализации берут верх над политиками, последние пытаются восстановить утраченный паритет, объединяя усилия на международном уровне. Могучим аргументом в пользу ЕС является способность этого органа повысить эффективность наднациональных структур, принимающих решения. Однако в Швеции проблему европейской политической интеграции воспринимают далеко неоднозначно.

С 1995 года страна стала полноправным членом Союза. Первым серьезным шагом в этом направлении было вовлечение Швеции в договорный процесс с Европейским сообществом по поводу учреждения Европейского экономического пространства. Договор вступил в силу 1 января 1994 года. Документ открыл для Швеции внутренний рынок ЕС, приобщив ее к принципу “четырёх свобод” —

свободному передвижению людей, товаров, услуг и капиталов. Подписание договора означало, что 1400 общеевропейских правовых норм должны отныне войти в шведское законодательство.

Присоединение к Европейскому экономическому пространству дало стране лишь экономические преимущества; возможность влиять на выработку политической линии Союза по-прежнему оставалась для Швеции недоступной. На полномасштабном членстве в ЕС настаивали как социал-демократы, так и несоциалистические партии, в 1991 году победившие на всеобщих выборах. К весне 1994 года итогом переговоров на эту тему стало специальное соглашение между Швецией и ЕС. Но вопреки единодушию парламентского большинства, шведская общественность воспринимала идею членства в ЕС довольно прохладно. Сторонники интеграции заявляли, что положительное решение будет способствовать поддержанию мира в Европе и самым благоприятным образом скажется на экономической ситуации. Их оппоненты опасались, что вхождение в европейские структуры резко ограничит суверенитет страны. Референдум по вопросу о членстве в Союзе состоялся в ноябре 1994 года. При явке 83,3 процента избирателей сторонники единой Европы получили 52 процента голосов.

Швеция присоединилась к ЕС в марте 1995 года, одновременно с Финляндией и Австрией. Этот шаг расширил сотрудничество Швеции с Союзом в двух отношениях. Во-первых, шведы оказались причастными к принятию решений на общеевропейском уровне. Во-вторых, вступление затронуло не только торговлю, но и другие сферы — такие как атомная энергетика, угольная и сталелитейная промышленность, сельское хозяйство и рыболовство. Кроме того, на Швецию были распространены нормы Маастрихтского договора 1992 года.

В итоге Швеция вместе со своими партнерами прошла первые два этапа создания Европейского валютного союза. При этом, однако, в 1997 году страна приняла решение воздержаться от перехода к третьему этапу, не участвуя в образовании единого центрального банка и не вводя общеевропейскую валюту. В качестве обоснования подобного шага правительство ссылается на негативную реакцию населения.

Политика нейтралитета под вопросом

Целью Швеции в вопросах безопасности остается обеспечение свободы и независимости страны. Согласно официальной формулировке, необходимо гарантировать нации свободу действовать самостоятельно или в добровольном союзе с другими странами на благо политического, экономического, социального, культурного разви-

тия шведского общества. Ключевым элементом политики Швеции в области безопасности стало содействие на международном уровне идеям разрядки, разоружения, сотрудничества и демократии.

Полное вовлечение страны в процессы европейской интеграции и вступление в ЕС были важнейшими ориентирами шведской внешней политики. Швеция уже заявила о своей готовности к проведению совместных международных и оборонных программ. Но вопрос о том, каким образом подобное сотрудничество скажется на официальной внешнеполитической доктрине страны, до сих пор не получает ответа. Между тем в мае 1994 года Швеция присоединилась к натовской программе “Партнерство во имя мира”.

Политические перемены в Центральной и Восточной Европе требуют новых подходов к общеевропейскому сотрудничеству. По мнению Швеции, важнейшую роль в этом деле может сыграть Совещание по безопасности к сотрудничеству в Европе.

Швеция всесторонне поддерживает процессы реформирования в бывших коммунистических странах — это происходит через кооперацию в правозащитной, экономической, экологической деятельности.

Краеугольным камнем шведской внешней политики остается Организация Объединенных Наций. На ООН возлагаются большие надежды в деле обеспечения политического, социального, экологического прогресса в мире. ООН также считается важнейшим форумом по вопросам разоружения.

Традиционно Швеция является страной свободной торговли. Для индустриальной нации, зависящей от экспорта, жизненно важно, чтобы никакие препятствия не затрудняли международную торговлю. Швеция также выступает за отмену промышленно развитыми странами барьеров, мешающих товарным потокам из Восточной Европы и развивающихся государств.

Официальные шведские документы уделяют особое внимание сотрудничеству стран Северной Европы. В последние годы Швеция пытается более активно работать в данном направлении. Внешняя и оборонная политика также развивается в североευропейском контексте. Исходя из этого, большое значение придается согласованности действий скандинавских стран в отношении ЕС.

Другой аспект внешней политики Швеции связан с попытками внести вклад в экономически и экологически устойчивое развитие молодых государств. Целью шведской внешней помощи является борьба с бедностью. Правда, разногласия ведущих политических партий часто отражаются на выборе стран-реципиентов. Кроме того, получатели шведской помощи обязаны соответствовать целому набору критериев, касающихся демократии, прав человека, свободного рынка, эффективности использования получаемых средств.

В целом объем оказываемой Швецией внешней помощи составляет 0,7 процента ВВП. Эта цифра включает и сотрудничество со странами Центральной и Восточной Европы. Координацию работ в данном направлении осуществляет Шведское агентство международного развития (*SIDA — Swedish International Development Authority*).

Оборона и внешняя политика

Традиционная формулировка принципов шведской оборонной политики сводится к неприсоединению в мирное время и нейтралитету в годы войны.

Вместе с тем трактовка безопасности меняется параллельно с изменением политической ситуации в Европе. Противостояния двух блоков, свойственного эпохе холодной войны, больше нет. С военной точки зрения, однако, Скандинавия по-прежнему считается стратегически важной зоной. Поэтому основой шведской политики в области обороны и безопасности остается неприсоединение, подкрепляемое военной мощью, способной гарантировать нейтралитет страны в случае войны.

Нынешняя оборонная доктрина, сформулированная в 1996 году, поставила перед вооруженными силами новые задачи. Отражение внешней агрессии больше не является главным приоритетом. Реформируемая шведская армия будет небольшой, но высокопрофессиональной, опирающейся на подготовленных резервистов. Если внешнеполитическая ситуация изменится, Швеция за короткое время сможет провести полномасштабную мобилизацию. В долгосрочной перспективе национальным вооруженным силам предстоит быть готовыми к отражению любой новой угрозы.

Глава 5

Институциональная основа

Шведская конституция состоит из четырех отдельных законов: первый из них определяет политические основы общества, второй — принципы престолонаследия, третий гарантирует свободу прессы, четвертый регламентирует иные формы свободного выражения взглядов.

Форма правления

В Форме правления изложены базовые принципы шведской политики. Нынешняя Форма правления была принята в 1974 году, но с тех пор в нее уже несколько раз вносились изменения.

В первом же параграфе излагается ряд важнейших принципов: “*Вся государственная власть в Швеции исходит от народа. Правление шведского народа основывается на свободном формировании мнений и на всеобщем и равном избирательном праве. Правление осуществляется посредством государственного строя, основанного на представительной и парламентской системе, и посредством коммунального самоуправления. Государственная власть осуществляется в соответствии с законами*”.

Фундаментальным свободам посвящена вторая глава Формы правления. Здесь перечислены основные права шведского гражданина, включая социальные и культурные.

Форма правления конкретизирует также вопросы деятельности риксдага, главы государства, правительства, функционирования законодательства, распределения бюджета, взаимоотношений с иными государствами, отправления правосудия, гражданской администрации, а также содержит положения, которые вступают в силу в военное время или в случае угрозы войны.

Акт о престолонаследии

Акт о престолонаследии регулирует процедуру наследования трона (его детальный анализ содержится в главе 15 настоящей книги).

Этот конституционный закон вступил в силу в 1810 году. В его рамках действует нынешний король Карл XVI Густав, а также его наследники. С 1980 года допускается наследование престола по женской линии. Согласно этому Акту, старшие дети монарха и их потомки имеют приоритет над младшими.

Акт о свободе печати

Нынешняя редакция Акта о свободе печати датируется 1949 годом; согласно этому документу, каждый гражданин обладает правом “печатно обнародовать и распространять свои идеи и мнения”.

Одним из главных принципов закона является недопущение цензуры. Никакой публичный орган не имеет права на предварительный анализ подготавливаемых к печати публикаций. Другая фундаментальная норма касается принципа публичности, в соответствии с которым публика обладает правом доступа к официальным документам. Чиновники, передающие информацию журналистам, находятся под защитой закона.

Вместе с тем свобода печати не абсолютна. Покушениями на свободу печати считаются публичные оскорбления, разжигание расовой или национальной ненависти, создание угрозы для безопасности государства. Принцип личной ответственности предполагает, что отвечать за подобные деяния может лишь конкретная личность; если речь идет о газете, то в этой роли оказывается ее издатель.

Акт о свободе выражения взглядов

Конституционный Акт о свободе выражения взглядов, принятый в 1991 году, касается тех форм самовыражения, которые не подпадают под действие Акта о свободе печати. Этот новый закон гарантирует свободу слова на радио и телевидении, в прочих электронных средствах массовой информации, спутниковой коммуникации, фильмах, видео- и звукозаписи. Акт о свободе выражения взглядов структурирован по аналогии с Актом о свободе печати. Принцип недопущения цензуры, а также право обнародовать любое мнение, были распространены на все средства массовой информации.

Прочие законы, определяющие политическую систему

Акт о риксдаге детальнейшим образом регулирует организацию и повседневную практику парламента. Его положения уста-

навливают, когда и как созываются сессии риксдага, какие комиссии формируются в парламенте, каким образом депутаты принимают решения. Акт о риксдаге занимает промежуточное положение между конституционными законами и обычным статутным правом.

Акт о выборах содержит подробные предписания, касающиеся выборов в риксдаг, ландстинги и коммунальные советы. С 1970 года выборы во все эти органы проходят в один и тот же день. Положения этого закона включают правила проведения голосования, полномочия избирательных комиссий, процедуру регистрации партий, подсчета голосов и распределения мест.

Акт о государственной тайне устанавливает исключения из принципа публичности (см. главу 13). Фактически имеющееся у общественности право доступа к официальной информации сопровождается целым рядом оговорок. Многие государственные документы носят конфиденциальный характер. Рабочие материалы чиновников не всегда доступны для публики. Документы, затрагивающие вопросы внешней политики, обороны, торговли, а также касающиеся частной жизни граждан, могут объявляться закрытыми.

Коммунальный Акт описывает основные принципы деятельности муниципальных и региональных властей (см. главу 10). Закон определяет границы компетенции местных властей, их полномочия, основы организации и функционирования. При этом в документе заложены лишь самые общие положения; местные самоуправления свободны в выборе принципов внутренней организации.

Институты власти: интернационализация и индивидуализация

Конституция той или иной страны определяет главные властные структуры, их полномочия и взаимоотношения. Базовые принципы шведской конституции также реализуются с помощью установленного законом перечня государственных учреждений. В последующих главах мы рассмотрим каждое из них.

При этом следует иметь в виду, что государственные институты нужно изучать не в статике, но в развитии. Следовательно, в нашем изложении все время будет присутствовать исторический аспект. Ускорение социальных преобразований и кризис “шведской модели” означают, что многим традиционным учреждениям сейчас приходится пересматривать свое место в государственном целом. Вызов, с которым они сталкиваются, суммируется двумя словами: интернационализация и индивидуализация.

Парламент

Форма правления закладывает основы представительной демократии. Практикуемая в Швеции демократическая система не является непосредственной. Коллегиальные органы центральной, региональной и местной власти избираются гражданами в ходе регулярно проводимых выборов. На пропорциональной основе избираются парламенты многих стран, но в Швеции она доведена до логического завершения. Именно это обстоятельство, а также роль спикера в формировании правительства, обусловили уникальность Швеции.

Интернационализация затронула риксдаг как прямо, так и косвенно. Принципиальные решения в наши дни принимаются не на государственном, но на межправительственном уровне. В итоге власть народных представителей реализуется сегодня как через парламентское представительство в региональных организациях, так и через надзор за правительственными чиновниками, ведущими от имени Швеции международные переговоры. Вместе с тем на жизни парламента отразились и процессы индивидуализации. Теперь, когда избирательный процесс приобретает личностный характер, взаимосвязь граждан с их избранниками становится более прочной.

Правительство

В соответствии с принципами парламентарной демократии исполнительная власть — правительство или кабинет министров — зависит от поддержки со стороны риксдага. Правительство ответственно перед риксдагом; парламент способен вынудить правительство уйти в отставку. В своей повседневной деятельности правительство руководствуется положением *Формы правления* о том, что все решения исполнительной власти должны приниматься коллективно. Что же касается шведских министерств, то они, в сопоставлении с гигантскими министерствами многих стран, довольно малы.

В силу непостоянства высказываемых электоратом предпочтений, а также из-за непрекращающегося дробления политических партий, нынешние правительства чувствуют себя весьма неуверенно. В то же время постоянно растет потребность в согласованных действиях исполнительной власти. Правительство играет ключевую роль в отстаивании национальных интересов на международном уровне. Переговоры о создании Европейского экономического пространства, а также о вступлении Швеции в ЕС уже привнесли много нового в работу правительственной канцелярии. Несомненно, членство в Союзе выдвигает на первый план координирующую функцию кабинета.

Административные организации

Важнейшим принципом деятельности шведских административных органов является их независимость. Хотя административные структуры находятся в подчинении правительству, они пользуются широкой самостоятельностью и автономно регулируют вверенные им сферы.

Административные органы также подверглись интернационализации, хотя и в различной степени. Международные переговоры и участие в работе наднациональных структур стали повседневной практикой шведских чиновников. Законодательство Европейского союза задает тон в выработке внутригосударственных правовых норм и стандартов. Административным властям пришлось также приспособиться к требованиям индивидуальной свободы выбора, что означало внедрение в их деятельность большей гибкости и открытости. В рамках общей основы, закладываемой риксдагом и правительством, ведомствам была предоставлена широкая свобода действий. Разворачивающиеся по всей Европе дебаты о принципе субсидиарности знаменуют общий сдвиг в направлении дальнейшей децентрализации.

Правовая система

В любом правовом государстве действует система независимых судов. В Швеции традиции легальности имеют давнюю историю. Идея о том, что государство должно покоиться на правопорядке, была унаследована еще от Средневековья. Шведские суды абсолютно свободны от какого бы то ни было политического вмешательства. Характерной особенностью национальной правовой системы является двухуровневая схема судоустройства; утверждаемые ею административные суды играют ключевую роль в спорах между гражданами и властями. Конституционного суда в стране нет, а Верховный суд не имеет большого политического значения.

Шведское правосудие в настоящее время вынуждено адаптироваться к интернационализации законодательства. Международные конвенции и нормы ЕС выступают в качестве источника права. Расстущее внимание общества к индивидуальным правам и свободам также предъявляет новые требования к судам.

Местное самоуправление

В Швеции органы местного самоуправления имеют необычайно широкую компетенцию. Традиции самоуправления весьма прочны; граждане привыкли самостоятельно избирать собствен-

ную власть. Государство определяет правовую основу, в рамках которой региональные и муниципальные власти действуют предельно свободно.

В практике самоуправления интернационализация проявила себя в том, что местные структуры теперь активно вовлечены в трансграничное сотрудничество как со скандинавскими государствами, так и со странами Балтийского бассейна в целом. Региональные и местные советы все более вынуждены считаться с общеевропейскими нормами, а деятельность исполнительных органов зачастую прямо регулируется решениями общеевропейских институтов. По этой причине шведское самоуправление активно пытается координировать свои усилия с коллегами из других европейских стран. Одновременно перестраивается сама структура региональных и муниципальных администраций. Общая тенденция — расширение свободы действий. В результате право рядовых граждан на свободу выбора также упрочится.

Политические партии

Действующие в Швеции политические партии формировались в основном вокруг социально-экономических интересов; этнические, лингвистические, религиозные и региональные различия здесь были на втором плане. Долгие годы шведская политическая система отличалась значительной стабильностью и доминирующей ролью социал-демократов.

Неизбежным следствием европейской интеграции стала интернационализация политических партий. Сотрудничество “братских” партий разных стран теперь строится на постоянной основе. В то же время господству традиционных партий все более угрожает возросшее непостоянство электората и появление молодых конкурентов.

Негосударственные организации

Шведская демократия опирается на добровольные объединения граждан. Выше отмечалось, что массовые социальные движения стали краеугольным камнем нашего общественного уклада. Масштаб этих движений, а также влияние профсоюзов до сих пор являются отличительными особенностями страны. У нас подобные организации выполняют и официальные функции. В силу отмеченных обстоятельств шведская демократия развивала не столько индивидуальные, сколько коллективистские установки.

Общественные объединения теперь также интернационализируются. Расширяющийся “третий сектор” сегодня сформировал гло-

бальную сеть, действующую во всемирном масштабе. Структуры гражданского общества больше не признают национальных границ. Практика принятия политических решений на международном уровне означает, что всевозможные “группы давления” сейчас также вынуждены действовать за пределами своих государств; транснациональное лоббирование — один из примеров такой активности. Вместе с тем традиционные сообщества и дальше будут подвергаться мощному воздействию индивидуализации, проявляющемуся в ослаблении чувства “групповой лояльности”. В области трудового законодательства, к примеру, в жизнь будут внедряться индивидуалистические нормы европейского права, подталкивающие нас к переосмыслению коллективистской “скандинавской модели”.

Средства массовой информации

Поскольку открытое и публичное обсуждение вопросов неотделимо от современного видения демократии, свобода мнений в Швеции имеет фундаментальное значение. Свобода печати, свобода слова и принцип публичности гарантируются конституционными законами. Пресса надежно защищена от посягательства власти.

В целом шведские средства массовой информации не слишком отличаются от прочих европейских, хотя для Швеции характерны необычайно высокий спрос на ежедневные газеты, наличие партийной прессы и сравнительно позднее появление коммерческого телевидения.

В данной сфере интернационализация проявила себя в практически моментальном распространении новинок массовой культуры. Прогресс электроники, компьютерных и коммуникационных технологий породил новые разновидности средств массовой информации и, как следствие, расширил контакты между людьми в целом и между властями и гражданами — в частности. Если раньше на информационном поле той или иной страны могли господствовать один-два монополиста, теперь пресса непрерывно “дробится” на все новые и новые источники. И поскольку именно средства массовой информации формируют чувство национальной идентичности, местной политической культуре предстоит и дальше испытывать нарастающее давление интернациональных субкультур.

Мир бизнеса

Несмотря на то что экономические процессы не регулируются конституцией, Швеции неизменно была присуща смешанная модель экономики, сочетающая крупный частный сектор с эффективной системой социальной защиты. В последние годы в Форму прав-

ления были внесены назревшие изменения, юридически легализовавшие право собственности и свободу торговли. В шведской коммерции и промышленности преобладают частные, ориентированные на экспорт компании, которые в значительной степени зависят от внешних рынков.

Ведущие шведские корпорации в настоящее время переносят свою деятельность в другие страны. Дерегуляция рынков означает обостряющуюся конкуренцию, прежде всего с иностранными фирмами. Индивидуализация же проявляется в форме более разнообразных требований, выдвигаемых потребителями, что заставляет компании стремиться к большей гибкости.

Монархия

Швеция — монархическая страна; король здесь является главой государства. Сегодня, однако, он не располагает политической властью и выполняет лишь церемониальные обязанности. Несмотря на то что крупнейшая политическая партия — социал-демократы — до сих пор сохраняет приверженность республиканской форме правления, королевскому трону едва ли что-то реально угрожает.

Шведская церковь

В силу многочисленных исторических причин лютеранская церковь в Швеции пользуется специальным статусом и опирается на многочисленные организационные связи с государством. Каждый гражданин, если иное не оговаривается особо, автоматически считается приверженцем официальной религии.

Шведская церковь действует в обществе, где господствует одна религиозная традиция. Правда, в настоящее время под натиском иммиграции положение вещей меняется. Возросшее внимание, уделяемое личным правам и свободам, ставит под сомнение сам институт государственной религии, оказавшийся в центре общественных дебатов.

Глава 6

Парламент

Шведская демократия вышла из тингов и ассамблей знати, проводимых в Средние века. И хотя точная дата не поддается определению, считается, что впервые представительный орган четырех сословий был созван в XV столетии. В следующем веке этот парламент, названный риксдагом, стал неизменным атрибутом политической жизни страны. Полномочия риксдага, однако, менялись в зависимости от распределения власти в ту или иную эпоху. В периоды королевского могущества риксдаг был не слишком влиятелен; прежде всего это заметно в отношении автократических царствований Каролины (1680—1718) и Густава (1772—1809). Вместе с тем в течение лежащих между ними пятидесяти лет риксдаг обладал огромной властью. В это время — в “эпоху свободы” — государственной жизнью заправляли сословия. С упразднением в 1866 году сословного риксдага Швеция обрела двухпалатный парламент. Число депутатов постоянно менялось, и к концу XIX столетия верхняя палата насчитывала 150, а нижняя — 230 членов. При этом верхняя палата не избиралась; ее члены назначались местными и региональными советами. К выборам нижней палаты допускались только те, кто обладал соответствующим имущественным цензом. С 1921 года каждый созыв верхней палаты работал в течение восьми лет, а нижней — сначала трех, а потом четырех лет.

Состоявшееся в 1971 году учреждение однопалатного риксдага сопровождалось целым рядом новшеств, касавшихся в основном упразднения верхней палаты и реорганизации парламентских комиссий. При этом в работе риксдага была сохранена известная преемственность. Так, парламентский год расписывался по устоявшемуся графику. Депутаты по-прежнему рассаживались на места, отведенные для их избирательных округов. Несмотря на изменившийся перечень парламентских комиссий, играемая ими роль осталась значительной. Стиль дебатов, слушаний и интерpellаций в однопалатном риксдаге также не изменился.

При переходе к новой избирательной системе и однопалатному парламенту устанавливалось, что в обновленном риксдаге будет

350 депутатов. Позже, однако, в попытке избежать возможности абсолютного равенства голосов, в Форму правления было внесено изменение, согласно которому предполагалось избирать 349 депутатов. Это произошло весной 1973 года. Вместе с тем в ходе последних выборов по старым правилам, состоявшихся в том же году, оба противоборствующих политических блока завоевали равное число мандатов.

В Европе есть и более многочисленные парламенты, но если исходить из численности населения, шведский парламент непропорционально велик. Одна из причин подобного положения вещей заключается в том, что малочисленным округам северных районов страны нужно было обеспечить адекватное представительство. Кроме того, в прежнем двухпалатном парламенте насчитывалось 380 мест, и если бы число мандатов сократилось еще значительнее, слишком многие действующие депутаты лишились бы своих кресел.

Средний парламентарий заседает в риксдаге в течение десяти лет, или три срока подряд. После каждых выборов риксдаг обновляется на одну пятую своего состава.

Избирательная система

Шведская избирательная система призвана соответствовать трем важнейшим требованиям. Во-первых, ей надлежит быть пропорциональной в том смысле, что число голосов, поданных за партию на общенациональном уровне, должно отвечать числу мест, полученных ею в парламенте. Во-вторых, избирательная система призвана обеспечивать 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 дроблениям.

Право голоса

В соответствии с законодательством избирательным правом обладают все граждане Швеции. Голосовать можно с 18 лет.

Срок депутатских полномочий

С 1970 по 1994 год парламентские выборы проводились каждые три года. Но в связи с тем, что непродолжительность легислатуры ослабляет исполнительную власть, партии решили “подправить”

конституцию и вновь вернуться к четырехлетнему сроку. Очередные выборы, таким образом, намечены на 1998 год.

Правительство имеет право объявить досрочные выборы; в этом случае, однако, следующие выборы проводятся в конституционно установленные сроки. В последний раз досрочные выборы состоялись в 1958 году в связи с “пенсионным кризисом”. Нынешняя краткосрочность законодательства не способствует объявлению досрочных выборов.

Избирательные округа

Для проведения выборов в риксдаг вся Швеция разделена на избирательные округа. Целью подобного деления является адекватное представительство каждой части страны в национальном парламенте. С 1994 года страна разбита на 29 округов. Самый большой из них — Стокгольм, имеющий 36 депутатских мандатов; самый маленький — Готланд, располагающий 2 мандатами. В среднем на один избирательный округ приходится 10 мандатов.

Распределение мест

Имеющиеся в риксдаге 349 мест делятся на 310, отведенных для конкретных округов, и 39 дополнительных (“добавочных”). Мандаты, предназначенные для округов, распределяются в соответствии с численностью населения на той или иной территории.

Система предполагает два барьера, препятствующих “растаскиванию” голосов малыми партиями. К дележу мандатов допускаются только те партии, которые в ходе общенационального голосования сумели преодолеть четырехпроцентный барьер. В случае неудачи партия все-таки может рассчитывать на места в парламенте, но только в тех округах, где удалось заручиться поддержкой 12 процентов избирателей. Следует сказать, что подобных случаев в истории Швеции еще не было.

В округах места делятся пропорционально числу голосов, поданных за ту или иную партию. 39 “добавочных” мандатов распределяются между партиями исходя из числа голосов, полученных ими в общенациональном масштабе. В данном случае система благоприятствует малым партиям, преодолевшим четырехпроцентный барьер, но не сумевшим завоевать места в конкретных избирательных округах (см. Приложение 2).

Избрание на индивидуальной основе

До сих пор избирательная система сковывала возможности кандидатов, не попавших в головную часть партийных списков. Очеред-

ность в списках устанавливалась партийным руководством; тем самым имена будущих депутатов предрешались заранее.

В настоящее время избиратели по-прежнему голосуют за ту или иную политическую партию, но теперь они могут оказывать ощутимое влияние на распределение вакансий в партийных списках. Отмечая в списке наиболее симпатичного кандидата, гражданин делает личный выбор. Вместе с тем у него есть возможность принять предлагаемый партийным руководством список, голосуя в таком случае только за партию. Предпочтение может быть отдано только одному кандидату. Тот претендент, которому удастся получить более 8 процентов голосов, поданных за партию в конкретном избирательном округе, получает преимущество перед остальными. Но это правило действует только в отношении риксдага; на местных и региональных выборах установлена планка в 5 процентов. Имевшееся некогда у избирателей право добавлять в партсписок или удалять из него какие-то имена ныне упразднено. Такие бюллетени при подсчете голосов считаются недействительными.

Право быть избранным

В настоящее время условия пассивного и активного избирательного права уравниены между собой. Это означает, что шведские граждане, которые достигают ко дню выборов восемнадцатилетия, могут выдвигать свою кандидатуру в риксдаг.

Народные референдумы

Действующая избирательная система отнюдь не гарантирует, что позиции большинства избирателей в каждом конкретном случае будут поддержаны большинством риксдага. По этой причине граждане страны должны обладать возможностью время от времени высказываться напрямую. В Швеции предусмотрены две разновидности народного референдума: по конституционным вопросам и консультативные. Правда, до сего дня в стране не проводилось ни одного референдума, направленного на изменение конституции. Что же касается консультативных, то они организовывались четыре раза: в 1922 году — по поводу введения “сухого закона”, в 1955 — в связи с переходом к левостороннему движению, в 1957 — по новой пенсионной схеме, в 1980 — по использованию атомной энергии (см. Приложение 4). Общей особенностью двух последних было то, что в ходе этих кампаний противоборствующие политические партии отчаянно убеждали избирателей в правоте собственных подходов. В ходе “пенсионного” референдума 80 процентов избирателей

прислушались к мнению своих партий, в то время как 20 процентов либо поддержали предложения их оппонентов, либо просто воздержались. В ходе референдума о будущем ядерной энергетики партийная лояльность оказалась еще более низкой: лишь 70 процентов избирателей проголосовали так, как рекомендовали их партии. В ноябре 1994 года состоялся референдум о вступлении Швеции в Европейский союз.

Представительность риксдага

В социальном плане риксдаг едва ли можно считать вполне представительным органом. Его члены во многом отличаются от своих избирателей. В парламенте более чем достаточно мужчин, людей средних лет, представителей среднего класса, государственных служащих, имеющих высшее образование, верующих. И напротив, в сопоставлении с электоратом слишком мало женщин, молодых людей, пенсионеров, рабочих, представителей частного сектора, лиц со средним образованием, агностиков.

Подобные перепады в представительстве характерны не только для шведского риксдага. Парламенты нередко бывают “однобоки”; показательна в этом смысле степень вовлеченности женщин в политическую жизнь. В начале нынешнего столетия женщин-депутатов можно было пересчитать по пальцам. Только к 50-м годам пропорция составила 10 процентов. В ходе активной пропагандистской кампании в 70-е годы за женщинами начали “резервировать” наиболее надежные избирательные округа, и после выборов 1979 года они составляли уже четверть всего депутатского корпуса. Хотя в 1991 году доля женщин-парламентариев немного сократилась, после выборов 1994 года рост возобновился. В настоящее время женщинам принадлежат 40 процентов депутатских мандатов; это наивысший уровень представительства за всю историю Швеции.

Что касается профессионального профиля членов риксдага, то за последние годы он также значительно изменился. На парламент повлияли общие социальные сдвиги. В частности, на составе риксдага отразилось серьезное снижение роли сельского хозяйства. В начале нынешнего столетия четверо из десяти депутатов принадлежали к фермерскому сословию; сейчас картина совершенно иная.

Но есть такие группы, представительство которых в парламенте постоянно расширяется — прежде всего это профессиональные политики. В данную категорию входят партийные чиновники и люди, занимающие политические посты. Подобная картина отражает типичный для сегодняшнего дня способ завоевания депутатского мандата. В риксдаг почти не попадают граждане, не занимавшие на про-

тяжении нескольких лет тот или иной пост в политической партии. Средний возраст депутата риксдага сегодня составляет около 50 лет, а 13 процентов его членов моложе 40.

Роль риксдага

Согласно Форме правления, на риксдаг возлагаются четыре основные обязанности. Они характеризуют не только шведскую демократию, но свойственны любой другой парламентской системе.

Первой фундаментальной функцией является законодательная. Суть демократии в том, что базовые правовые нормы должны вырабатываться избранными представителями народа. Поэтому именно риксдаг принимает конституцию страны, ее уголовный, семейный и гражданский кодексы, а также прочие законы, затрагивающие интересы шведов. До определенных пределов риксдаг может делегировать свои законодательные полномочия правительству; в основном это касается детальной проработки законодательства, сформулированного парламентом в общих терминах.

Второй важной обязанностью остается финансовый контроль — определение доходов и расходов государства. Первоначально эта функция была освоена европейскими парламентами в связи с попытками королевской власти принудить своих наиболее непокорных подданных “законным” порядком оплачивать военные расходы. В основе легитимности риксдага до сих пор лежит представление о том, что народ обладает неотъемлемым правом утверждать налоги, хотя в целом взаимоотношения между парламентом и властью сейчас выглядят совершенно иначе. В наши дни исполнительная власть по-прежнему убеждает законодателей увеличивать налоговое бремя. Стоит, правда, оговориться, что в последнее время риксдаг сам инициировал увеличение общественных расходов; происходило это под нажимом всевозможных лоббистских групп и вопреки линии правительства, отстаивавшего “жесткую” финансовую политику.

Третьей задачей риксдага является контроль за работой правительства и государственного аппарата. Исходя из принципов парламентской демократии, правительство, управляя страной, обязано опираться на поддержку риксдага. По этой причине риксдаг осуществляет постоянный надзор за исполнительной властью и имеет право на вынесение вотума недоверия правительству. В распоряжении риксдага имеется ряд контрольных механизмов: среди них интерpellации и депутатские вопросы министрам, надзор конституционной комиссии, проверки парламентских ревизоров.

Видную роль риксдаг играет во внешней политике. Самые важные международные соглашения одобряются парламентом. Через

своих представителей в консультативном Внешнеполитическом комитете риксдаг может обнаружить свое видение внешней политики.

Парламентские процедуры

Занимаясь законодательством, риксдаг следует определенным правилам. Право на законодательную инициативу имеют как правительство, так и депутаты риксдага. Кроме того, по целому ряду вопросов с законодательными предложениями могут выступать различные органы парламента.

Обычно законопроекты вносятся в риксдаг правительством. Первая часть правительственного законопроекта, который может составлять несколько сотен страниц, представляет собой формальное решение кабинета внести законопроект в риксдаг, краткое описание предложенного закона и его текст. Основную часть пакета составляет разъяснение причин, заставивших правительство выступить с подобной инициативой. Как правило, в ходе каждой сессии правительство предлагает до двухсот законопроектов. Среди них наиболее важным и объемным является проект государственного бюджета, вносимый в риксдаг в январе каждого года.

Члены парламента располагают двумя принципиальными путями для представления собственных инициатив на суд палаты. Депутатские предложения на любую тему можно вносить в течение пятнадцати дней после представления бюджета. За этот краткий январский срок в риксдаг вносятся более 2000 частных предложений. Кроме того, любой депутат имеет право предложить свои поправки к бюджету. По сравнению с парламентами многих европейских государств, шведские депутаты обладают довольно широким правом законодательной инициативы.

Согласно установленной процедуре, ни правительственные, ни частные законопроекты не могут вноситься в палату напрямую. Прежде всего, документ должен быть зарегистрирован; обычно это простая формальность, не подлежащая обсуждению. После этого внесенные законопроекты и депутатские предложения распределяются по комиссиям. В подготавливаемых докладах комиссии дают свои рекомендации. При этом меньшинство обычно резервирует за собой право на особое мнение. Как правило, такие доклады распространяются в палате за несколько дней до рассмотрения вопроса.

Пленарное заседание

Пленарную сессию риксдага принято называть заседанием палаты. В ключевых дебатах участвуют сами лидеры фракций. По второстепенным вопросам партии выставляют своих представите-

лей в соответствующих комиссиях. Как правило, дебаты открывают оппозиционные партии. Любой депутат, подвергшийся нападкам в ходе дебатов, имеет право на ответную реплику. Поскольку партии вырабатывают свои позиции еще на уровне комиссий, обсуждение в палате редко влияет на результаты голосования. Дебаты, таким образом, оказываются всего лишь политической разминкой.

В большинстве случаев заседания риксдага открыты для публики. Иногда, однако, проводятся закрытые сессии; на них рассматриваются вопросы, составляющие государственную тайну. Это обыкновение вошло в практику во время Второй мировой войны.

Кроме того, риксдаг уполномочен проводить специальные дебаты по текущим вопросам, не предполагающим голосования. Такие мероприятия проводятся два раза в год, а обсуждаемые темы включают экономическую политику, ядерную энергетику, европейские дела, внутренние проблемы риксдага.

Голосование

После завершения дебатов по тому или иному вопросу риксдагу предстоит принять решение. В некоторых случаях высказанное спикером предложение поддержать мнение профильной комиссии встречает единодушное одобрение и тогда голосование не требуется. Но любой член парламента имеет право настаивать на проведении голосования до того, как прозвучал удар спикерского молоточка. Для подсчета голосов депутатам приходится вставать со своих мест. Если результат неясен, проводится новый раунд — на этот раз с привлечением электронной системы. Члены палаты могут голосовать “за” или “против”, а также воздержаться.

Если палата сталкивается лишь с двумя предложениями, голосование не составляет проблемы; дело решается простым большинством. Но все гораздо сложнее, если выдвинуто три или более предложений. В подобных случаях парламенты разных стран пользуются последовательное голосование и внесение поправок. Подобно многим другим странам, Швеция испытала влияние британской практики, опирающейся на методику поправок. Согласно этому подходу, первоначально голосуются две позиции: предложение и контрпредложение, после чего победившему варианту противопоставляется новое контрпредложение и так до тех пор, пока не останется всего два тезиса. При такой системе на исход может повлиять сама очередность, с которой вопросы выносятся на голосование. В шведском парламенте установлено, что предложение, поддержанное

большинством комиссий, обладает приоритетом в ходе окончательного голосования.

О принятом решении риксдаг официально уведомляет правительство.

Законодательная деятельность

Несмотря на то что риксдаг считается законодательной ветвью власти, этот институт вступает в дело лишь на завершающей стадии длительного законотворческого процесса. На практике почти вся подготовительная работа, включая выработку текстов, проводится в министерствах. Поэтому в законодательном процессе явно преобладают правительственные законопроекты. Законодательные предложения могут содержаться и в докладах официальных комиссий, изучающих ту или иную проблему. Их также может рассматривать Законодательный совет, состоящий из наиболее известных юристов страны. Попадая в риксдаг, подобные документы могут дополняться иными материалами — докладами парламентских комиссий и т.п. Работа, проводимая на подготовительных стадиях, зачастую играет значительную роль в последующем применении законов.

Как правило, решения риксдага по законодательным проблемам принимаются простым большинством голосов. В отношении некоторых видов законов, однако, применяется особая процедура.

Внесение поправок в конституционные законы

Конституционные законы принимаются особым образом: один и тот же текст должен быть утвержден двумя разными созывами риксдага. Смысл подобного подхода в том, чтобы предотвратить внезапные и непродуманные конституционные новации. Аналогичные меры предосторожности, затрудняющие ревизию конституционного права, предусмотрены и в других государствах.

Согласно Форме правления, первое решение о внесении поправок в конституционный закон должно быть принято не ранее, чем за девять месяцев до очередных парламентских выборов, хотя конституционная комиссия риксдага большинством в пять шестых голосов способна устанавливать изъятия из этого правила.

Единой принятой и потом отложенной до следующих парламентских выборов конституционной поправка может быть вынесена на всенародный референдум. Предложение об этом должно быть выдвинуто не менее чем одной десятой членов риксдага (то есть 35 депутатами) и поддержано не менее чем одной третью членов палаты (то есть 117 депутатами). В таких случаях референдум проводится одновременно с всеобщими выборами. Избирателям предлагает-

ся высказаться “за” или “против” той или иной поправки к конституции. Поправка отклоняется в тех случаях, когда против нее проголосовало большинство принявших участие в референдуме, и если это число превышает половину зарегистрированных избирателей. Итоги референдума носят императивный характер только в случае отрицательного решения. Если же электорат поддержит поправку, то новому созыву риксдага все равно предстоит утвердить или отвергнуть ее. Норма, допускающая референдум по конституционному законодательству, появилась в 1980 году, но еще ни разу не менялась.

Законодательство, ограничивающее права и свободы

Некоторые права и свободы, перечисленные в Форме правления, являются абсолютными, в то время как прочие ограничиваются законодательством. При этом, однако, возможность “урезать” права личности законными средствами сама оказывается объектом серьезных ограничений.

Во-первых, принятие норм такого рода допускается “лишь в тех целях, которые приемлемы для демократического общества”. Ограничения не могут выходить за рамки необходимого и не должны распространяться столь широко, чтобы создать угрозу свободному формированию мнений.

Во-вторых, не допускается ущемление прав и свобод по основаниям сугубо политическим, культурным, религиозным.

Совместного обращения десяти членов риксдага достаточно, чтобы отложить внедрение рестриктивного законодательства на двенадцать месяцев. Вместе с тем квалифицированным большинством в пять шестых голосов можно принять решение о немедленном вступлении подобного закона в силу.

Бюджетный процесс

Предложения правительства по расходованию государственных средств фиксируются в проекте государственного бюджета страны. Центральную часть бюджетного законопроекта составляют два десятка приложений, в которых правительственные министерства и ведомства пытаются обосновать запрашиваемые суммы. Общая экономическая стратегия правительства представлена в финансовом плане, также входящем в национальный бюджет.

Раньше финансовый год начинался с 1 июля и завершался 30 июня; с 1997 года он будет длиться с 1 января по 31 декабря. К примеру, на 1993—1994 финансовый год правительство предлагало бюджет

в объеме 500 миллиардов шведских крон. В качестве главного источника доходов выступали косвенные налоги и в первую очередь налог на добавленную стоимость (НДС). Подоходные налоги и всевозможные страховые выплаты (которые в 1993 году достигли 31 процента от заработной платы) составили треть государственных доходов. Этого, однако, было недостаточно для покрытия громадных государственных расходов. Дефицит погашался займами. Значительную часть затрат составляли трансфертные выплаты (пенсии, пособия по безработице и т.п.). Сюда же следует добавить выплату зарплат государственным служащим, расходы на содержание полиции, армии, на высшее образование, на финансирование шоссе и железно-дорожной сети. Кроме того, все большие объемы государственных средств уходят на погашение национального долга.

Представлению обобщенных цифр на суд публики предшествует долгая, кропотливая и незаметная работа. В соответствии с установленной процедурой каждое министерство обрабатывает свои запросы, опираясь на контрольные показатели правительства, после чего цифры сводятся воедино. Основная задача министерства финансов заключается в том, чтобы ограничивать притязания наиболее “алчных” ведомств. Потом бюджетный проект поступает в риксдаг. Во время обсуждения документа в парламенте выдвигаются предложения о все новых расходах. При этом риксдаг принимает каждый раздел бюджета в отдельности, а не голосует по всему документу в целом. Нынешний бюджетный процесс подвергается критике как по структурным, так и по процедурным основаниям. Одним из существенных недостатков бюджета является, в частности, то, что некоторые его части излишне детализированы, в то время как другие, напротив, совершенно не прописаны. Что касается процедуры, то здесь беда в том, что решения об увеличении расходов технически принимаются легче, нежели решения об увеличении налогов или же сокращении государственных затрат.

Увеличение дефицита государственного бюджета объяснялось, по крайней мере отчасти, недостаточной строгостью бюджетного процесса. Сторонникам затратных методов слишком легко удавалось добиваться своего.

Недавно вступила в силу новая процедура принятия бюджета. Ее внедрение было нацелено на то, чтобы усилить контроль за расходованием государственных средств и тем самым способствовать преодолению финансового кризиса. Бюджетный законопроект отныне сводится в единый документ; он стал гораздо более открытым. Риксдаг рассматривает проект дважды. Первое чтение касается общих бюджетных параметров, оцениваемых парламентскими комиссиями. Все бюджетные расходы сосредотачиваются в двадцати семи

концентрированных статьях. Именно распределение средств по этим статьям оказывается целью второго чтения, хотя, рассматривая собственные приоритеты, комиссии не могут менять утвержденные парламентом ориентиры. В итоге процедура рассмотрения бюджета значительно ускорилась. По прогнозам правительства, в 1998 году бюджетный дефицит будет преодолен.

Интерпелляции и депутатские вопросы

Важнейшие для риксдага контрольные функции реализуются в праве каждого депутата напрямую обращаться к министрам. В распоряжении парламента есть две формы таких обращений: интерпелляции и депутатские вопросы кабинету.

Процедура интерпелляций более продолжительна; кроме министров и инициаторов таких мероприятий в них может принимать участие любой депутат риксдага. Что касается внесения простых вопросов, то здесь ответ предоставляется прямо на заседании, а круг участников не столь широк, поскольку активную роль играют лишь министры и сами авторы вопросов.

Для того чтобы оживить дебаты, в практику “правительственных часов” в последнее время были внесены изменения. Вместе с тем привычная процедура пока далека от идеала. На сегодняшний день шведские министры по-прежнему не готовы к немедленному ответу депутатам, в связи с чем последние вынуждены подавать свои вопросы заранее.

Как правило, интерпелляции и вопросы посвящаются какому-то конкретному аспекту государственной политики. В дебатах не должны затрагиваться решения судов или публичных властей. При этом, однако, депутат всегда может спросить министра, готов ли последний внести предложение по совершенствованию интересующего его аспекта законодательства.

Комиссии

Комиссиям в Риксдаге принадлежит выдающаяся роль. В процессе подготовки пленарных заседаний они рассматривают все вопросы, выносимые потом на сессию. Комиссии служат форумом, на котором достигаются компромиссы и соглашения, что особенно важно в те периоды, когда правительство не пользуется поддержкой парламентского большинства.

С появлением в 1971 году однопалатного риксдага в парламенте действуют 16 постоянных комиссий. Кроме того, риксдаг волен создавать дополнительные комиссии. Все они обладают равными полномочиями; правда, осуществляемая сейчас реформа принятия

бюджета закрепит за финансовой комиссией преимущество в решении экономических вопросов.

В составе любой комиссии 17 членов, назначаемых пропорционально партийному представительству в палате. После всеобщих выборов 1994 года социалисты располагают большинством голосов в каждой из них. По традиции оппозиционным партиям отдаются председательские места в половине комиссий.

Комиссии вырабатывают позиции в отношении как правительственных законопроектов, так и депутатских предложений. Каждая комиссия имеет право воспользоваться оценками других комиссий, Законодательного совета, государственных ведомств, “групп давления”, независимых экспертов. С подобным требованием могут выступать не менее пяти членов комиссии; большинство способно воспрепятствовать такой инициативе лишь в тех случаях, когда дефицит времени действительно непреодолим.

Заседания комиссий проходят за закрытыми дверями. Сегодня, однако, у них есть возможность организовывать публичные слушания. Прямые трансляции слушаний, подготовленных конституционной комиссией, вызвали небывалый общественный интерес.

Партийные группы

Несмотря на неустойчивость партийных градаций, внутривнутрифракционная дисциплина в шведском парламенте остается высокой. В ходе ключевых голосований почти не бывает так, чтобы члены фракций шли вразрез со своими партиями.

Положение дел в парламентских партийных группах оказывает большое влияние на внутреннюю стабильность шведской политической системы. Состоявшийся в начале нынешнего столетия переход к пропорциональной системе был ознаменован избранием депутатов по партийным спискам. Благодаря этому партийное устройство риксдага укрепилось. Парламентские фракции пережили бурные процессы институционализации. Одновременно была разработана четкая регламентация их деятельности. Каждая фракция избирает собственные руководящие органы. Лидеры некоторых партий одновременно возглавляют парламентские фракции и играют большую роль в жизни риксдага.

Каждая парламентская группа имеет в риксдаге собственный офис. Эти секретариаты особенно важны для оппозиционных партий. Когда происходит смена правительства, многие члены “теневых кабинетов” и политические советники переходят из риксдага на министерские посты.

Все парламентские фракции финансируются риксдагом. Кроме того, определенные средства выделяются на обеспечение депутатской деятельности каждого члена фракции. Парламентские секрета-

риаты партий получают также косвенную поддержку за счет расходов на содержание здания и инфраструктуры риксдага.

Следует отметить, что партийная дисциплина, несмотря на всю ее строгость, далеко не абсолютна. В 1991–1994 годах несколько членов парламента покинули свои партии, сохранив при этом депутатские мандаты.

Прочие парламентские службы

В прямом подчинении риксдагу находятся несколько институтов: это Банк Швеции, парламентские омбудсмены, ревизоры риксдага, некоторые представительства Швеции в международных организациях.

Шведский банк

Банк Швеции — центральное учреждение страны, отвечающее за эмиссионную и кредитную политику. Банк несет ответственность за эффективность национальной платежной системы. Только этот институт уполномочен печатать банкноты и чеканить монеты.

Банк управляется восемью попечителями. Семь из них назначаются риксдагом; попечители избирают председателя из своего числа. Каждые пять лет попечители нанимают управляющего банком.

Только совет попечителей имеет право сместить управляющего. В ходе ежегодного подведения итогов работы банка риксдаг, в свою очередь, может увольнять попечителей.

В Швеции, как и в других государствах, постоянно идут дебаты о статусе центрального банка. Основные баталии разворачиваются вокруг роли банка в определении экономической политики. Сторонники борьбы с инфляцией и “жесткого” финансового курса хотели бы видеть центральный банк более независимым.

По отношению к правительству банк уже сейчас пользуется значительной свободой. В соответствии с предложением профильной комиссии риксдага весной 1993 года банк стал более самостоятельным и в отношении парламента. Введению этой меры, однако, противились социал-демократы и профсоюзы.

Парламентские омбудсмены

Институт парламентских омбудсманов был учрежден Формой правления 1809 года. Омбудсманам надлежит следить за исполнением законов и прочих нормативных актов.

В настоящее время парламент имеет четырех омбудсманов, один из которых является административным директором этой службы.

Все они назначаются риксдагом. По инициативе конституционной комиссии парламент может лишить омбудсмана его мандата.

Омбудсманы проводят расследования как по собственному почину, так и по запросам общественности. Они имеют право участвовать в судебных заседаниях и располагают доступом к любым официальным документам. По их требованию центральные и местные власти предоставляют любую информацию. Сталкиваясь с нарушением законодательства, омбудсман готовит специальный меморандум. Он способен инициировать уголовное преследование государственных служащих или требовать привлечения последних к дисциплинарной ответственности.

Служба омбудсманов ежегодно представляет риксдагу отчет о проделанной работе. Подобно Банку Швеции, свою повседневную деятельность омбудсманы осуществляют совершенно независимо от риксдага.

Ревизионная служба риксдага

Для контроля за деятельностью государства риксдаг назначает ревизоров из числа своих членов. По решению парламента сфера ревизорских проверок может расширяться. риксдаг вправе затребовать любые документы, необходимые для ревизии.

Всего у риксдага двенадцать ревизоров. Хотя они имеют собственную службу, ее ресурсы, разумеется, несопоставимы с возможностями правительственных подразделений — Национального ревизионного бюро и Шведского агентства административного развития.

В деятельности ревизоров реализуются надзорные полномочия депутатов. По этой причине сторонники расширения контрольных функций риксдага нередко выступают с предложениями об укреплении финансовой базы этого парламентского института.

Консультативный комитет по делам ЕС

Консультативный комитет по делам ЕС представляет собой совещательный орган, координирующий усилия правительства и парламента. В этой структуре 17 членов, то есть столько же, сколько в обычной парламентской комиссии. Сюда входят представители всех фракций риксдага. Комитет занимается различными направлениями сотрудничества стран Союза: на одной и той же встрече могут обсуждаться столь разные вопросы, как внешняя политика, сельское хозяйство, взаимодействие правоохранительных органов и т.д. Заседания проходят еженедельно. Как правило, на них присутствуют члены кабинета, собирающиеся участвовать в саммитах Совета министров ЕС.

Внешнеполитический комитет

Согласно Форме правления, правительство обязано информировать Внешнеполитический комитет о принципиальных проблемах, касающихся безопасности страны. Более того, в случае принятия важных решений правительство должно консультироваться с комитетом. Подобная система позволяет оппозиционным партиям эффективно влиять на проведение внешней политики. Ее стержень в том, что взаимоотношения Швеции с другими государствами должны строиться на максимально прочном внутривнутриполитическом фундаменте.

Внешнеполитический комитет состоит из спикера и девяти членов, выбираемых из депутатов риксдага. Председательствует в нем глава государства. В комитет входят представители только ведущих политических партий. Приступая к работе, его члены приносят клятву о неразглашении государственной тайны.

По-видимому, членство Швеции в ЕС потребует новых форм участия риксдага в принятии внешнеполитических решений. Грань между внешней и внутренней политикой становится все более зыбкой. Наряду с Внешнеполитическим комитетом предполагается создать специальный орган, занимающийся европейскими вопросами.

Делегирование полномочий в военное время

Во время войны функции риксдага могут передаваться более миниатюрной ассамблее депутатов. Военной делегацией риксдага руководит спикер парламента; в нее входят пятьдесят членов палаты.

Полномочия риксдага

Степень парламентской поддержки правительства является важным фактором, определяющим роль риксдага в процессе принятия политических решений. Правительства большинства располагают большей свободой маневра. В таких ситуациях роль риксдага ограничивается простым одобрением принимаемых кабинетом решений. Но во времена правительств меньшинства значимость риксдага неизмеримо возрастает. Такое правительство постоянно нуждается в поддержке одной или нескольких партий, не входящих в правящую коалицию. Именно риксдаг в подобных случаях оказывается тем форумом, где достигаются соглашения и компромиссы. При этом дамокловым мечом риксдага всегда остается возможность вынесения резолюции порицания правительству.

Законодательство

Опыт правительств меньшинства начала 70-х годов свидетельствует, что в такие моменты риксдаг получает особую власть над законодательными инициативами кабинета. Пытаясь заручиться поддержкой депутатов, правительство вынуждено корректировать собственные законопроекты. Важным средством формирования большинства оказываются неофициальные контакты между министерствами и комитетами риксдага. По наиболее значимым вопросам проводятся переговоры с участием лидеров политических партий, ибо именно они способны обеспечить поддержку собственных “заднескамеечников”.

Принятие бюджета

С точки зрения базовых показателей вносимые правительством бюджетные законопроекты обычно проходят через риксдаг без особых изменений. Вместе с тем по целому ряду второстепенных моментов в закон о бюджете обязательно вносятся поправки. Риксдаг, как правило, стремится увеличить государственные расходы. Нынешний переход к новой бюджетной процедуре нацелен на то, чтобы депутаты в будущем занимались не столько деталями, сколько состоянием государственных финансов в целом.

За пределами риксдага в последнее время также было принято несколько важных решений, касающихся государственных финансов. Таковым, к примеру, является “кризисное соглашение” 1992 года. Столкнувшись с угрозой валютного кризиса, правительство и оппозиционная социал-демократическая партия тогда согласились на сокращение государственных расходов и перестройку системы социального страхования. Риксдагу в данном случае оставалось только утвердить достигнутые договоренности.

Надзор

В распоряжении риксдага имеется несколько методов надзора за правительством.

Наиболее действенными являются интерpellации и депутатские вопросы кабинету. Многие из поднятых проблем освещаются средствами массовой информации. Процедура парламентских вопросов позволяет членам риксдага привлечь внимание министров к тем или иным частным проблемам. Подготовка ответов на эти вопросы занимает значительную часть министерского времени. Но поскольку детальные исследования на этот счет отсутствуют, определить степень влияния интерpellаций и депутатских вопросов на работу правительства крайне трудно.

Проводимый конституционной комиссией риксдага ежегодный анализ деятельности членов кабинета используется в основном оппозиционными партиями для “воспитательной работы” с конкретными министрами. В ходе этой процедуры министров часто обвиняют в превышении полномочий, то есть во вмешательстве в вопросы, находящиеся в компетенции административных ведомств или же судов. Каждый год этой теме уделяется особое внимание. Конституционная комиссия осуществляет также надзор за организационными и техническими сторонами деятельности правительственных министерств.

Хотя, как уже упоминалось выше, ресурсы ревизоров риксдага сравнительно невелики, они способны привлекать широкое общественное внимание к работе администрации. Деятельность ревизоров, однако, не слишком связана с повседневной практикой парламента.

Внешняя политика

Внешняя политика и дипломатия традиционно резервировались за королем и правительством. Утверждение собственного влияния на международные дела давалось риксдагу крайне медленно и с большим трудом. Но интернационализация экономики и политики неизбежно влечет за собой укрепление дипломатического могущества парламента.

Последствия этих процессов очевидны. Доля внешнеполитических разделов в документах парламентских комиссий в последние десятилетия неуклонно расширяется. Внешняя политика перестала быть синонимом традиционной дипломатии. Международное измерение особенно ощутимо в таких сферах, как охрана окружающей среды, экономика, сельское хозяйство, рынок труда, коммуникационные технологии, энергетическая политика. В итоге законодательная, бюджетная, надзорная функции риксдага испытывают все большее давление со стороны внешних факторов. Исключительное влияние на парламентскую практику оказало решение о вступлении страны в ЕС.

Форма правления перечисляет несколько способов участия риксдага во внешней политике: парламент утверждает наиболее важные международные соглашения, квалифицированным большинством одобряет делегирование полномочий международным организациям, формирует Внешнеполитический комитет.

Согласно Форме правления, любое решение, принятие которого основано на шведской конституции, может делегироваться международным организациям “с известными ограничениями”. Конституционная поправка, предложенная в связи с вступлением Швеции

в ЕС, должна упразднить эту оговорку. Вместе с тем право вносить поправки в конституцию страны или принимать другие принципиальные политические решения никому не может быть передано. В принципе же решение о передаче властных функций внешним структурам должно приниматься так же, как любая конституционная поправка: двумя идентичными резолюциями риксдага, в интервале между которыми лежат всеобщие выборы, или же квалифицированным большинством голосов.

Поскольку власть сегодня основывается на информации, сфера международных отношений имеет здесь свои особенности. Значительная часть материалов, касающихся внешней политики, конфиденциальна и подпадает под действие Акта о государственной тайне. Тем самым контрольная функция риксдага весьма жестко ограничена. Специализированные парламентские структуры обладают, однако, доступом к секретным архивам министерства иностранных дел. По этой причине члены парламентской комиссии по международным делам, а также члены Внешнеполитического комитета знают о государственных секретах гораздо больше, нежели остальные парламентарии.

Нет никаких оснований полагать, будто степень вовлеченности риксдага во внешнюю политику в ближайшее время снизится. Напротив, международные вопросы привлекают все большее внимание депутатов. По мере того, как глобализация набирает силу, влияние риксдага в международной политике становится заметнее. При этом неформальные методы принятия решений приобретают больший вес, в то время как традиционные подходы безнадежно устаревают. Тайная дипломатия и скрытое влияние повсеместно умаляют надзорную роль парламентов. Тенденция делегирования власти правительству и чиновникам набирает силу как на национальном, так и на международном уровне.

Глава 7

Правительство

Шведский кабинет министров ведет свое происхождение от группы советников, окружавших короля в Средние века. В Швеции, как и повсюду в Европе, король опирался на высокопоставленных чиновников, отвечавших за оборону, внешнюю политику, отправление правосудия, состояние казны. По мере упрочения государства на заре нового времени подобное разделение труда становилось все более привычным. Аппарат центрального правительства был разделен на коллегиальные органы и административные службы.

Шведская система государственной службы окончательно оформилась на рубеже XVII–XVIII веков. Одна из коллегиальных структур — Коллегия канцлера — заняла приоритетное место в государственном аппарате. В XVIII столетии этот орган был преобразован в систему департаментов, ставших прообразом нынешних министерств.

Принятая в 1809 году Форма правления установила, что вся полнота власти в стране принадлежит королю. Вместе с тем монарх должен был постоянно опираться на информацию и советы своих министров. Подобное положение дел означало, что кабинет не имел какой-то особой компетенции. Роль министров сводилась к тому, чтобы информировать короля, давать ему советы и исполнять его волю.

Одним из следствий нарастающей оппозиции королевской власти стало усиление роли министров. В ходе реформы 1840 года департаменты были преобразованы в министерства. Новые структуры возглавили советники короля, положение которых теперь значительно упрочилось. Следует отметить, что в те времена шведский термин *statsrad*, обозначающий министра или министров, применялся в различных смыслах; в частности, одинаково именовались как совет, объединявший нескольких королевских министров, так и его отдельные члены. Сегодня термин применяется в отношении членов кабинета. В 1876 году был введен пост премьер-министра (*statsminister*).

Конфликт между королем и министрами достиг наивысшей точки в ходе борьбы за парламентарное правление. Камнем пре-

ткновения стал вопрос о том, кому подотчетно правительство — монарху или риксдагу. По мере распространения принципов представительной демократии, окончательно утвердившихся в 1917 году, власть короля все более слабела. Конституция, однако, в течение последующих пятидесяти лет по-прежнему отдавала приоритет короне.

В эволюции шведских правительственных институтов выделяются четыре принципиальных этапа. В Средние века в стране безраздельно властвовала монархия. В начале XVIII столетия состоялось формальное разделение обязанностей между ведомством канцлера и другими государственными департаментами. Последующее создание министерств резко усилило власть министров. И, наконец, с переходом к парламентарному правлению король окончательно ушел в тень.

Борьба за исполнительную власть

Триумф парламентаризма повлек за собой новые проблемы. Долгое время правительство не имело в риксдаге прочной поддержки. Пропорциональная избирательная система способствовала постоянному образованию новых партий. “Дробление” партийных рядов весьма затрудняло формирование кабинетов. После 1917 года правительства стремительно сменяли друг друга (см. Приложение 3).

С 1920 года до начала 30-х годов страной управляли правительства меньшинства. В то время кабинеты пытались заручиться поддержкой разных партий по различным вопросам; зачастую подобные пакты заключались в комиссиях риксдага. Если договоренности не удавались, правительство вынуждено было подавать в отставку. Итогом оказывалась череда правительственных кризисов, не позволявших проводить сколь-нибудь долгосрочную и последовательную политику.

Финансовые проблемы и высокая безработица требовали эффективного политического вмешательства. Выиграв в 1932 году парламентские выборы, социал-демократы так и не сумели заручиться поддержкой большинства риксдага. Лишь заключив в 1933 году альянс с Аграрной лигой, социал-демократическая партия смогла приступить к реализации своей экономической программы. Взамен фермеры настаивали на удовлетворении собственных требований, включавших введение протекционистских тарифов на сельскохозяйственную продукцию. Этот пакт заложил основы традиционных для шведской политики разграничительных линий. На смену правительствам меньшинства пришли более мощные кабинеты. А после выборов 1936 года социал-демократы и аграрии сформировали коалиционное правительство.

С конца 1939 года кабинет министров мог опираться на еще более широкую поддержку. В годы Второй мировой войны страной управляло правительство национального единства, объединявшее все партии, кроме коммунистов.

После войны, однако, разногласия между партиями разрушили общенациональный консенсус. Социал-демократы сформировали “одноцветное” правительство.

Не располагая парламентским большинством, партия решила повторить эксперимент с “красно-зеленой” коалицией, вновь заключив союз с Аграрной лигой. В 1957 году, однако, правящий блок распался в связи с разногласиями по пенсионным вопросам.

В последующие двадцать лет СДРПШ была вынуждена руководить страной в полном одиночестве. Обычно ее правительство опиралось на поддержку коммунистов, но лишь в течение двух лет, последовавших после триумфальной победы социал-демократов на выборах 1968 года, партия имела абсолютное большинство в риксдаге.

В 1976 году господство социал-демократов подошло к концу. Три несоциалистические партии, завоевавшие большинство мест в парламенте, сформировали коалиционное правительство, продержавшееся два года и погубленное раздорами по поводу ядерной энергетики. Недостаток взаимопонимания в рядах несоциалистических партий иллюстрирует тот факт, что в период 1976—1982 годов в Швеции сменилось четыре правительства.

Всеобщие выборы 1982 года на девять лет вернули социал-демократов к власти. Вплоть до своей гибели в 1986 году Улоф Пальме был премьер-министром; его преемником стал Ингвар Карлссон. В то время деятельность правительства осложнялась двумя факторами: кабинет не располагал прочным парламентским большинством и не мог договориться с профсоюзами по поводу ключевых аспектов экономической политики.

С первых месяцев работы сформированного Пальме осенью 1982 года правительства стало очевидно, что шведская демократия вступает в новую фазу. Коммунисты тогда ясно дали понять, что их партия отказывается от безоговорочной поддержки левого кабинета. Социалистический блок прекратил свое существование. В новой ситуации СДРПШ пыталась привлечь на свою сторону оппозицию, в первую очередь центристов и либералов.

С приходом в 1988 году в риксдаг “зеленых” число возможных парламентских комбинаций резко возросло. Вместе с тем всеобщее неприятие компромиссов означало, что “зеленые” не смогут сыграть в “парламентских шахматах” сколько-нибудь заметную роль.

Политический кризис, разразившийся в феврале 1990 года, обнажил все недуги правительства меньшинства. В ходе парламентских дебатов по “замораживанию” заработной платы, предложенно-

му правительством, премьер-министр Ингвар Карлссон заявил, что в случае провала этой инициативы кабинет уйдет в отставку. Парламентское большинство “провалило” правительственный законопроект, и правительство пало. Однако оппозиционные партии не желали брать на себя ответственность за формирование нового кабинета. История закончилась тем, что риксдаг вновь поручил Ингвару Карлссону возглавить правительство меньшинства.

При старой пятипартийной системе поражение социалистов на выборах автоматически означало перевес несоциалистических партий. Появление новых небольших партий преобразовало политический ландшафт. В ходе выборов 1991 года социал-демократы понесли тяжелые потери, и Ингвар Карлссон незамедлительно подал в отставку. Вновь образованное несоциалистическое правительство, возглавлявшееся Карлом Бильдтом, состояло из четырех партий, но при этом опять-таки не располагало парламентским большинством.

Проблемы, вставшие перед новым кабинетом, имели двойственную природу. С одной стороны, хотелось во что бы то ни стало сохранить четырехпартийную коалицию; с другой — нужно было обеспечить благожелательное отношение большинства риксдага к правительственным инициативам. В ходе нескольких решающих голосований партия “Новая демократия” воздержалась от блокирования правительственных предложений и тем самым спасла кабинет. По целому ряду стратегических вопросов министрам удалось договориться с социал-демократической оппозицией. Оба этих пакта состоялись в разгар финансового кризиса 1992 года.

После всеобщих выборов 1994 года, на которых победили социалисты, премьер-министр Бильдт ушел в отставку. Ингвар Карлссон отверг предложение либералов о создании коалиции, и социал-демократы вновь сформировали однопартийное правительство. При этом Карлссон заявил, что социал-демократам, даже находящимся в меньшинстве, удастся удержаться у власти, договариваясь с другими партиями по конкретным вопросам.

Панорама семидесяти лет демократического развития свидетельствует о том, что в среднем Швеция меняла правительство раз в три года.

Наиболее часто премьер-министры менялись в 20-е годы, в эпоху правительств меньшинства. Но даже 44-летнее господство социал-демократов (1932–1976) вовсе не было безоблачным. Так, летом 1936 года монополия СДРПШ была нарушена созданием правительства Аграрной лиги. В течение девяти лет (с 1936 по 1939 и с 1951 по 1957 год) социал-демократы управляли страной в союзе с аграриями. Во время Второй мировой войны к работе в правительстве были привлечены все шведские партии, кроме коммунистов. Даже обладая монополией на власть, социал-демократы были вынуж-

дены по тем или иным поводам искать взаимопонимания со своими политическими противниками. Примерами компромиссов такого рода могут служить соглашения с Аграрной лигой в 1933 году, переговоры с либералами и центристами в 1974—1975 годах, а также многочисленные сделки с оппозицией в период правительства меньшинства в 80-е годы.

С 20-х годов деление на социалистов и несоциалистов стало важнейшим рубежом шведской политики. Но история убеждает нас в том, что эти границы нередко нарушались.

Формирование правительства

Правительство состоит из премьер-министра и министров, приглашаемых им в состав кабинета. Премьер-министр назначается риксдагом. Обязанность внесения его кандидатуры в риксдаг возложена на спикера, делающего это после консультаций с лидерами политических партий. Предложение отклоняется лишь тогда, когда против выскажется более половины депутатов; в ином случае оно считается утвержденным. Воздержавшиеся, таким образом, пассивно поддерживают выдвинутую кандидатуру. Если предложение спикера не встречает поддержки (такого, правда, еще не бывало), процедуру повторяют заново. После четырехкратного отклонения предложенных спикером кандидатур назначаются досрочные парламентские выборы.

После того как риксдаг одобрил кандидатуру нового премьер-министра, последний в максимально короткий срок должен представить парламентариям состав своего кабинета. Официальное принятие полномочий происходит на специальном заседании правительства в присутствии главы государства.

Новое правительство формируется в случае отставки, кончины или смещения премьер-министра риксдагом.

Риксдаг вправе произвести перестановки в правительстве, приняв резолюцию порицания конкретному министру или главе кабинета. В последнем случае правительство уходит в полном составе. Инициатива по вынесению вотума недоверия должна выдвигаться по меньшей мере одной десятой членов риксдага (35 депутатами). При этом порицание требует поддержки большинства депутатов. Голоса воздержавшихся засчитываются в пользу правительства — это форма косвенного одобрения. Правительство продолжает работать, если сторонникам смены кабинета не удалось собрать 175 голосов.

Нынешние конституционные нормы, касающиеся формирования правительства, были задействованы девять раз. В пяти случаях правительство менялось по итогам парламентских выборов (в 1976,

1979, 1982, 1991 и 1994 году). Дважды оно уходило в отставку по причине внутренних разногласий (в 1978 и 1981 году) и один раз — после смерти премьер-министра (в 1986 году). Лишь однажды, в 1990 году, кабинет ушел, не добившись от риксдага поддержки в ходе одного из ключевых голосований.

В трех из девяти упомянутых случаев развитие событий в риксдаге было вполне предсказуемо: либо формирование альтернативного правительства не представлялось возможным, либо иных подходящих кандидатов на роль премьера не было. После выборов 1976 года три несоциалистических партии подписали соглашение об образовании правительства, возглавляемого Торбьерном Фельдином. В 1982 году никто не оспаривал намерение спикера предложить Улофу Пальме сформировать кабинет; та же история повторилась в 1986 году, когда Ингвар Карлссон выступил в роли естественного преемника Пальме. В других случаях инициативе спикера предшествовала длительная череда консультаций и переговоров. После отставки кабинета Карлссона в 1990 году спикер предложил Карлу Бильдту изучить возможность создания трехпартийного несоциалистического правительства. Лишь несколько дней спустя, когда выяснилось, что подобный кабинет не будет жизнеспособным, Карлссону вновь было поручено формировать правительство социалистов.

С формальной точки зрения риксдаг голосует лишь по поводу назначения премьер-министра; фактически же депутаты решают, какие партии составят правящую коалицию. При этом назначение прочих членов кабинета остается прерогативой премьера.

Важнейшее значение имеет вопрос о распределении министерских портфелей между различными политическими партиями.

Обычно места делятся на основе взаимных договоренностей участников коалиции. В четырехпартийном несоциалистическом альянсе, созданном в 1991 году, распределение портфелей происходило в соответствии с имеющимся у партии числом депутатских мандатов.

В течение последних десятилетий в кабинете насчитывается около 20 членов. При этом число министров колеблется от 12 до 14. Это означает, что не все члены кабинета возглавляют министерства; некоторые из них отвечают за какие-то специфические вопросы. Часто подобная компетенция лежит на стыке интересов различных ведомств, но иногда она ограничена той или иной конкретной проблемой. В итоге бремя ответственности одного министерства может быть поделено между несколькими министрами.

По мере демократизации исполнительной власти опыт работы в парламентских или муниципальных органах оказывался для соискателей 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 правительствах можно было встретить госслужащих, бизнесменов и представителей различных “групп интересов”.

Женщины Швеции получили право голосовать в 1921 году, но только в 1947 году первая из них вошла в правительство. До 70-х годов число представительниц слабого пола в кабинете министров было предельно мало, но в последние годы женщинам принадлежала треть министерских портфелей. В социал-демократическом правительстве, сформированном после выборов 1994 года, половину мест занимают женщины.

Организация правительственной канцелярии

Правительственная канцелярия состоит из секретариата кабинета, правительственного административного секретариата и тринадцати министерств. Если не брать в расчет министерство иностранных дел, то число служащих правительственной канцелярии составит около 1800 человек, из которых около 750 работают на постоянной основе, 250 являются экспертами, 150 трудятся по комитетам и еще 450 составляют технический персонал. Более 100 должностей являются политическими, и занимающие их люди подадут в отставку в случае смены правительства; среди них члены кабинета, статс-секретари (*statssekreterare*), пресс-секретари, политические советники.

Главой правительственного министерства всегда становится член кабинета. Высшими должностными лицами министерства являются три высокопоставленных чиновника: заместитель министра, управляющий делами (*expeditionschef*) и заведующий юридическим отделом (*rättschef*); в некоторых министерствах есть также заместитель министра по планированию. В наши дни должности заместителя министра и заместителя министра по планированию считаются политическими должностями.

Министр ответственен за проведение общей линии министерства. Заместитель министра — это ближайший политический сподвижник руководителя; одновременно он отвечает за внутренние и организационные вопросы. Министр и его заместитель опираются на политических советников и помощников, обрабатывающих информацию, планирующих рабочий график и просматривающих корреспонденцию.

Повседневная работа министерства осуществляется в специализированных подразделениях. Глава отдела обычно имеет должность помощника заместителя министра (*departementsred*), в то время как прочих чиновников называют административными служащими (*departementssekreterare*).

В большинстве министерств действует специальный юридический отдел, возглавляемый заведующим. Главной задачей этой административной единицы является разработка законодательства и подзаконных нормативных актов. Что же касается управляющего делами, то его миссия в том, чтобы законотворческие инициативы правительства облекались в юридически адекватные формы. Иногда посты управляющего делами и заведующего юридическим отделом занимает один и тот же чиновник. В некоторых министерствах имеются секретариаты по международным делам, по планированию и бюджетным вопросам, по исследовательским программам, по делам официальных экспертных комиссий.

Министерство иностранных дел отличается от прочих тем, что, помимо разработки законодательства, занимается также организацией дипломатической деятельности и координацией государственных контактов с другими странами. Значительная часть сотрудников этого министерства постоянно работает за границей.

В аппарате правительства выделяются политическая и неполитическая части. Политический сектор составляет канцелярия премьер-министра, а во времена несоциалистического четырехпартийного правительства — четыре секретариата, обеспечивающих деятельность каждого из заместителей премьера. Неполитическая половина правительственного аппарата представлена правовым департаментом, обеспечивающим среди прочего безопасность правительственной канцелярии, а также юридическое и административное взаимодействие министерств.

Официальные экспертные комиссии

Поскольку шведские департаменты довольно малы, вся подготовительная проработка вопросов первостепенной важности обычно осуществляется специально образуемыми комиссиями. Эти структуры являются главными экспертными службами правительства. В их обязанности входит изучение и анализ новых фактов и обстоятельств, а также выработка соответствующих предложений и рекомендаций.

Официальные экспертные комиссии обладают статусом особого административного органа и подчиняются правительству. Кабинет определяет тематику их работы и назначает членов, среди которых — бывшие политики, чиновники, представители местных властей, лоббистских групп, научных организаций. Как правило, в состав подобных комиссий входят представители и правящих, и оппозиционных партий.

Система официальных экспертных комиссий играет в шведской политике заметную роль. Именно эти органы прокладывают дорогу реформам, обрабатывают компромиссы и обеспечивают социаль-

ный консенсус. Следует, однако, отметить, что в 80-е годы значение комиссий пошло на убыль. Отныне они лишены права предлагать преобразования, требующие дополнительных бюджетных расходов. Теперь они вынуждены также работать быстрее; типичный срок проводимого исследования — два года. В итоговых изысканиях все меньше единодушия; разногласия постоянно нарастают.

Все сказанное не могло не отразиться на шведской политике. Ранее комиссии снабжали публику информацией и экспертными оценками; пока непонятно, чем будет компенсироваться подобная деятельность. Крупнейшие “группы интересов” утратили важный канал прямого влияния на выработку политических решений. В целом можно отметить, что отход комиссий на задний план символизирует общий дрейф шведской политической системы от консенсусной политической модели к конфликтной.

Доклады официальных экспертных комиссий

Предложения, выработанные экспертной комиссией, обычно передаются во властные структуры и общественные организации для обсуждения и комментирования. Обобщенное описание итогов этого процесса включается в подборку материалов, сопровождающих внесенный правительством в риксдаг законопроект.

В то время как в других странах заинтересованные стороны сами выбирают форму участия в законодательном процессе, в Швеции данная процедура имеет свои особенности. Прежде всего, подобный сбор “пожеланий и предложений” здесь носит всеобъемлющий, систематический и открытый характер. При этом обобщаются мнения самого широкого круга заинтересованных организаций. Многие представители “третьего сектора” видят в докладах официальных экспертных комиссий один из важнейших рычагов давления на правительство.

До сих пор неясно, каким образом на процесс принятия политических решений повлияет членство страны в ЕС. Иногда высказываются мнения, что привычную для шведов степень гражданской вовлеченности будет трудно совместить с общими правилами, действующими в Союзе.

Процедуры принятия правительственных решений

В отличие от министров многих других стран, шведские располагают довольно ограниченными возможностями принятия самостоятельных политических решений. С формальной точки зрения

свобода действий членов кабинета ограничена в двух отношениях. Во-первых, фундаментальным принципом шведского правительства является коллективная ответственность. Отдельное министерство не имеет права действовать по собственному разумению (исключения составляют лишь мелкие и незначительные вопросы). Во-вторых, важнейшей особенностью шведской управленческой системы можно считать разделение полномочий между министерствами и административными властями. В следующей главе будет разъяснено, что члены правительства не способны влиять ни на работу административных служб, ни на применение ими действующего законодательства.

Принцип коллективной ответственности закреплён в конституции, согласно которой вопросы, находящиеся в компетенции правительства, решаются министрами на заседаниях кабинета. Как правило, заседания проводятся каждый четверг. Ежегодно правительство принимает около 14 000 документов. Главной заботой неизменно остаётся бюджет; среди прочих можно выделить подготовку законопроектов и курирование официальных экспертных комиссий. Исполнительная власть кабинета реализуется также в проводимых им назначениях на высшие должности, в принятии инструкций и статуты, регулирующих использование должностными лицами бюджетных средств. В то же время большинство принимаемых министрами решений касается административных вопросов: обсуждения петиций о помиловании и т.п. Многие годы значительное количество подобных проблем делегировалось кабинетом иным службам; к примеру, ответственность за предоставление видов на жительство в 1992 году была возложена на вновь образованный Совет по делам нерезидентов. Но административные дела по-прежнему занимают значительную долю рабочего времени министров.

Заседания кабинета представляют собой заключительную стадию долгого процесса выработки политических решений. Под председательством премьер-министра вопросы рассматриваются чрезвычайно быстро. Для дискуссий просто нет времени; если возникают какие-либо сомнения, решение переносят на более поздний срок. Все разногласия снимаются на подготовительных этапах. Принятие правительственных решений неизменно требует жесткой координации действий как внутри отдельного министерства, так и между различными ведомствами.

Главная предпосылка разрешения внутренних конфликтов заключается в том, что разногласия рекомендуется снимать на низшем из возможных уровней. Только в тех случаях, когда вопрос не поддаётся решению «рядовыми» чиновниками, его выносят на суд заместителей министров. Если и здесь дело заканчивается неудачей, к двухсторонним консультациям подключаются сами министры.

Лишь в крайних ситуациях, затрагивающих вопросы государственной важности, споры улаживаются на заседаниях кабинета.

В полной мере все согласительные механизмы начинают действовать в период обсуждения государственного бюджета. Конфликтная природа этого процесса обусловлена тем, что казначейство традиционно занимает оборонительную позицию, отказываясь увеличивать расходы отдельных министерств. Следует отметить, что финансовый кризис внес в эти баталии свои коррективы. В наши дни правительство сначала намечает общие параметры бюджета, и только потом ведомства пытаются “втиснуть” свои потребности в отведенные им лимиты.

Проблемы правительственной системы

На деятельности правительственной канцелярии отразились две особенности шведского прошлого: огромное влияние бюрократии и масштабность общественного сектора. Основное внимание вплоть до недавнего времени уделялось нормативно-процедурному аспекту правительственной практики. Высокий статус министерств требует детально отточенных управленческих технологий. Но в середине нынешнего столетия произошло радикальное расширение госсектора. Становление “государства всеобщего благосостояния” означало, что министерства вынуждены были взять на себя роль институтов, планирующих развитие тех или иных отраслей общественного производства. На сегодняшний день главная обязанность министерств по-прежнему заключается в практическом содействии кабинету, а также в подготовке правительственных законопроектов.

Архаичной структуре правительственных министерств бросают вызов три тенденции современной политики. Во-первых, политические проблемы становятся все более сложными. Многие из злободневных задач не под силу одному министерству и требуют сплочения различных ведомств. Во-вторых, процесс принятия политических решений ныне проходит под пристальным вниманием прессы. Наконец, динамизм современной жизни обязывает правительство к быстрым тактическим решениям. Время, предназначенное для выработки позиции, сегодня сведено к минимуму. Серьезнейшая проблема может вспыхнуть внезапно, требуя от политиков мгновенного реагирования. Дополнительным вызовом стала расширяющаяся интернационализация политической жизни.

Опыт других стран показывает, что структурные проблемы современных правительств не имеют простых решений. Определяя оптимальную стратегию, приходится выбирать между несколькими альтернативами. Процесс принятия решений должен отвечать по-

требностям управления краткосрочными кризисами, в то время как индивидуальный выбор политиков и администраторов всегда должен вписываться в перспективные программы правительства. С одной стороны, деятельность современного кабинета нуждается во все большей координации, но с другой — стремление к абсолютной централизации не упрощает, а затрудняет формирование официальной линии. Кроме того, выработка позиции требует сегодня новейшей и полной информации, хотя ее избыток грозит исполнителям немалыми перегрузками.

Роль правительства в парламентарной системе

Согласно принципам парламентарного правления, демократическая легитимность правительства обеспечивается двумя факторами. В ходе свободных выборов избиратели определяют политический состав риксдага. Опираясь на свои надзорные полномочия и право формирования правительства, риксдаг намечает политическую линию кабинета министров.

Система подобного рода базируется на сочетании делегирования полномочий с жестким контролем. Правительство располагает исполнительной властью, но оно подотчетно парламенту. Риксдаг наделен правом представлять шведский народ, в то время как избиратели свободно могут менять своих посланцев в парламенте.

Но одной только способности избирателей менять своих представителей или же права Риксдага отправлять правительство в отставку недостаточно для того, чтобы система работала. В дополнение к сказанному Риксдаг и правительство должны располагать возможностью исполнять свой долг так, как это предписано конституцией.

Эволюция шведской политики в 80-е годы свидетельствует о том, что функционирование нашей парламентарной системы с практической точки зрения перестало соответствовать упомянутым требованиям. В последние годы правительство не располагало большинством в Риксдаге, и это значительно ослабило политическую власть.

Кульминационной точкой здесь оказался кризис 1990 года, после которого стало ясно, что шведское правительство, по-прежнему отвечая за управление страной, зачастую лишено необходимых для исполнения конституционного долга полномочий.

Глава 8

Административные организации

Швецию в сравнении с другими индустриальными странами отличает большой государственный сектор. В то время как иные предпочитали развивать негосударственные страховые и административные модели, шведское “государство всеобщего благосостояния” управлялось в основном центральными, региональными и местными властями.

Исторические причины подобной зависимости следует искать в далеком прошлом. На протяжении нескольких столетий государство играло в Швеции доминирующую роль. Даже в период безбрежного либерализма XIX века оно принимало на себя все заботы по строительству железных дорог, управлению лесным хозяйством и развитию рудников на севере страны.

Нынешний вызов господству государства, порожденный в основном импульсами интернационализации и децентрализации, оказывает мощное влияние на столь “огосударственное” общество, каким является Швеция.

Правительство и административные структуры

Вопросы контроля за административными службами уже давно находятся в центре общественных дебатов. Конституция высказывается по этому поводу довольно противоречиво. Согласно одному конституционному положению, административные органы подчиняются правительству (исключение сделано лишь для нескольких структур, напрямую подотчетных риксдагу). Член кабинета, однако, не имеет права произвольно регулировать деятельность министерства, находящегося под его началом. Во-первых, его свобода ограничена принципом коллективной ответственности, согласно которому административную политику осуществляет кабинет в целом, а не отдельные его члены. Во-вторых, в конституции имеется специальная статья, запрещающая властям — будь то правительство, риксдаг или местный совет — вмешиваться в процесс принятия административных решений. Закон должен исполняться неполитическим, объек-

тивным образом, ограничивающим попытки политиков вмешиваться в административные дела. Это не означает, разумеется, что у правительства недостаточно рычагов контроля за административными структурами. Конституция наделяет кабинет четырьмя контрольными механизмами, среди которых право назначать руководителей, издавать инструкции и другие подзаконные акты, выделять ассигнования и разрешать административные споры.

Право назначения руководителей

Конституция провозглашает, что назначения на административные посты проводятся правительством. Соответствующие распоряжения принимаются самим кабинетом или подчиненными ему ведомствами. Правда, на практике кабинет ограничивается назначением лишь самых высокопоставленных чиновников. Но реализовать это право правительство может лишь с учетом двух обстоятельств. Во-первых, в подобных решениях принимаются во внимание только способности и компетенция кандидата. Во-вторых, высокий административный пост требует, чтобы претендент обладал шведским гражданством.

Право нормативного регулирования

Право издания нормативных документов представляет собой одну из составляющих законодательной власти. В Форме правления различаются законы и постановления о предписаниях по тем вопросам, которые не регулируются законодательным порядком. Законы принимаются риксдагом, в то время как постановления издаются правительством и могут, к примеру, содержать административные инструкции и циркуляры. Риксдаг способен уполномочить правительство на издание предписаний по тому или иному вопросу. Правительство, в свою очередь, может переуступить их издание административным или местным властям. На деле большую часть забот по нормативному регулированию берут на себя именно административные органы.

Право выделения ассигнований

Это право позволяет устанавливать размеры государственных расходов и доходов. Финансовый контроль осуществляется риксдагом; ставки налогообложения устанавливаются законом, а расходы государства регламентируются бюджетом. Правительство готовит бюджетный проект, опираясь на выкладки административных властей. Именно правительство распоряжается государственной каз-

ной. С одобрения риксдага оно может делать займы и принимать от имени государства финансовые обязательства.

Право разрешения административных споров

Это право состоит в том, что правительство выступает последней инстанцией в административных спорах. В настоящее время, однако, кабинет почти не занимается индивидуальными жалобами. Все большее значение в контроле за административной деятельностью приобретают аттестации и аудит. Национальное бюро аудита и Шведское агентство административного развития снабжают правительство базовыми данными, необходимыми для оценки работы органов управления. Кабинет министров может также поручить генеральному прокурору проведение специального расследования по той или иной административной проблеме.

Организация

Министерства, центральные административные органы и местная администрация как на региональном, так и на муниципальном уровне являются наиболее важными составляющими шведской административной системы.

Во многих отношениях шведские административные традиции не похожи на те, что сложились в остальной Европе.

Независимость административных служб

Вот уже триста лет Швецию отличает двухуровневая структура административных органов. Разделение управленческих функций между министерствами и центральными административными агентствами не имеет аналогов ни в одной из европейских стран.

Главной проблемой при такой системе оказывается координация административных усилий, причем с углублением интернационализации трудности становятся все более ощутимыми. Традиционно министерство иностранных дел, к примеру, координировало всю внешнюю политику кабинета. Но европейская интеграция почти стерла грань между внутренней и внешней политикой. В результате торговый департамент МИДа разросся до тридцати отделов, каждый из которых отвечает за интеграцию в конкретных областях. В этих рабочих группах бок о бок трудятся представители министерств и сотрудники административных служб. В тандеме с новыми подразделениями работают консультативные группы, состоящие из представителей различных заинтересованных организаций.

Центральные административные службы

Примерами центральных административных агентств могут служить Национальный совет по трудоустройству, Национальный совет по градостроительству и планированию, Правовой совет общественного землепользования, Национальное агентство охраны природы, Национальное агентство образования, Национальный совет по здравоохранению и социальному обеспечению, Шведское бюро статистики. В рамках децентрализации некоторые из этих агентств были выведены за пределы Стокгольма.

У центральных административных служб есть ряд общих черт. Все они напрямую подчиняются правительству, действуют в масштабах всей страны, подразделяются на секретариаты, филиалы и бюро.

Как правило, центральное административное агентство возглавляется генеральным директором, назначаемым правительством на определенный, обычно шестилетний, срок. Иногда директорами становятся профессиональные администраторы; здесь можно найти коммерсантов и промышленников, а также бывших карьерных политиков. По сей день остро дебатировался вопрос о том, до какой степени “назначенческий” курс правительства благоприятствует тем или иным политикам.

Большинство центральных административных служб управляется коллегиями. С течением времени принципы формирования этих коллегий менялись. Прежде ключевые решения центральных административных агентств принимались только коллегиальным органом, состоящим из ведущих чиновников агентства. Но в XIX столетии прерогатива принятия решений перешла от коллегиальных структур к генеральному директору. В нынешнем веке в коллегии начали приглашать представителей общественности. Понятно, что среди них почти нет профессиональных управленцев. В результате политики и представители организованных “групп интересов” получили доступ к определению курса ведущих административных агентств. Мотивом такой политики было стремление привлечь известных специалистов к руководству административными службами и создать более широкую, демократическую основу для принятия управленческих решений. В последние годы, однако, подобный подход ставится под сомнение в связи с тем, что всевозможные лоббисты непозволительно широко стали вмешиваться в дела государства. Вновь зазвучали предложения о наделении генеральных директоров правом последнего слова. В случае реализации этой идеи люди со стороны станут обладателями лишь совещательных голосов и отойдут от принятия реальных решений.

Как отмечалось выше, автономия административных властей представляет собой одну из примечательных особенностей швед-

ской управленческой системы. Правда, значение этой автономии оценивается обществом неоднозначно, в связи с чем независимость администраторов неоднократно оказывалась в центре внимания различных правительственных комиссий. В 1987 году по этому поводу высказался риксдаг. Большинство парламентариев интерпретировало Форму правления таким образом, что парламент и правительство должны взять административные структуры под свой контроль. Следовательно, административным органам предстоит быть эффективным инструментом политической воли риксдага и кабинета министров. В подобной ситуации они едва ли останутся автономными. Поэтому было решено ограничиться подчинением административных агентств правительству. При этом Форма правления предусматривает, что министры или министерские структуры не могут вмешиваться в деятельность центральных административных учреждений по отдельным и конкретным делам, касающимся отправления административной власти или применения действующего законодательства. Но мнения о том, что эти общие принципы означают на практике, довольно разнообразны. Наиболее острым остается вопрос о правомерности использования правительством неформальных контактов для влияния на административные органы.

Местная и региональная администрация

В распоряжении государства имеются три различных метода проведения единой политической линии на всей территории страны.

Во-первых, часть ответственности можно переложить на местные и региональные власти. Важнейшие социальные функции — образование, социальная помощь, забота о престарелых, здравоохранение — осуществляются муниципалитетами и властями ленов.

Во-вторых, можно потребовать от центральных административных агентств создания сети филиалов по всей стране. В качестве примера сошлемся на Управление трудовых ресурсов (*Arbetsmarknadsverket*). Его штаб-квартира — Национальный совет по трудовым ресурсам (*Arbetsmarknadsstyrelsen*) — в каждом регионе имеет филиалы, координирующие политику трудоустройства.

А предоставление конкретной информации о наличии рабочих мест и помощь в устройстве на работу возложены на местные бюро занятости.

Наконец, в-третьих, ряд обязанностей передается административным советам (правлениям) ленов (*länsstyrelsen*). Среди них забота об окружающей среде, градостроительство, защита населения в чрезвычайных ситуациях.

Административные советы ленов

Канцелярии губернаторов (*landshövding*) были учреждены в середине XVII столетия. Будучи представителями центральной администрации, региональные чиновники проводили в жизнь решения правительства. Важнейшей обязанностью губернатора являлся сбор налогов на подведомственной территории.

Управленческая система в регионах неоднократно подвергалась реорганизации, но представление интересов государства по-прежнему остается ее главной функцией. Задача руководства ленов заключается в том, чтобы обеспечивать на всей территории страны реализацию намечаемых правительством целей.

Вместе с тем административные органы ленов нельзя считать лишь бессловесным орудием столичной бюрократии; со временем они превратились в структуры, по-настоящему защищающие интересы регионов. С 70-х годов двойственность их положения зафиксирована в процедуре, с помощью которой назначаются исполнительные органы региональной власти. В то время как губернатор назначается центральным правительством, прочие члены правлений определяются региональными советами, избираемыми населением.

Последние годы были отмечены попытками усилить координацию работы многочисленных административных органов, действующих на провинциальном уровне. Часть региональных структур была интегрирована в административные советы, которым предоставлена большая самостоятельность в решении внутриорганизационных вопросов. Итогом стало богатое разнообразие форм, меняющихся от лена к лену.

Оборона страны

В 1992 году изменение международной обстановки побудило риксдаг к принятию новой оборонной доктрины. Сокращение вооруженных сил было решено сочетать с повышением их профессионализма и боеспособности. Решение риксдага внесло коррективы в систему управления армией. Новшества вступили в силу с 1994 года.

Сухопутные, военно-морские и военно-воздушные силы в своей совокупности составляют особую административную структуру — силы обороны Швеции. Возглавляет ее начальник генерального штаба. Территориально силы обороны распределены по трем военным зонам, которые, в свою очередь, делятся на более мелкие военные округа.

Организацией гражданской обороны, вопросами психологической и медицинской помощи занимаются специальные административные службы. Три округа гражданской обороны совпадают с воен-

ными зонами. На конкретных территориях силами гражданской обороны руководят губернаторы. Важную роль в этом деле играют муниципальные и региональные выборные органы.

В результате всех этих изменений организация сил обороны в мирное время была приведена в большее соответствие со стандартами военной поры. Форма правления предусматривает специальные мероприятия и процедуры, вводимые в действие в случае войны. Если созыв риксдага не представляется возможным, вместо него собирается военная делегация парламента. Правительство может принимать на себя часть законодательных полномочий депутатов. И центральные, и местные власти располагают специальными планами, подготовленными на случай боевых действий и введения военного положения.

Наука и искусство

Многие научные и культурные учреждения также выполняют управленческие функции, приобретая тем самым административный статус. Разумеется, в целом ряде организационных моментов эти структуры отличаются от других управленческих подразделений. Ведь здесь речь идет об особых сферах, не терпящих принуждения. В результате реорганизации высшего образования университеты, к примеру, получили свободу выбирать образовательные программы, кадровую политику и управленческие модели в рамках ориентиров, определяемых риксдагом и правительством. Два шведских университета сегодня полностью автономны в решении собственных вопросов.

Государственные предприятия

Для обслуживания коммерческих интересов государства в Швеции имеются специальные административные органы. Государственное предприятие (*affärsverk*) можно охарактеризовать как нечто среднее между властной структурой и фирмой, ориентированной на извлечение прибыли. Оставаясь административными органами, подобные предприятия избавлены от целого ряда ограничений, типичных для государственных служб. В частности, в финансовом отношении они пользуются довольно широкой свободой.

Типичными примерами такого рода могут служить Шведские железные дороги и Национальное пароходство. В последние годы целый ряд других государственных учреждений, среди которых Национальная энергетическая администрация, Шведская почтовая служба, Шведская компания Телеком были преобразованы в общества с ограниченной ответственностью.

Компании с ограниченной ответственностью

Сегодня принято перекладывать управленческие задачи с административных органов на структуры, напоминающие коммерческие компании. Особенно это верно в отношении тех государственных учреждений, которые заняты извлечением прибыли. Государственные компании, подобно частным, действуют в рамках коммерческого права. Вместе с тем некоторые законы, регулирующие деятельность государственных коммерческих служб, не применяются в отношении коммерческой активности местных и региональных властей. Это означает, что к подобным компаниям не приложимы ни административные законы, ни принципы открытости информации, заложенные в Акте о свободе печати.

Иные формы организации

Административной деятельностью занимаются не только органы управления и государственные компании. Подобные обязанности могут выполняться независимыми фондами и добровольными ассоциациями. Через структуры гражданского общества тратятся значительные бюджетные суммы. Спортивные союзы, в частности, опираются на широкую поддержку как центральных, так и местных властей.

Персонал

В нынешнем столетии гражданская служба в Швеции пережила немалые изменения. В начале века в аппарате правительства работали 1500 чиновников. В последующие годы число госслужащих постоянно росло; особенно бурным этот процесс был в 60–70-е годы. Сегодня в общественном секторе трудится 1,6 миллиона человек — треть всех занятых в экономике.

Государственные служащие в настоящее время работают в трех основных секторах: здравоохранении, образовании, социальной помощи. Расширение общественного сектора происходило в основном за счет тех сфер, за которые отвечают местные и региональные советы. Число госслужащих, находящихся в прямом подчинении центральному правительству, сократилось с 64 процентов в 1950 году до 25 процентов в 1990 году.

Традиционно гражданская служба требовала юридического образования. На протяжении многих лет среди шведских госслужащих, в первую очередь в министерствах, преобладали адвокаты. Но доля юристов снижалась параллельно с расширением общественного сектора и экспансией “государства всеобщего благосостояния”.

В настоящее время образование чиновников стало более разнообразным. В органах власти увеличилось число технических специалистов, ученых, прежде всего экономистов и гуманитариев.

Хотя женщины все активнее приобщаются к государственной службе, их доля увеличивается довольно медленно. На высших административных постах женщин по-прежнему немного. Чем выше уровень иерархии, тем меньше там представительниц прекрасного пола. Женщины заняты в основном в здравоохранении и образовании, а также в социальных службах. Восемь из десяти служащих муниципального и регионального уровня — женщины.

С начала 90-х годов расширение общественного сектора сменилась противоположной тенденцией. Экономический спад вынудил власти всех уровней произвести сокращение персонала. После столетия почти непрерывного подъема государственный сектор достиг поворотного пункта.

Потребность в большей эффективности серьезно повлияла прежде всего на условия труда в общественном секторе. Государство прилагало немалые усилия по превращению безликого чиновника в современного менеджера. На смену раз и навсегда проторенному профессиональному пути пришли методики и приемы, заимствованные у частного сектора. Система защиты госслужащих сегодня не отличается от той, которая используется в частном бизнесе. Вместо фиксированных окладов ныне используется гибкая шкала заработной платы. Сотрудники государственных учреждений получили те же трудовые права, которыми обладают работники частного сектора.

Довольно острой проблемой остается соотношение политической демократии и профсоюзных прав работников госсектора. Боязнь того, что неумеренное вмешательство профсоюзов негативным образом отразится на решениях государственных органов, стимулировало ряд шагов, ограничивающих влияние профобъединений.

Но в некоторых отношениях попытки сблизить государственный сектор с частным привели к нежелательным результатам. В 70-е годы ответственность госслужащих сильно упала; она вновь повысилась лишь к концу десятилетия, когда законодательным путем были предусмотрены жесткие меры в отношении чиновников, недолжным образом исполняющих свои обязанности.

Закон предусматривает три разновидности злоупотреблений государственной властью. Одной из них является нарушение Акта о государственной тайне. Природу же двух других — превышения власти и взяточничества — описывает действующий уголовный кодекс.

Злоупотребление властью, согласно законодательству, карается штрафом или тюремным заключением сроком до двух лет. Если же закон нарушается умышленно, а проступок серьезен, то преступника ждет тюрьма на срок от шести месяцев до шести лет.

Такое правонарушение, как взятка, совершается теми государственными служащими, которые “принимают, обещают или требуют дополнительное и непредусмотренное вознаграждение за выполнение своих официальных обязанностей”. К этому же разряду относятся предложение или обещание взятки. Данное положение, трактуемое вполне однозначно, распространяется как на государственных, так и на всех прочих служащих. Его нормы касаются также работников местных и региональных органов власти.

Экономика государственного сектора

Расходы на содержание госсектора, выраженные в процентах от ВВП, возросли с 5 процентов в начале 50-х годов до 70 процентов в настоящее время. И хотя в начале 80-х темпы роста замедлились, в 90-х годах бремя государственных расходов вновь начало увеличиваться. Произошло это в основном из-за общего сокращения ВВП, а также по причине экстренных мер по преодолению безработицы и банковского кризиса.

С конца 70-х годов риксдаг и правительство предпринимали неоднократные попытки предотвратить дальнейший рост государственных расходов. Правительство обязало министерства и ведомства действовать таким образом, чтобы разработка ими бюджетных нормативов обязательно сопровождалась выдвижением альтернатив, предусматривающих сокращение затрат. Государственным учреждениям было рекомендовано пересмотреть текущие расходы. В бюджетных вопросах акценты сместились с краткосрочных целей на долгосрочные.

В бюджетном процессе есть этапы, на которых представляемые центральными ведомствами цифры имеют ключевое значение. После того как правительство сформирует принципиальные параметры бюджета, министерства обязаны предложить собственные прогнозы, причем каждые три года от них требуют составления новых перспективных планов. Кроме того, все государственные учреждения ежегодно отчитываются о расходовании средств. Именно на основе этих документов составляется проект государственного бюджета, который, получив одобрение риксдага, становится руководством к действию для различных подразделений государственного аппарата.

В последнее время государство отказалось от детальной разработки бюджетных показателей для каждого ведомства и перешло к системе, опирающейся на поставленные цели и ориентиры. Это позволяет государственным структурам более свободно и эффективно использовать имеющиеся в их распоряжении ресурсы, а парламенту и кабинету министров оценить степень выполнения государственных

ми службами возложенных на них обязанностей. В результате отчеты и прогнозы, представляемые “снизу”, играют ведущую роль в обвонленном бюджетном процессе.

Последствия, связанные с описанным выше выдвигением новых форм экономического менеджмента, до сих пор неясны. В некоторых случаях власти действительно стали работать более экономно и качественно. Но в целом говорить о радикальном улучшении функционирования общественного сектора пока преждевременно.

Административные процедуры

Принцип публичности, являющийся краеугольным элементом шведского права, применяется как на центральном, так и на местном уровнях управления. Конституция гарантирует гражданам доступ к любой государственной информации; исключение составляют только государственные секреты. Общее определение понятия гостайны содержится в Акте о свободе выражения взглядов, в то время как более детальные нормы на этот счет можно найти в Акте о государственной тайне.

Специальный закон — Акт об административных процедурах (*förvaltningslagen*) — регулирует процедурные моменты деятельности управленческих служб. Особенно важны те его положения, которые касаются применения публичной власти в отношении индивида.

Акт об административных процедурах возлагает на органы государственного управления особую ответственность. В нем содержатся предпосылки сотрудничества властей различных уровней, правила простого и быстрого рассмотрения вопросов, требования по использованию единых языковых стандартов.

Стремясь обеспечить максимальную беспристрастность административных властей, закон содержит детальное описание конфликта интересов. Гражданин, руководствующийся частным интересом, способным повлиять на решение тех или иных вопросов, не допускается к административной службе.

Акт об административных процедурах устанавливает последовательность рассмотрения дел, в соответствии с которой действуют чиновники. От возбуждения дела до его разрешения предусмотрен целый ряд стадий. По традиции шведская административная практика является весьма формалистичной.

Важной гарантией правопорядка следует признать право гражданина оспаривать решения административных властей. Большая часть подобных дел рассматривается специальными административными судами. Деятельность последних регулируется Актом об административном судопроизводстве.

Регулирующая роль государства

Нормы, позволяющие государству заниматься регулированием, заложены в Форме правления. Согласно этому документу, правовое регулирование осуществляется с помощью статутных нормативных актов, обязательных как для властей, так и для обычных граждан. Эти акты определяют, каким правилам должны подчиняться власти и граждане и какими последствиями чревато неподчинение. Особенностью статутного регулирования является то, что все нормы здесь сформулированы в самом общем виде. В соответствии с Формой правления правом издавать статуты обладают риксдаг, правительство, административные органы и муниципальные власти.

В настоящее время регулирующая роль государства отмечена тремя особенностями. Первой из них стала тенденция к принятию так называемых “рамочных” законов. Вторая состоит в постепенной дерегуляции многих сфер общественной жизни. Третья обусловлена “европеизацией” действующих правовых норм.

“Рамочные” законы

“Рамочным” называется такое законодательство, которое содержит лишь общие цели и принципы и лишено детальных регулирующих норм. Утверждение “рамочных” законов идет параллельно с внедрением новых методов экономического менеджмента. В подобных случаях риксдаг закладывает только общие принципы, которые потом дополняются иными нормативными документами в виде статутов, инструкций, согласительных протоколов. Примерами “рамочного” законодательства могут служить Акт об охране труда, Акт о социальной службе, Акт об охране природы. Одна из причин перехода к законодательству такого типа заключается в том, что в тех областях, где ситуация меняется очень быстро, — в первую очередь в технологической сфере, — риксдаг просто не в состоянии предусмотреть все возможные нюансы и тонкости. В результате большими полномочиями наделяются власти низших уровней. С точки зрения индивидуальных прав и свобод “рамочное” законодательство выглядит далеко неоднозначно. Общие формулировки правового текста не содержат подробных предписаний; тем самым власти получают широкую свободу в применении закона. Именно здесь стремление улучшить эффективность вступает в конфликт с процедурными требованиями.

Дерегуляция

На протяжении многих лет центральное правительство и местные власти выработывали длинный перечень подробных правил и

инструкций, затрагивающих как отдельных граждан, так и структуры бизнеса. Но всеохватывающая и постоянно усложняющаяся регулятивная система в наши дни не слишком нужна; кроме того, она весьма дорога. Подобно другим государствам, Швеция пытается сократить громадное число статутов, инструкций, директив и прочих нормативных актов.

В настоящее время государственные службы получили указание непрерывно следить за изданными ранее нормативными документами, проверяя, необходимы ли они и не нуждаются ли в обновлении. Многие акты таким образом были отменены. Одна из целей дерегуляции заключалась в упрощении правил, которыми должны руководствоваться участники рынка.

Во многих случаях, однако, реформа столкнулась со значительными трудностями. Регулятивная система затрагивает интересы разнообразных общественных слоев. Министры и прочие государственные чиновники отстаивают собственные участки регулирования. Переменам противостоят организованные “труппы интересов”, а также их политические агенты. Несмотря на то что большой бизнес в целом противится государственному вмешательству, отдельные компании могут быть заинтересованы в сохранении благоприятствующих им правил и норм. Именно избыток государственного регулирования является причиной того, что принцип равенства конкурентов на шведских рынках нередко нарушается.

Европеизация

Вступление в Европейский союз имело важные последствия для государственных учреждений Швеции. Институты ЕС предназначены лишь для подготовки и принятия формальных решений, в то время как их реализация перепоручается национальным административным службам. Присоединение к Союзу не повлекло за собой организационной революции, но многим административным ведомствам пришлось взять на себя новые задачи и освоить новые процедуры. Один из базовых принципов Европейского союза заключается в приоритете правовых норм сообщества над национальным законодательством. Отныне шведским судам и государственным службам надлежит руководствоваться общеевропейскими законами. Занимаясь этим, суды могут обращаться за консультациями в Суд ЕС в Люксембурге.

Конституционная экспертная комиссия, сформированная перед подачей заявки о вступлении в Союз, сделала вывод о том, что проблемы адаптации шведской административной системы к новым условиям вполне разрешимы. Шведская конституция не со-

держит барьеров, мешающих внедрению общеевропейского права, и действующая в стране система автономных административных агентств не будет здесь препятствием. В настоящее время шведские чиновники работают во всех комитетах, занимающихся подготовкой законодательства ЕС. Необходимость отстаивать при этом шведские интересы налагает на правительство страны дополнительную ответственность. Политическим институтам нашего государства еще предстоит приспособиться к масштабной интернационализации механизмов принятия решений. Маленьким министерствам это дается нелегко.

Глава 9

Правовая система

В Средние века развитие шведской правовой системы определялось тремя факторами. Первым была глубокая внутривластная дифференциация: Швеция представляла собой довольно рыхлое целое, а различные части страны долгое время сохраняли значительную самостоятельность. Социальная стратификация вышла на первый план гораздо позже, когда монарх, знать и церковь превратились в доминирующие центры власти, зачастую конфликтовавшие друг с другом. В качестве второго фактора следует упомянуть влияние католицизма. Церковь имела собственную судебную систему, а ее внутренние порядки накладывали отпечаток на другие сферы общественной жизни. Наконец, третьим фактором стали заграничные влияния. Расцвет права в континентальной Европе и подготовка юристов в европейских университетах в значительной степени тоже отражались на развитии Швеции.

В XIII веке состоялась кодификация региональных законов, сложившихся под воздействием местных правовых традиций и континентальных веяний. Отправление правосудия находилось в компетенции народных собраний — тингов. К середине XIV века применение правовых норм по всей территории страны было унифицировано. Первоначально лица, ответственные за исполнение законов на региональном и местном уровнях, избирались общинами, но со временем король присвоил эту компетенцию себе.

Вмешательство королевской власти в деятельность правосудия стало особенно заметным в XVII столетии, когда наряду с тингами корона активно создавала параллельные органы правосудия.

Нынешнее разделение судов по трем сферам юрисдикции берет начало в Средние века. Со временем отправление правосудия стало совместной компетенцией монарха и *curia regia*. В городах работали муниципальные суды, основанные на германской модели; в их состав входили мэр, несколько избираемых населением советников и королевский управляющий. Кроме того, в ту эпоху существовали церковные суды и другие структуры, наделенные судебной властью.

Эра “великодержавия” благотворно сказалась на становлении шведской правовой системы. Новые коллегиальные органы, вхо-

дившие в государственную администрацию, были наделены судебными функциями. Важную роль в контроле за судами низшей инстанции сыграли появившиеся в XVII веке апелляционные суды. Юридическая практика в этот период стала еще более однотипной. Мощное воздействие континентального права проявило себя в учреждении в 1630 году первого апелляционного суда в Дорпате.

На исторической эволюции шведской правовой системы отразился также переход страны от католической религии к протестантизму. Разрыв с Римом в годы Реформации повлек за собой крайнюю ортодоксальность молодой церкви и фанатичную приверженность букве Писания. Безусловное почитание библейского слова и закона проявило себя в том отношении к праву, которое по сей день свойственно шведской юридической культуре.

Созданная в конце XVII века правовая комиссия к 1734 году выработала первый свод шведского права, оказавший мощное воздействие на всю юридическую систему страны. В соответствии с традициями средневековых кодексов этот капитальный труд был разбит на ряд отделов (секций), известных как “книги” (*balkar*). В документ, однако, не вошли Форма правления и другие конституционные законы. Вступление свода законов в силу означало, что отныне в городах и сельской местности действуют одни и те же правовые нормы.

Долгое время всей полнотой судебной власти обладала корона. В 1614 году был создан специальный орган (*Svea Hovrätt*), выполнявший роль верховного апелляционного суда. Однако учрежденные в тот период суды обладали не слишком большими полномочиями. Высшая судебная власть принадлежала монарху и его Совету. В XVIII столетии судебные функции исполнял особый орган, который был сформирован из членов королевского Совета, имевших опыт судейской работы. Два голоса закреплялись за монархом; он использовал их в случае абсолютного равенства голосов. Под влиянием рожденной Просвещением идеи разделения властей в 1789 году был создан Королевский верховный суд. Его основание внесло значительный вклад в формирование независимой судебной системы, ибо теперь отправление правосудия было отделено от управленческих задач. Тем не менее Верховный суд действовал под неусыпным контролем короны.

Доктрина разделения властей в полной мере проявила себя в Форме правления 1809 года. Судебной властью наделялись несменяемые судьи. С формальной точки зрения вплоть до 1909 года за королем сохранялось право участвовать в заседаниях Верховного суда, но он воспользовался им лишь однажды. Решения Верховного суда по-прежнему выносились от имени короны.

К началу прошлого века судебная система Швеции приобрела те очертания, которые отличают ее до сих пор. По мере социальных преобразований, переживаемых нашим обществом, система судов подвергалась неоднократным реорганизациям. Так же, как и в местном самоуправлении, здесь исчезло различие между городом и селом. С 1965 года муниципальные суды, полиция, прокуратура и служба исполнения наказаний находятся под единым государственным контролем. Несколько лет спустя сельские и муниципальные суды были объединены в рамках системы окружных судов.

Описание эволюции шведского законодательства в XX веке заняло бы у нас слишком много времени. Несмотря на все перемены, основы нашей правовой системы остаются неизменными. Многие действующие законы напрямую ведут свое происхождение от свода законов 1734 года; новое законодательство в основном развивалось в сфере социальных и трудовых отношений. Наиболее фундаментальным изменениям за последние сто лет подверглось семейное право. В первую очередь в законах отразилась борьба женщин за эмансипацию и равенство.

Судебная защита конституции

Форма правления содержит ряд положений, защищающих конституционные основы общества. В первых же строках документа говорится о том, что вся государственная власть в стране осуществляется в соответствии с законом. Отправление правосудия является прерогативой судов. Подобно прочим властным структурам, суды должны в своей деятельности руководствоваться равенством всех перед законом, а также проявлять профессионализм и беспристрастность. Каждому гражданину в его отношениях с государством должны быть обеспечены фундаментальные права и свободы. Если, помимо суда, иная власть лишит какого-либо гражданина свободы в связи с преступлением, то такое дело без промедления должно быть проверено в судебном порядке. Запрещается судебное преследование за деяния, которые на момент их совершения не были наказуемы. Не допускается повторное вынесение приговора по одному и тому же делу. Судебное разбирательство должно быть открытым.

В специальной главе, посвященной правосудию, отмечается, что Верховный суд является высшим общим судом, а Верховный административный суд — высшим административным судом. Иной суд, помимо двух упомянутых, учреждается в силу закона. В судах должны работать штатные судьи.

Закон защищает судебную систему от произвола политиков. Ни один орган, включая риксдаг, не может устанавливать, какой приго-

вор должен вынести суд в конкретном случае и каким образом ему надлежит применять правовые нормы. Независимость судей гарантируется особой формой должностного иммунитета. Штатный судья может быть отстранен от должности лишь в двух случаях: если он достиг пенсионного возраста и если вследствие совершенного преступления либо грубого или неоднократного пренебрежения служебными обязанностями он обнаружил свое явное несоответствие данной должности.

В своей практической деятельности шведские суды уже давно не руководствуются законами, которые признаны противоречащими конституции. С 1980 года это право закреплено в *Форме правления*. Теперь, если суд обнаруживает, что положения закона противоречат фундаментальному законодательству или же сам закон принимался с нарушением установленных процедур, его нормы не применяются. Тем самым суды и органы управления не просто могут, но обязаны отклонять нормативные акты, несоответствующие основному закону. Данное право, однако, ограничивается оговоркой, согласно которой принятые риксдагом или правительством акты могут отклоняться судами лишь при наличии бесспорных на то оснований. В итоге решения парламента и правительства крайне редко оспариваются судебными или административными властями.

Этот пример показывает, каким образом ранее принятые положения законодательства могут пересматриваться в интересах индивида. Кроме того, на подготовительной стадии практикуется независимая юридическая экспертиза законопроектов. Форма правления учреждает Законодательный совет, в который входят судьи Верховного и Верховного административного судов. Правительство и комитеты риксдага могут запрашивать мнение Законодательного совета по обсуждаемым законопроектам. Тем же правом пользуется оппозиционное меньшинство в комитетах. В соответствии с установленным порядком заключение Законодательного совета обязательно в тех случаях, когда вносимый закон затрагивает интересы граждан или государства. Если с советом не консультировались, то правительство обязано дать разъяснения по этому поводу. В своих оценках Законодательный совет должен исходить из согласованности законопроекта с действующим законодательством и всей правовой системой, оценивая при этом внутреннюю противоречивость документа, а также возможные последствия его вступления в силу.

Присоединившись к целому ряду международных конвенций, Швеция гарантировала своим гражданам право обращения в различные суды. Важнейшим из таких документов стала Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года. В 1994 году было решено интегрировать ее в шведское законодательство.

Во многих административных вопросах высшей апелляционной инстанцией выступает правительство или центральный орган управления. Европейская конвенция, однако, предоставляет гражданам право на судебную защиту. В целом ряде случаев Европейский суд по правам человека констатировал несоблюдение Шведской конвенции.

В итоге действующий порядок подвергся корректировке. Теперь граждане могут оспаривать решения правительства или иных управленческих служб в Высшем административном суде.

Суды

В Швеции существуют три типа судов: суды общей юрисдикции, административные и специальные. Система управления общинами и административными судами имеет трехчленную структуру.

Суды общей юрисдикции

В компетенцию общих судов входит рассмотрение уголовных и гражданских дел. Территория страны разделена примерно на сто судебных округов, суды которых являются судами первой инстанции (*tingsrätter*). Действуют также шесть высших (апелляционных) судов, осуществляющих надзор за судами первой инстанции (*hovrätter*). Высшим звеном в этой иерархии выступает Верховный суд (*Högsta domstolen*).

В последние годы в центре внимания многочисленных экспертных комиссий и публики был вопрос о чрезвычайной загруженности судов. В этой ситуации сталкиваются две противоположные тенденции. С одной стороны, каждый гражданин должен обладать правом оспорить судебный приговор в вышестоящем суде.

С другой стороны, от перегрузки системы страдает качество судебного разбирательства. В попытке уравновесить эти крайности было достигнуто соглашение, в соответствии с которым суды вышестоящих инстанций рассматривают лишь наиболее важные дела, касающиеся принципиальных вопросов. Поэтому для слушания дела в Верховном суде необходимо специальное разрешение.

Административные суды

В задачу административных судов входит рассмотрение жалоб на решения органов управления. Лишь недавно эти суды стали полностью автономными. До 1979 года 24 административных суда (*länsrätter*) входили в правления лендов. Административные апелляционные суды (*kammarrätter*) ведут свое происхождение от апелляционного

суда, который в свою очередь был порождением существовавшей в XVIII веке Королевской правовой коллегии (*Kammarkollegiet*). Нынешняя структура административных судов сформировалась в 70-е годы. Высший административный суд (*Regeringsrätten*) был учрежден в 1909 году. Ранее последней инстанцией в административных спорах выступало правительство. Лишь в начале 70-х годов Высший административный суд обзавелся собственной канцелярией; до этого момента подготовка дел к рассмотрению осуществлялась министерствами и ведомствами. При подаче апелляций на решения государственных или местных властей, связанные с применением действующего законодательства, в качестве судов первой инстанции выступают административные суды ленов. Прочие же решения местных органов управления оспариваются напрямую в административных апелляционных судах. В настоящее время рассматривается вопрос о расширении компетенции административных судов первой инстанции.

Специальные суды

Наряду с общими и административными судами в Швеции существуют два типа специальных судов.

К первому из них относятся суды, “привязанные” к окружным судам: суды по вопросам использования водных ресурсов; суды, рассматривающие дела в соответствии с Актом о свободе печати и т. д.

Суды второй группы более самостоятельны. Видную роль в разрешении трудовых конфликтов играет суд по трудовым спорам. Специальный суд рассматривает также дела о недобросовестной конкуренции и нарушениях антитрестовского законодательства.

Суды этого типа были созданы для выполнения двух основных задач. Во-первых, они заслушивают свидетельства специалистов по вопросам, которые носят сугубо технический характер и по этой причине не могут рассматриваться обычным судом. Во-вторых, они дают возможность высказаться организованным “группам интересов”; это особенно важно при рассмотрении трудовых споров.

Участие граждан в отправлении правосудия

Шведские граждане издавна участвовали в отправлении правосудия. Еще в Средние века специально избираемое жюри присяжных оказывало серьезное влияние на решения, принимаемые тингами. Правда, по мере профессионализации местных магистратов значение присяжных заседателей убывало. Но свод законов 1734 года все же устанавливал, что единогласно принятый вердикт присяжных отменяет предыдущие решения магистрата. В составе жюри присяж-

ных было 12 членов, но уже в присутствии семи оно могло принимать решения. На практике присяжные назначались местными судами. В 1823 году крестьяне добились права участвовать в выборе присяжных, а в 1872 году оно было распространено на всех голосующих граждан.

В наши дни присяжные работают в окружных судах, высших апелляционных судах, в административных и административных апелляционных судах. В жюри входят шведские граждане, не являющиеся профессиональными юристами. Присяжные избираются на три года. В основном их привлекают к рассмотрению уголовных дел и семейных споров.

Суд присяжных в Швеции отличается от жюри в англосаксонской традиции права. В последнем случае именно жюри выносит вердикт о виновности обвиняемого, после чего судья определяет приговор и прочие санкции. А в шведской системе присяжные принимают решение совместно с судьями-профессионалами, после чего также совместно выносят приговор.

Участие граждан в осуществлении правосудия направлено на то, чтобы решения судов соответствовали общей правовой философии общества. В вынесении приговоров и оценке доказательств это обстоятельство имеет принципиальное значение. Исключительно важна роль присяжных в повышении общественного доверия к правоохранительной системе.

Европеизация судебной системы

Сегодня в силу более тесных контактов с Европой шведская правовая система переживает серьезные изменения. Наиболее значимое влияние исходит от Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Европейского суда по правам человека в Страсбурге, а также от основных документов ЕС и Европейского суда в Люксембурге.

В 80-е годы Швецию неоднократно упрекали в несоблюдении Европейской конвенции о защите прав человека. Суд по правам человека рассмотрел несколько дел, где шведское государство выступало в роли ответчика. Принятые тогда решения повлекли за собой перестройку правовой системы страны. В соответствии с Конвенцией были приняты новые правила ареста подозреваемых, содержания под стражей, процедуры слушания дел. Также подверглись корректировке некоторые административные нормы.

Необходимость унифицированной трактовки международных документов требовала ускоренного инкорпорирования шведского права в общеевропейское. Альтернативный метод — трансформация — привел бы к искажению международных норм в духе местных tradi-

ций. Инкорпорирование означало дословный перевод юридических текстов и последующее придание им статуса местных правовых документов. Следует, правда, отметить, что европейское законодательство иначе структурировано и пользуется несколько иным юридическим языком. Сопровождающие любой закон подготовительные тексты, которые всегда были важнейшей составляющей шведской традиции, ныне утратили былое значение. Огромное внимание уделяется сегодня ассимиляции международной юридической практики. Вопросы приоритетности и юрисдикции вышли на первый план, поскольку теперь шведскому правосудию все чаще приходится иметь дело с вердиктами, вынесенными за рубежом.

Членство в ЕС, в частности, наложило определенные ограничения на деятельность верховных судов страны. Они не имеют права настаивать на юридической несостоятельности законов Союза, а в толковании общеевропейского права обязаны подчиняться вердиктам Европейского суда. Подобный подход не сочетался с провозглашенной в прежней редакции *Формы правления* независимостью судов. Напомним, что, согласно этому документу, ни один орган не имел права устанавливать, какой приговор должен вынести суд в конкретном случае и каким образом ему надлежит применять правовые нормы по определенному делу.

Членство в ЕС потребовало изменения *Формы правления*. Договоренности между ведущими политическими партиями позволили внести в конституцию положения, в соответствии с которыми риксдаг получил право переуступать часть своих полномочий структурам Европейского союза. Благодаря этим поправкам правовые документы ЕС были интегрированы в состав шведского законодательства. Теперь общесоюзные нормы обладают приоритетом над шведским правом. Была сделана лишь одна оговорка: принцип передачи полномочий действует лишь до тех пор, пока Европейский союз отстаивает те же права и свободы, которые заложены в *Форме правления*.

Глава 10

Местное самоуправление

Среди знатоков шведской истории нет единодушия в вопросе о том, когда в нашей стране появилось местное самоуправление. Никто тем не менее не ставит под сомнение существование уже в Средние века разнообразных форм народовластия на уровне ленов, приходов, деревень. Превращение Швеции в XVII веке в великую державу ознаменовалось подавлением самоуправленческих начал, хотя сегодня неясно, до какой степени. Современные исследования показывают, что в Швеции местное самоуправление оказалось более жизнестойким, нежели в других европейских странах.

Вместе с тем, несмотря на древние традиции, возрождение самоуправления в XIX столетии привнесло многочисленные новшества. Организационные модели, присущие прежним кровнородственным связям, теперь играли в лучшем случае второстепенную роль. Советы ленов — ландстинги (*landsting*) — стали абсолютно новым изобретением; лишь название связывало их со Средневековьем. Хотя сельские муниципалитеты создавались в границах прежних церковных приходов, их полномочия и организационная структура также позволяли говорить о принципиально новых образованиях.

В ходе реформы местного самоуправления, проведенной в 1862 году, был найден практический баланс между автономией местных властей и верховенством центрального правительства. Проведенные тогда преобразования имели далеко идущие последствия. С одной стороны, муниципальные советы (*kommuner*) получили довольно обширные полномочия и свободу в области налогообложения. С другой стороны, государство могло наказывать те коммуны, которые превышали свою компетенцию. Некоторые решения региональных и местных советов нуждались в ратификации государственными органами власти; обычно ими были правления ленов. Жители муниципального образования получили право опротестовывать решения местных советов, а центральное правительство было обязано следить за законностью таких решений.

Грандиозные социальные изменения XX столетия, выразившиеся в индустриализации, урбанизации и демократизации, привели к

расширению полномочий региональных и местных властей. Последующие сто лет стали “золотым веком” местного самоуправления. Рост населения на рубеже веков, проблемы с продовольствием в годы Первой мировой войны, массовое обнищание в межвоенный период, поддержание нормальной жизни в трудное время Второй мировой войны и последовавшее затем построение “государства всеобщего благосостояния” — все это легло на плечи муниципальных советов. Дополнительной ношей стали борьба за здоровье нации, строительство новых больниц, детских садов, домов престарелых.

Обретение новых обязанностей заставило пересмотреть всю организационную механику органов местного самоуправления. В XIX веке в местных советах работали только добровольцы. Управленческие функции как в городе, так и в деревне осуществлялись непрофессионалами. Но нарастающая сложность задач требовала обращения к специалистам. Муниципалитеты все активнее привлекали сотрудников на договорной основе. Административный аппарат коммун постепенно разбухал.

Нарастание человеческих и финансовых затрат происходило в первую очередь из-за совершенствования здравоохранения, образования, заботы о детях и стариках. Смогли бы прежние муниципальные власти, особенно на селе, взвалить на себя финансирование, развитие, кадровую политику всех этих начальных школ, лечебниц, домов престарелых? Занимаясь этой проблемой, риксдаг убедился в необходимости перекроить границы муниципальных округов — искомое решение виделось в реорганизации.

В начале 50-х годов в Швеции насчитывалось 2500 коммун. В ходе “великой реформы местного самоуправления” их число сократилось более чем наполовину. Новые образования, однако, также оказались слишком маломощными; в силу этого появилась идея создать на территории страны примерно 300 муниципалитетов. Первоначально предполагалось, что реформа будет осуществляться на добровольных началах, в связи с чем муниципалитеты всячески поощрялись к слиянию и укрупнению. Однако, столкнувшись на местном уровне с немалым сопротивлением, центральные власти перешли к принуждению. На муниципалитеты “надавили” с помощью законодательных рычагов. С 1974 года страна была окончательно разделена на 300 коммун.

Слияние управленческих структур было лишь частью широкой стратегии, направленной на создание эффективно работающих органов власти. Другим направлением стала ориентация муниципалитетов на массовое предоставление услуг для населения. Каждый гражданин обеспечивался типичным и стандартизированным набором социальных благ. Эта философия “поточного производства” проистекала из двух концептуальных источников. Из опыта промышленной рево-

люции заимствовали урок о том, что наибольшей производительностью отличаются крупные предприятия. В социальной теории было взято универсалистское учение, предполагавшее, что поддержкой общества должны пользоваться все граждане, а не отдельные группы. Универсализм и равенство обеспечивались однотипностью услуг и стандартизацией. А смешение коммерческих и идеологических аргументов подкрепляло ориентацию на массовое потребление.

Расцвет “государства всеобщего благосостояния” в 60–70-е годы стал примечательным периодом в жизни муниципалитетов. Старые управленческие структуры уступали место новым. Центральные власти довольно жестко приучали муниципалитеты к новым обязанностям. Служащих принимали на работу толпами; они заполняли только что построенные школы, больницы, детские сады. Множилась бюрократия. Именно в то время так называемая “шведская модель” достигла наивысшей точки подъема.

После столетия непрерывной экспансии муниципальные власти превратились в значимую социальную силу. Большинство муниципалитетов является крупнейшим нанимателем рабочей силы на своей территории. Находящиеся в распоряжении муниципальных властей ресурсы превратились в главный фактор экономической жизни Швеции. Общегосударственные вопросы повышения эффективности и производительности труда во все большей степени решались на местном уровне.

Но динамичный рост обернулся неожиданными проблемами. Довольно скоро выяснилось, что действенность муниципальной власти усиливается в ущерб демократическим принципам. Жесткий государственный контроль повлек за собой столько “минусов”, что к началу 70-х годов понятие “децентрализация” было на устах буквально у всех. В ответ на бюрократизацию муниципальной жизни велись поиски альтернативных организационных решений; одним из таковых стали появившиеся в 80-е годы “укрупненные” советы нескольких территорий. Финансовые трудности требовали большей экономии и выработки новых приоритетов. Шли эксперименты с новыми организационными формами и приватизацией. Постепенно экономические проблемы муниципальных властей оказывались в центре политических дебатов.

Границы муниципалитетов

В 1995 году в Швеции насчитывалось 288 муниципалитетов. Каждый пятый имеет менее 10 тысяч жителей, особенно малочисленны сельские самоуправления.

В стране действуют 23 региональных совета (ландстинга). Кроме того, особым статусом обладает городской совет Стокгольма, в ко-

тором проживают 1,5 миллиона жителей. Территории, находящиеся в юрисдикции ландстинга, совпадают с географическими границами регионов — ленов. Вместе с тем в трех частях страны есть районы, которые территориально входят в лены, но административно им не подчиняются. Муниципалитеты Гётеборга, Мальмё и острова Готланд выполняют на своих территориях функции соответствующих ландстингов.

Нынешние границы муниципальных округов почти никем не оспариваются. Со времени последнего укрупнения они практически не менялись. Статус ландстингов, напротив, постоянно обсуждается. Их будущее во многом зависит от того, какая модель предоставления медицинской помощи будет избрана. Некоторые варианты, изучаемые сегодня, предполагают упразднение региональных советов.

Полномочия местных властей

В первой же главе *Формы правления* говорится о том, что коммунальное самоуправление составляет одну из основ государственного строя Швеции. Конституция подчеркивает также право коммун взимать налоги.

Более детальные положения можно найти в Акте о местном самоуправлении, принятом риксдагом в 1991 году. После создания в 1862 году нынешней разновидности муниципалитетов были изданы различные законы: один регламентировал деятельность ландстингов, другой — сельских коммун, третий — городских муниципалитетов, четвертый — церковных приходов. Сегодня все эти вопросы регулируются одним законодательным актом.

Акт о местном самоуправлении можно рассматривать в качестве “конституции” ландстингов и коммун. Строго говоря, этот закон не относится к разряду конституционных и может быть изменен простым решением риксдага, но в нем содержатся фундаментальные принципы деятельности муниципальных и региональных советов. В частности, данный документ устанавливает границы территориальных образований, полномочия и организационные принципы работы местных властей.

Действующее законодательство содержит лишь общие положения. По самой своей сути Акт о местном самоуправлении задумывался как “рамочный” закон. Это означает, что местным властям предоставлена широкая самостоятельность в решении внутренних вопросов. Однако там, где речь заходит о механизмах принятия решений местными выборными органами, закон вполне внятен и конкретен.

Более того, Акт о местном самоуправлении дополняется еще несколькими законами, с помощью которых правительство делегирует

местным властям определенные полномочия. Этим специальным законодательством регулируется довольно широкая сфера активности ландстингов и коммун.

Исчерпывающее представление о деятельности местных властей можно получить, ответив на три вопроса. Во-первых, что входит в их обязанности? Ответ содержится в тех функциях, которыми законодательство Швеции наделяет местные власти. Во-вторых, каковы их возможности? Здесь следует обратиться к описанию компетенции коммун и ландстингов. И, наконец, чего местным властям не позволено делать? Пределы их полномочий довольно детально очерчены в коммунальном законодательстве.

Следует различать обязательные и добровольные функции местных властей. К разряду добровольной будет относиться та деятельность, которая лежит в пределах их компетенции и которую они принимают на себя сами. Что же касается полномочий, возложенных на местные власти государством, то они носят императивный характер. В экономическом смысле именно муниципалитетам принадлежит доминирующая роль. Около 80 процентов всех усилий местных и региональных чиновников посвящено сферам, которые определены центральным правительством. Сказанное можно проиллюстрировать несколькими примерами.

Акт о медицинском обслуживании населения возлагает на ландстинги ответственность за состояние здоровья жителей вверенных им территорий. Цель очевидна: власти обязаны поддерживать здоровье нации и обеспечивать гражданам равный доступ к медицинским услугам.

Принятый в 1980 году Акт о социальной помощи нацелен на то, чтобы посредством социальных услуг, оказываемых населению, гарантировать “фундаментальную и экономическую защищенность индивида, равные социальные права и активное участие каждого в общественной жизни. Учитывая ответственность индивида за свое собственное благополучие и благосостояние других людей, предоставление социальной помощи должно основываться на всестороннем развитии потенциала как отдельных граждан, так и целых общественных групп. Деятельность такого рода должна исходить из уважения к автономии и достоинству личности”. Согласно этому Акту, ответственность за предоставление социальной помощи возложена на муниципалитеты. Властям предписано способствовать гражданам в обеспечении “достойных условий жизни”. Акт о социальной помощи требует от муниципалитетов содействия в реализации права каждого на жилище и на контакты с другими людьми (посредством помощи на дому, специальной службы путешествий и т. п.).

Муниципалитеты отвечают за содержание детских учреждений, а также за предоставление начального и среднего школьного образо-

вания и образования для взрослых. В их обязанности входит обучение эмигрантов шведскому языку.

Акт об охране здоровья предписывает муниципалитетам следить за состоянием окружающей среды, а также эпидемиологической обстановкой на вверенной им территории.

Акт о градостроительстве и планировании 1987 года расширил компетенцию местных властей в инженерно-строительной сфере. На них возложены обязанности по контролю и планированию землепользования. Муниципалитетам предписано также организовывать первую помощь в чрезвычайных ситуациях.

Установленная законом компетенция местных властей накладывает ограничения на добровольно принимаемые ими обязанности. Основной принцип сформулирован в Акте о местном самоуправлении: “Коммуны и ландстинги могут заниматься общественными проблемами, затрагивающими территорию муниципалитета или лена, проживающих здесь граждан, и не находящимися в исключительной компетенции государства, иной коммуны или ландстинга, а также какого-либо другого органа”. Ключевым здесь является упоминание об общественном характере проблем.

Накопленная к настоящему времени юридическая практика помогает уточнить изложенную выше концепцию и тем самым более четко наметить пределы компетенции местных властей. Требование “локализации” означает, что любое дело коммуны или ландстинга должно касаться конкретной территории и ее жителей. Запрет на благоприятствование отдельным лицам следует понимать так, что местные власти не могут действовать в интересах лишь избранных граждан; исключения должны оговариваться специальным законом, подобным, к примеру, Акту о социальной помощи. Принцип равенства в работе с людьми гласит, что для коммуны или ландстинга все жители равны; это положение играет особую роль в исполнении публичной власти. Специальные оговорки ограничивают деловую активность местных властей; она не должна приносить прибыль, поскольку ее целью является более эффективное обслуживание населения. В налогообложении на своей территории, особенно в тех сферах, где их права монопольны, местные власти также не могут устанавливать сборы, приносящие им какой-то доход. Наконец, недопустимость норм, имеющих обратную силу, является одним из фундаментальных принципов права.

Обязанности центральных и местных властей не раз перераспределялись. Последние десятилетия стали эпохой децентрализации; в связи с этим шведское правительство передало на места широкий круг полномочий. Вместе с тем, поручая муниципалитетам, к примеру, заниматься вопросами образования, государство по-прежнему сохраняет за собой контрольные рычаги.

Местные и региональные выборы

С 1970 года выборы в риксдаг, ландстинги и муниципальные собрания проходят в один день. С 1970 года по 1994 год они проводились раз в три года (начиная с 1994 — один раз в четыре года).

Как правило, явка избирателей на всеобщих парламентских выборах на несколько процентов превышает тот же показатель для выборов ландстингов и муниципальных советов. В 1991 году в голосовании по выборам депутатов риксдага приняли участие 86,7 процента имеющих право голоса; для региональных и муниципальных выборов этот показатель составил 84,3 процента. Причина менее активного участия в местных выборах заключается в том, что постоянно проживающие в Швеции иностранцы, имеющие право голоса на местных выборах, но не избирающие депутатов риксдага, не столь активны, как шведские граждане.

Со времени введения единого дня голосования количество голосов, поданных за ту или иную партию на выборах в центральные органы власти, все реже совпадает с показателями той же партии на местных выборах. Пока, правда, совокупные итоги голосования свидетельствуют, что на выборах различных уровней партии получают примерно одинаковую часть голосов.

Наиболее распространенное объяснение этих различий таково: на выборах в центральные и местные органы власти избиратели склонны поддерживать разные партии. Доля тех, чьи симпатии на парламентских выборах не совпадают с волеизъявлением на муниципальных выборах, в период 1970—1991 годов увеличилась с 6 до 22 процентов. В отношении парламентских и региональных выборов доля поступающих аналогичным образом возросла с 4 до 19 процентов. Эти данные получены с помощью послевыборных социологических опросов.

Подобное “расщепление” политических симпатий стало результатом специфического сочетания общенациональных и местных политических факторов. Такое поведение особенно типично для тех избирателей, кто всерьез интересуется политикой, но не имеет при этом четко выраженной партийной ориентации. Решение избирателя голосовать в один и тот же день за разные партии тесно связано с ослаблением политических привязанностей, характерным для современного шведского общества. Данное явление отражает возросшее непостоянство нашего электората. “Расщепление” становится более глубоким там, где местные проблемы отделяют от общеполитических. И в этом смысле страхи насчет того, что единый для всех органов власти день выборов вытеснит местную политику на периферию общественных интересов, явно не оправдались.

Местные партии

В первую очередь равнодушием и скептицизмом избирателей оказались затронуты традиционные партии. Вместе с тем на муниципальном уровне появляется все больше местных партий. Согласно электоральной статистике, доля голосов, получаемых малыми партиями на местных выборах, за последние двадцать лет выросла с 0, 5 до 3 процентов. Сегодня эти партии представлены в каждом третьем муниципальном совете. Некоторым из них свойственны далеко идущие политические амбиции, но подавляющее большинство все-таки интересуется сугубо локальными проблемами. Там, где ни один из общенациональных блоков не получает устойчивого большинства, местным партиям принадлежит весьма заметная роль. В качестве примера можно сослаться на успехи Стокгольмской партии в 1979 году. Точно так же на муниципальных выборах в 1985 году в Мальмё партия “Скания” заручилась поддержкой 7 процентов избирателей, позже, правда, уйдя в небытие.

До конца 80-х годов действующая избирательная система на региональном уровне обеспечивала прочное большинство той или иной традиционной партии. Картина стала иной после выборов 1988 года. Успехи “зеленых” привели к тому, что эта партия определяла политический баланс сразу в нескольких ландстингах. В 9 из 23 ландстингов устойчивое партийное большинство отсутствовало. Пропорциональная система в сочетании с партийной фрагментацией весьма затрудняла формирование на местном уровне правящего большинства. В результате малым партиям впервые удалось сказать свое слово в региональной политике.

Современные данные говорят о том, что аналогичные процессы имели место и на муниципальном уровне. В начале 70-х годов один из двух традиционно соперничающих политических блоков обязательно оказывался в большинстве. Но после выборов 1988 года в каждом четвертом муниципалитете большинство отсутствовало. В 1991 году социалистам удалось завоевать наименьшее за всю историю нынешнего самоуправления число муниципалитетов.

Местные референдумы

После того как в 1952 году общие муниципальные собрания утратили статус высшего органа власти на местном уровне, референдумы стали наиболее существенным проявлением непосредственной демократии на местах. Дебаты о роли местных референдумов всегда носили весьма оживленный характер, но в целом подобная форма прямого участия граждан в самоуправлении была не слишком значимой. Референдумы организовывались лишь в исключительных случаях.

Нынешняя редакция Акта о местном самоуправлении устанавливает, что одним из звеньев в подготовке вопроса к его рассмотрению муниципальным представительным органом может быть проведение внутрикоммунальных консультаций по обсуждаемой теме. Это возможно осуществить с помощью “референдума, опроса общественного мнения или иного аналогичного мероприятия”. Местные референдумы являются чисто консультативными, поскольку окончательное решение неизменно остается за советом.

В 1994 году риксдаг принял поправку к Акту о местном самоуправлении, согласно которой 5 процентов населения коммуны или ландстинга имеют право выступить с инициативой проведения референдума по тому или иному вопросу. Целью подобной новации является стимулирование интереса к делам общины. Вместе с тем окончательное решение об организации референдума и формулировке его вопросов по-прежнему остается за местным советом. Как и раньше, местные референдумы носят исключительно консультативный характер.

Организационная структура

Современные муниципалитеты и ландстинги пользуются широкой свободой в вопросах самоорганизации и внутреннего распорядка. Законодательство о местном самоуправлении содержит лишь минимум требований. Так, согласно принципам представительной демократии, все вопросы местного значения должны решаться выборными представителями народа — советниками. Для реализации решений, принимаемых советами, создаются комитеты, среди которых ведущее место занимает исполнительный комитет. Кроме того, каждый ландстинг или муниципальный совет должен иметь аудиторскую службу, контролирующую его деятельность.

Выборные представители

Выборные представители — советники — принимают решения по местным вопросам, имеющим принципиальное значение. Именно эти люди намечают цели и направления деятельности совета, а также одобряют его бюджет и устанавливают налоги. Они же решают организационные вопросы, определяют те или иные формы и методы работы, избирают исполнительный и прочие комитеты местного совета. Число советников на местном уровне варьирует от 31 до 71, хотя в городском совете Стокгольма 101 депутат. После выборов 1991 года 43 процента депутатов ландстингов составляют женщины; среди муниципальных советников их 34 процента.

Исполнительный комитет

Исполнительный комитет реализует на коммунальном уровне руководящую и координирующую функции. Все вопросы, решения по которым принимаются муниципальным советом, должны пройти предварительное обсуждение в исполнительном комитете. Исполнительный комитет отвечает также за экономическую деятельность совета. Этот орган фактически представляет собой муниципальное “правительство”. Следует отметить, что структура стокгольмской муниципальной администрации немного отличается от всех прочих, поскольку здесь средоточием политической власти является совет коммиссионеров (*borgarrädsberedning*).

Администрация

В прежние годы работа муниципалитетов по всей стране была унифицирована. Существовали подробные инструкции центрального правительства, устанавливавшие перечень и задачи комитетов, образуемых местными советами. Сегодня былого однообразия нет. В 80-е годы в крупных муниципалитетах предпринимались попытки демократизации и повышения эффективности; с этой целью создавались межмуниципальные структуры — ассоциации коммун (*kommundelsnämnd*), в которых ныне задействовано около двух десятков муниципалитетов. Но в целом в советах по-прежнему преобладают профильные комитеты типа комитетов по делам престарелых, по вопросам образования и детства, по планированию и т. д.

Финансовые трудности подтолкнули муниципальных и региональных чиновников к экспериментам в организационной сфере. Определенные перемены были привнесены также дебатами о той роли, которую на местах должны играть профессиональные политики. С формальной точки зрения представители различных партий и раньше находились на самой вершине властной пирамиды, но при этом фактически не обладали рычагами для какого бы то ни было реального влияния. Практикуемые сегодня подходы к этой проблеме предполагают более четкое разделение ролей и функций. В современных организационных моделях выделяются, с одной стороны, “заказчики”, а с другой — “подрядчики”. В качестве первых выступают муниципальные политики — именно комитеты местных советов контролируют финансовые ресурсы и распределяют заказы на выполнение для коммуны всевозможных работ. Подрядчиками могут быть предприятия, находящиеся в собственности муниципалитетов или ленгов, частные компании или отдельные предприниматели.

Новая структура привнесла в муниципальную практику элемент состязательности. В принципе комитеты-заказчики вправе выби-

рать того подрядчика, который предложит максимально выгодные условия. Одно из главных предназначений подобных организационных новшеств состоит в том, чтобы гарантировать политикам более заметную роль. Избранные представители народа теперь не должны заниматься производственной деятельностью; их задачи в том, чтобы отстаивать интересы широкой публики.

В долгосрочной перспективе такой системе предстоит расширить диапазон предоставляемой индивиду свободы выбора. Вместо того чтобы быть “приписанными” к конкретной школе или медицинскому центру, члены коммуны должны иметь право выбирать. Один из способов решения этой задачи заключается в наделении граждан ваучером на образование или чеком на медицинское обслуживание, которыми можно пользоваться по усмотрению владельца.

Подобное организационное устройство не позволяет школам, клиникам или детским садам рассчитывать на стабильные налоговые поступления. Отныне доходы подобных учреждений будут зависеть от предпочтений публики и переговорных талантов комитетов-заказчиков. В итоге стоимость услуг, оказываемых общественными учреждениями, снизится, а их качество улучшится.

Финансы

Муниципальные и региональные советы занимают все более заметное место в национальной экономике. В 80-е годы принципиальной задачей экономической стратегии стали попытки “замораживания” коммунальных расходов. Ныне эта политика “затягивания поясов” вообще вышла на первый план. Общественному сектору приходится приспосабливаться к постоянно сокращающимся объемам налоговых поступлений. Налоговые сборы в настоящее время значительно отстают от возрастающих общественных запросов. Организационные структуры и методы финансирования стоят на пороге революционных перемен.

Наиболее важным источником поступлений для муниципальных и региональных советов остается подоходный налог. Для ландстингов он составляет две трети, а для коммун половину всех доходов. Следующим по значимости источником оказываются государственные субсидии, то есть та часть централизованно собираемых налогов, которая передается местным властям. Ландстинги пользуются также компенсационными выплатами, получаемыми в рамках национальной программы медицинского страхования.

В настоящее время налоговые ставки, взимаемые на региональном и местном уровнях, варьируют в диапазоне от 26,5 до 34,4 процента; средний показатель — 31,7 процента. При этом муниципаль-

ные налоги составляют 21, а региональные — 9 процентов; наконец, еще 1 процент в свою пользу забирает церковь (в ближайшее время этот сбор предполагается упразднить).

В пакете антикризисных мер, предложенных социал-демократическим правительством в 1991 году, было решение риксдага о временном “приостановлении” права коммун и ландстингов на увеличение налоговых ставок. И хотя Законодательный совет и конституционная комиссия риксдага высказывали сомнение в целесообразности подобного шага, вывод о противоречии указанного закона конституции так и не был сделан. Ведь законодательство о местном самоуправлении сформулировано в столь общих терминах, что последнее слово в его интерпретации всегда остается за государством.

С 1993 года введена новая схема предоставления коммунальным государственным субсидий. Раньше такая поддержка имела целевой характер, то есть центральная власть заранее определяла, на какие цели муниципалитеты и ландстинги направят полученные средства. Теперь все государственные субсидии стали общими, а не целевыми, и предоставляются единым пакетом. Подобные преобразования призваны расширить свободу действий местных властей, давая им возможность самостоятельного определения приоритетов развития. Кроме того, новая система позволила государству сократить общий объем выделяемых грантов.

Более половины всех расходов муниципальных и региональных советов приходится на выплату заработной платы. Наиболее заметным следствием укрепления местного самоуправления стало то, что коммуны теперь нанимают гораздо больше служащих. Сегодня, когда финансовая ситуация требует умеренности и экономии, сокращение штатов и “замораживание” зарплаты на местном уровне перестали быть редкостью.

В расходных статьях коммун отражаются их основные обязанности. Затраты на здравоохранение и медицинское обслуживание составляют три четверти всех расходов ландстингов. Расходы муниципалитетов более разнообразны, но образование, уход за детьми и престарелыми поглощают примерно половину всех налоговых сборов.

Отчетность муниципальных властей

Преобладающей тенденцией последних лет стало расширение компетенции местных властей, а также предоставление им большей свободы и независимости. Направляющая роль государства реализуется в настоящее время не столько посредством детальных инструкций и предписаний, сколько с помощью установления базовых ориентиров.

Главная идея новшеств вполне понятна: государство сохраняет за собой роль гаранта, следящего за тем, чтобы предоставление социально значимых услуг соответствовало требованиям закона и предначертаниям риксдага. В соответствии с этим подходом самостоятельность местных властей сочетается с жестким контролем за их деятельностью. В случае замеченных нарушений государство использует многочисленные средства давления на коммуны.

Жалобы на решения местных властей

Как уже отмечалось, реформа местного самоуправления 1862 года основывалась на идее о том, что каждый член коммуны обладает правом возбудить рассмотрение судом принятых муниципальным собранием решений на предмет их законности. Эта традиция ведет свое происхождение от средневекового права подданного обратиться к государю с петицией.

В шведском административном праве выделяются два типа апелляций. С помощью административных апелляций обжалуются решения органов управления или же решения муниципальных и региональных властей, основанные на специальных законодательных актах — к примеру, на Акте о социальной помощи, а также на Акте о медицинском обслуживании населения. Правом обжалования административных решений обладают исключительно граждане, напрямую затронутые упомянутыми решениями. В подобных случаях суды оценивают как законность, так и обоснованность обсуждаемых документов; в итоге решение может быть отменено или исправлено.

Апелляции на решения местных властей подаются в форме гражданских жалоб. С их помощью обеспечивается должное качество местного самоуправления. Процедура обжалования решений, принятых местными властями, по ряду позиций отличается от административных апелляций. В то время как административную апелляцию может подавать только гражданин, напрямую затронутый оспариваемым решением, на местном уровне правом обжалования располагает любой член коммуны. В случае административных апелляций судами оценивается как законность, так и обоснованность рассматриваемых решений; в отношении же актов местного самоуправления предметом рассмотрения становится лишь законность. Решения местных властей могут быть пересмотрены только на принципах Акта о местном самоуправлении. В результате обжалования административного решения оно может быть отменено или исправлено; что же касается апелляций на решения местных властей, то здесь возможна только отмена.

На местном уровне правом обжалования пользуются только члены коммуны. Заинтересованные стороны, не имеющие отношения

к общине, не могут вмешиваться в ее внутренние дела. Вместе с тем апелляцию может подать любой член коммуны, независимо от того, затронут ли он лично оспариваемым решением.

Надзор со стороны центральных властей

Шведским законодательством определены специальные органы, осуществляющие контроль за деятельностью коммун и ландстингов. Подобным образом регулируются такие сферы, как образование, строительство, охрана окружающей среды. Административные советы ленов курируют основные направления муниципальной жизни.

Парламентский омбудсман и канцлер юстиции также осуществляют надзор за местными властями; в сферу их интересов входят муниципальные комитеты, исполнительные структуры, чиновники коммун и ландстингов. Они не могут вносить поправки в принятые муниципальными властями решения, но имеют право реагировать на неподобающее исполнение обязанностей, а также высказываться против принятых решений.

Сотрудничество местных властей

Для более эффективного выполнения возложенных на них обязанностей местные власти могут создавать ассоциации коммун или заключать между собой двухсторонние соглашения о сотрудничестве (*kommunalförbund*).

И муниципалитеты, и лены могут создавать организации, отстаивающие их общие интересы. Шведская ассоциация муниципальных властей и Шведская федерация ландстингов образования на чисто добровольной основе. Тем не менее все коммуны и ландстинги в настоящее время состоят в соответствующих объединениях, полуофициально представляющих местный уровень власти.

В первую очередь эти структуры лоббируют интересы муниципальных и региональных властей во взаимоотношениях с иными политическими структурами, хотя в их задачу входит также и формирование общественного мнения. Кроме того, ассоциации оказывают всевозможную помощь своим членам. В частности, выступая в качестве одного из основных работодателей страны, ассоциации неизменно участвуют в переговорах с профсоюзами, представляющими государственных служащих.

Через свои ассоциации шведские коммуны и ландстинги выходят на международный уровень, причем как в Европе, так и во всем мире. Современные формы сотрудничества местных властей весьма разнообразны.

Сложившуюся сеть прямых связей местных и региональных властей, с одной стороны, и европейских институтов — с другой активно используют всевозможные “группы давления” и лоббисты. Шведские местные власти, поодиночке или в сотрудничестве со своими коллегами, сегодня учреждают постоянные представительства в Брюсселе. Для выражения совокупных интересов в таких регионах, как Скания и западное побережье Швеции, ими были созданы региональные ассоциации.

Бурными темпами развивается межрегиональное трансграничное сотрудничество. Такие контакты сложились в Арктике, в регионе Баренцева моря, в районах Кваркен, Миттнорден и некоторых других. Расширение трансграничных связей местных властей тоже свидетельствует об интернационализации политической системы.

Местное самоуправление и общественность

До недавнего времени дебаты о местном самоуправлении касались в основном “верхнего измерения”, то есть взаимоотношений местных властей с государственными или международными структурами. Теперь, однако, в центре внимания все чаще оказывается “нижнее измерение” — работа с отдельными гражданами или группами граждан.

Укрепление самостоятельности органов местного самоуправления происходило на фоне требований расширить диапазон предлагаемой индивиду свободы выбора. Сделать это можно различными путями. Один из вариантов исходит из сохранения общественного сектора в нынешнем его виде. При таком сценарии свобода выбора будет обеспечиваться за счет большего разнообразия школ, детских садов, больниц, по-прежнему сохраняющих статус общественных учреждений.

Можно, однако, пойти чуть дальше, перепоручив оказание подобных услуг автономным структурам, выведенным из подчинения местным властям. Раньше, к примеру, детские сады могли функционировать в качестве родительских кооперативов. А в 1991 году, в период правления несоциалистических партий, в закон внесли изменения, позволившие детским дошкольным учреждениям работать на коммерческой основе.

Сегодня общей тенденцией можно считать наращивание альтернативных форм деятельности, развивающихся параллельно и независимо друг от друга. При такой системе гражданин может выбрать частную, муниципальную, кооперативную школу или больницу.

Утверждение новых веяний будет означать ослабление роли органов местного самоуправления. Суть проблемы здесь в перераспределении ответственности между коммунарами и ландстингами, с од-

ной стороны, и гражданским обществом — с другой. Термин “гражданское общество” используется для обозначения автономных форм организации, опосредующих отношения индивида и власти. Гражданское общество составляют добровольные ассоциации, кооперативы, религиозные группы, средства массовой информации и т. д. В течение долгого времени коммуны и ландстинги шаг за шагом присваивали себе обязанности, ранее выполнявшиеся добровольцами. В наши дни происходит попятное движение. Подъем ассоциаций наряду с кооперативным движением и расцветом частной инициативы выступает в качестве альтернативы управленческим усилиям местных властей.

Некоторые с беспокойством воспринимают захватившие нас процессы: децентрализацию, усиливающуюся автономию местной власти, приватизацию. В качестве аргумента используются, в частности, проблемы, возникшие в последнее время в работе с инвалидами. Скептики предупреждают, что широкий выбор на рынке услуг для этой категории населения может повлечь за собой складывание различных стандартов такой помощи. Люди с физическими недостатками, неспособные участвовать в коммунальной политической жизни, оказываются в абсолютной зависимости от местного партийного большинства. Одно из предложений, направленных на защиту интересов личности, состоит в том, чтобы правительство устанавливало предельно жесткие нормативы обслуживания населения, предоставляя местным властям полную свободу в их достижении. Согласно новому закону о правах инвалидов, вступившему в силу в 1994 году, лица с серьезными функциональными расстройствами имеют право на разнообразные виды помощи, включая обеспечение личной сиделкой.

Действуя подобными методами, государство может законодательно гарантировать права индивида за счет ограничения самостоятельности местного самоуправления. Чем точнее личные права прописаны в законе и чем жестче санкции за нарушение этих прав, тем меньшей свободой маневра располагают органы власти на местах.

Глава 11

Политические партии

Первые признаки парламентаризма и парламентской системы в Швеции стали складываться в XVIII столетии, в “эпоху свободы”. Раскол риксдага на “партию шляп” и “партию колпаков” ознаменовал появление парламентских групп, основанных на общности политических взглядов. Эти формирования, однако, еще не были политическими партиями в современном смысле слова — они не обладали устойчивой организационной структурой. Что же касается нынешних политических партий, то они ведут свою родословную от парламентской реформы 1866 года. Образцом для подражания здесь послужила аграрная фракция нижней палаты парламента. Первоначально партии действовали только в стенах риксдага, представляя собой объединения парламентариев. Но со временем сложились общенациональные ассоциации избирателей. Споры по поводу свободной торговли, всеобщего избирательного права, внешней политики государства сыграли значительную роль в политизации общества и политической мобилизации масс. Свое слово сказало и рабочее движение. Индустриализация, зарождение парламентарного правления, демократизация, образование политических партий — все эти процессы шли одновременно и были взаимосвязаны. Внедрение в 1907—1909 годах пропорциональной избирательной системы также способствовало становлению новых партий. К моменту провозглашения в 20-е годы всеобщего избирательного права для мужчин и женщин система политических партий уже обрела те черты и особенности, которые присущи ей сегодня. Последующие годы были отмечены многочисленными модификациями традиционных партий и недавним появлением новых, молодых конкурентов (см. Приложение 1).

Умеренная коалиционная партия

В начале нынешнего столетия политические группы консервативной и умеренной ориентации решили объединиться в единую партию. В 1969 году эта партия была переименована из правой в умеренную (*Moderata samlingspartiet*). Наибольших успехов умерен-

ные добились в 60–70-е годы; тогда им удалось стать крупнейшей несоциалистической партией.

Электоральной базой партии являются крупные города. В Стокгольме она занимает лидирующие позиции. Ее избиратели — в основном мужчины — представители “среднего класса”, занятые в частном секторе.

С 1986 года партию возглавляет Карл Бильдт.

Народная партия либералов

Ядро возникшей в конце XIX века либеральной партии составили политические группы, отстаивавшие в риксдаге принцип свободы торговли и прочие либеральные ценности. Приоритетным вопросом для партии стала борьба за всеобщее избирательное право. В 20-е годы либералы пережили раскол, вызванный разногласиями вокруг “сухого закона”, но в 1934 году воссоединились под своим нынешним названием (*Folkpartiet*, а позже — *Folkpartiet liberalerna*). В послевоенные годы либералы были ведущей партией оппозиции, но потом растеряли поддержку избирателей.

В первую очередь за эту партию голосуют наемные служащие как государственного, так и частного сектора. В последние годы партию возглавляли Бенгт Вестерберг, ушедший в отставку после выборов 1994 года, и Ларс Лейонборг.

Партия центра

В 10-е годы нынешнего столетия в Швеции появилось организованное фермерское движение. В 1921 году оно консолидировалось под знаменем Аграрной лиги. В течение нескольких десятилетий она стабильно собирала одну десятую часть всех голосов избирателей, но по мере сокращения численности крестьянства ее опора слабела. В начале 70-х годов Партия центра (*Centerpartiet*) пользовалась значительной поддержкой избирателей в таких вопросах, как децентрализация, охрана окружающей среды и противодействие ядерной энергетике.

Избиратели центристов проживают в основном в сельской местности, а ядро их электората до сих пор составляют фермеры.

В настоящее время партию возглавляет Улоф Йоханссон.

Христианские демократы

Появление в 1964 году партии христианских демократов (*Kristdemokratiska samhällspartiet*) было реакцией на секуляризацию общества. Среди основателей партии много религиозных деятелей, а ее

идеология базируется на христианских ценностях. Партия довольно долго добивалась представительства в парламенте. В ходе выборов 1985 года ей удалось завоевать одно место по списку Партии центра. Свое нынешнее название она получила в 1987 году. На выборах 1991 года христианские демократы добились успеха, выступив самостоятельно. Правда, в 1994 году они смогли пройти в парламент, едва-едва преодолев установленный барьер.

Партию поддерживают прежде всего избиратели-христиане; особо заметной поддержкой она пользуется в лене Энчепинг, где традиционно сильна “свободная церковь”. С 1973 года партию возглавляет Альф Свенссон.

Социал-демократы

Социал-демократическая рабочая партия (*Socialdemokratiska arbetarepartiet, SAP*) была образована рабочим движением в 1889 году для участия в политической борьбе. Большим успехом социал-демократов стали выборы 1921 года, состоявшиеся после предоставления избирательных прав женщинам; с 1932 по 1976 год представители партии возглавляли кабинет практически непрерывно.

Хотя электоральная база социал-демократов постоянно расширялась, наибольшим влиянием они по-прежнему пользуются в профсоюзном движении. Ключевую роль в их успехах сегодня играют женщины, занятые в общественном секторе. Первым руководителем партии был Яльмар Брантинг. В 1925 году его сменил Пер Альбин Ханссон, в 1946 пост занял Таге Эрландер, в 1969 — Улоф Пальме, в 1986 — Ингвар Карлссон и в 1996 году — Й. Перссон.

Левая партия

На съезде СДРПШ в 1917 году произошел раскол, закончившийся выходом из партии наиболее радикальных социал-демократов. Они создали собственную — коммунистическую — партию, вступившую в Коминтерн. Своего пика партия достигла в конце Второй мировой войны — тогда ее поддерживали 10 процентов избирателей; в иные периоды за нее голосовали в среднем 4–5 процентов. В 1967 году партия была переименована в Левую партию коммунистов, а в 1990 году вновь вернулась к старому наименованию — Левая партия (*Vänsterpartiet*).

Будучи некогда рабочей, в настоящее время Левая партия опирается на поддержку избирателей, занятых в госсекторе — в первую очередь, в здравоохранении, образовании и системе социальной помощи.

В настоящее время партию возглавляет Гудрун Шиман.

Партия зеленых

Партия зеленых (*Miljöpartiet de gröna*) вошла в большую политику на всеобщих выборах 1982 года. Происходило это на гребне кампании за запрещение ядерной энергетики, рожденной референдумом 1980 года. Тогда экологические партии с похожими программами появились сразу во многих индустриальных странах. В 1988 году партия попала в риксдаг, но на выборах 1991 года не сумела перешагнуть четырехпроцентный барьер. Зеленые вернулись в парламент после выборов 1994 года.

Зеленых довольно равномерно поддерживают по всей стране и в различных группах населения; возможно, чуть более заметное предпочтение им отдают лица наемного труда, занятые в общественном производстве.

Зеленые отвергают иерархический принцип построения партии. Организацию возглавляют два сопредседателя, меняющиеся каждый год.

“Новая демократия”

В 70-е годы в Дании и Норвегии сформировались протестные партии, выступающие против высоких налогов, засилья государственной бюрократии и растущей иммиграции. Весной 1991 года предприниматели Ян Вахмейстер и Бернт Карлсон учредили подобную партию в Швеции. Партия, получившая название “Новая демократия” (*Ny demokrati*), привлекла внимание прессы и быстро набрала очки в опросах общественного мнения. На состоявшихся в том же году парламентских выборах она получила 6,7 процента голосов и прошла в риксдаг.

Однако партию раздирали внутренние конфликты и противоречия. Весной 1994 года ее председатель ушел в отставку, а на последовавших затем всеобщих выборах партия лишилась депутатских мандатов.

Вместо пяти – восемь

Принято считать, что в скандинавских странах действует пятипартийная система, состоящая из двух политических блоков. В социалистический блок обычно входят две партии — реформированные социал-демократы и коммунисты. Несоциалистический блок представлен консерваторами и либералами, а также аграрной партией.

В нынешнем столетии данная модель доказала свою работоспособность. В течение шестидесяти лет, прошедших после утверждения в 20-х годах парламентской демократии, партийная палитра Швеции оставалась неизменной.

Но в последние годы совокупная доля голосов, собираемых пятью традиционными партиями, начала сокращаться. Возникновение новых партий свидетельствует о неустойчивости нашей партийной системы. На последних выборах три “молодых” партии получили места в риксдаге. За довольно короткое время пятипартийная система трансформировалась в восьмипартийную.

Организационная структура партий

В период становления шведской партийной системы внутренняя структура различных партий была неодинаковой. Обобщая, можно сказать, что рабочие партии обладали всеми особенностями массовых организаций, в то время как несоциалистические партии представляли собой соответствующие парламентские фракции. Со временем различия сглаживались, и с организационной точки зрения нынешние партии в основном схожи. Теперь разница обусловлена лишь численностью партийных рядов: чем крупнее партия, тем более дифференцирована ее структура.

Базовой ячейкой политической партии является местное отделение, обычно действующее в границах муниципалитета; большие партии, однако, имеют штаб-квартиры и в городских районах. Местные отделения образуют окружные комитеты; как правило, партийный округ совпадает с административными границами лена и идентичен избирательному округу. Окружные парторганизации, а иногда и местные отделения делегируют своих представителей в руководящие органы партии — на партийный съезд, в партийную ассамблею и т. д.

Съезды большинства партий проводятся раз в три года, накануне всеобщих выборов. На съезде партия избирает исполнительный комитет, но поскольку подобные структуры довольно велики и собираются нерегулярно, всей рутинной деятельностью управляет небольшой совет. Лидеры партий обладают огромным влиянием в своих организациях.

До недавнего времени голосование в Швеции было лишено личного характера, и в результате состав будущего риксдага предreshался уже на стадии выдвижения кандидатов окружными партийными комитетами. Местные партийные филиалы выполняют те же функции в отношении муниципальных советов. Депутаты, избранные на партийной основе, образуют в совете или в парламенте сплоченную группу. Парламентские фракции, к примеру, избирают собственное руководство и располагают отдельной кассой. Партия и ее парламентская фракция связаны между собой теснейшими узами.

В последние годы шведские политические партии расширили и укрепили свои международные позиции. В Скандинавии межпар-

тийные контакты особенно прочны. Начиная с 50-х годов укреплением сотрудничества парламентов скандинавских стран занимается Северный совет. Европейская интеграция также упрочила связи шведских политических партий и идейно близких им организаций континентальной Европы. СДРПШ, в частности, играет заметную роль в Социалистическом интернационале. Курс на интернационализацию привлекает сегодня и иные партии.

Финансирование политических партий

Государственное субсидирование политических партий практикуется с 1965 года. Цель подобной поддержки заключается в том, чтобы усилить роль партий в формировании общественного мнения и тем самым укрепить демократическую систему. Одновременно субсидии призваны предотвратить зависимость партий от индивидуальных спонсоров, а также уравнивать их возможности в воздействии на электорат.

В 1972 году в результате соглашения ведущих партий был принят закон об общественном финансировании политических организаций. Согласно его базовым принципам, партия имеет право на государственное финансирование лишь в том случае, если в ходе всеобщих выборов ей удалось заручиться значительной поддержкой избирателей. Процедура распределения субсидий устанавливается законом, а их размер зависит от величины партии. Получение государственной поддержки не обязывает партии публиковать отчеты об использовании этих сумм, а коммуны и ландстинги сами определяют, намерены ли они поддерживать ту или иную партию.

Государственное субсидирование политических партий производится в виде прямого перечисления средств в партийную кассу. Конкретные суммы определяются числом завоеванных в риксдаге мест или же — для партий, не сумевших пройти в парламент, но получивших более 2,5 процента голосов избирателей, — общим числом поданных за них бюллетеней. Закон предусматривает поэтапное сокращение субсидий для партий, неудачно выступающих на выборах.

Акт о местном самоуправлении позволяет коммунальным властям финансово поддерживать партии, представленные в местных советах. Подобные субсидии распределяются либо на пропорциональной основе, либо же в виде базового пособия, увеличиваемого на дополнительную сумму за каждое завоеванное место.

В 1992 году государство распределило между политическими партиями 195 миллионов крон. Еще 301 миллион на те же цели предоставили муниципальные советы и 181 миллион — ландстинги.

В дополнение к этой поддержке партии пользуются специальными грантами на обучение своих членов, на развитие молодежных организаций и т. д.

Участие в выборах

Многие годы численность граждан, обладающих правом голоса, значительно отставала от общего числа взрослого населения страны. Большие группы населения не имели возможности голосовать, в связи с чем степень участия в выборах оставалась невысокой. Кроме того, в начале XX века лишь половина зарегистрированных избирателей пользовалась этим правом. Так обстояли дела до того момента, когда в избирательную активность включились новые электоральные группы — прежде всего женщины. В городах и сельской местности явка избирателей долгое время оставалась различной; лишь в 30-е годы деревни вышли на “городской” уровень.

В последние сто лет активность избирателей постоянно усиливалась, хотя процесс шел довольно неровно. Если выборам предшествовали горячие политические дебаты, явка возрастала. За два минувших десятилетия в выборах участвовало в среднем 90 процентов шведов, имеющих право голоса.

Электоральное поведение

Женщины

Долгое время электоральная статистика не фиксировала какой-либо связи между полом избирателя и волеизъявлением. Партийные предпочтения мужчин и женщин были практически идентичными.

Но в ходе последних выборов традиционная картина претерпела изменения. Социал-демократы приобрели небольшое, но статистически значимое превосходство среди избирателей-женщин. И, напротив, Умеренная коалиционная партия и “Новая демократия” более активной поддержкой пользовались среди мужчин.

Возраст

Возрастные различия в шведской политике не играют особой роли. Иначе говоря, молодые избиратели голосуют практически так же, как и пожилые. Бывают, однако, и вариации. Так, в 70-е годы Левая партия пользовалась особой популярностью среди студенческой молодежи; эта возрастная зависимость прослеживается до сих пор. Пятьдесят лет назад социал-демократов более активно поддер-

живала молодежь, нежели пожилые избиратели. Сейчас ситуация сменилась на прямо противоположную.

Классовые особенности

Взаимозависимость между профессией и партийными симпатиями постепенно уменьшается. И все-таки по сравнению с другими странами Швецию отличает более высокий уровень классовой солидарности электората. По своему влиянию она значительно превосходит такие факторы, как язык, религия, место жительства. Род деятельности шведского избирателя по-прежнему предопределяет его партийный выбор.

В последние десятилетия связка “класс — партия” становилась все менее прочной. На выборах 1956 года за социалистический блок проголосовали 73 процента рабочих, тогда как среди представителей среднего класса таковых было всего 22 процента. Столь значительный перепад свидетельствовал о высокой классовой мотивированности голосования. Но в ходе выборов 1991 года соответствующая пропорция составила уже 57 к 32; показатель классовой мотивированности упал до 25 процентов.

В ходе происходящих в стране социальных изменений появились новые профессиональные группы, не обладающие стойкими партийными пристрастиями. Именно подвижки социальной структуры ослабили устоявшиеся классовые мотивы. Кроме того, среди традиционных социальных групп все большее распространение получает “протестное” голосование, отвергающее любые старые партии.

Неустойчивость электоральных установок

Ослабление классовой мотивированности голосования и растущее число избирателей, меняющих свои партийные предпочтения, — лишь два свидетельства неустойчивости электоральных установок в современной Швеции. Опросы общественного мнения показывают, что численность твердых последователей той или иной партии неуклонно снижается. На всеобщих выборах 1968 года 65 процентов избирателей ассоциировали себя с той или иной партией; в 1991 году этот показатель составил всего 48 процентов.

Те же тенденции наблюдаются и в практике принятия голосующими решений о том, кому именно отдать предпочтение. Согласно послевыборным интервью, все большее число шведов откладывает принятие решения на самый последний момент. Доля избирателей, которые определяются лишь в период предвыборной кампании, выросла с 18 процентов в 1964 году до 51 процента в 1991.

С 60-х годов недоверие к политикам и политическим партиям неуклонно растет. В 1968 году 37 процентов опрошенных были согласны с утверждением о том, что политические партии интересуются лишь привлечением голосов, а не отражением воли избирателей. В период кампании 1991 года это число выросло до 70 процентов. Углубляющаяся пропасть между населением и традиционными политическими институтами, характерная для иных стран, в Швеции также стала реальностью.

В результате все меньше наших граждан можно отнести к “предсказуемым” избирателям. Значительная их часть определяется лишь за месяц до выборов. В итоге на исход голосования все большее влияние оказывают технические приемы, используемые партиями в ходе кампаний, а также симпатии средств массовой информации.

Глава 12

Негосударственные организации

Независимые от государства организованные группы граждан отнюдь не являются чем-то новым. Гильдии и иные подобные корпорации возникли еще в Средние века. Современные формы ассоциаций берут свое начало с середины прошлого века. В течение прошедших с тех пор ста пятидесяти лет негосударственный сектор в Швеции вырос как численно, так и организационно.

Движение “свободной церкви”

Самые первые общественные движения создавались на религиозной основе. Люди собирались вместе для проведения богослужений вне рамок лютеранской церкви, протестуя против закосневших ритуалов официального христианства.

Сегодня наиболее крупными неконформистскими группами являются пятидесятники, “Армия спасения”, “Свидетели Иеговы”, баптисты и методисты.

В наши дни новые религиозные течения образуются за пределами “свободной церкви” — самым свежим примером стало появление в 80-е годы организации “Слово жизни”. В последнее время в религиозную практику шведов все более активно входят и всевозможные иммигрантские конфессии.

Движение за трезвость

Импульсы, пробудившие первые кружки трезвости, пришли к нам из-за границы. Особенно мощным движением за трезвость стало в XIX веке. Именно его можно считать первым социальным движением Швеции.

После поражения в ходе референдума за введение “сухого закона” движение превратилось в мощную лоббистскую группировку.

Несмотря на сокращение численности приверженцев, его связи с государством весьма окрепли.

Профсоюзное движение

Первые рабочие ассоциации в Швеции также появились в прошлом столетии. В основном они придерживались либеральной ориентации. Но профсоюзное движение в современном его понимании сложилось лишь к 80-м годам XIX века. Процессы индустриализации и урбанизации тогда набирали силу, и рабочему классу в новых условиях требовались более устойчивые организационные структуры.

Центральное объединение профсоюзов Швеции (*ЛО*), образованное в 1898 году, собрало под своей крышей множество профессиональных организаций. С самого начала профсоюзы были тесно связаны с нарождающейся социал-демократией. На первых порах членство в СДРПШ для профсоюзных активистов было даже обязательным. В начале нынешнего столетия “сферы влияния” распределили более четко, но тесные узы между профсоюзами и политическими организациями сохранились до сих пор: коллективное членство профсоюзов в политических партиях упразднили лишь в конце 80-х годов.

Как создавалось профсоюзное движение? Тогда предлагались две организационные модели. Организация по производственному признаку означала, что профсоюзы образуются на основе общности профессий. Организация по производственному признаку, напротив, требовала, чтобы в одном и том же профсоюзе состояли все работники предприятия, независимо от их занятий. Шведское профсоюзное движение сочетало оба принципа, хотя доминирующим всегда оставался производственный; об этом свидетельствуют сильные профсоюзы работников сталелитейной промышленности, муниципальных служащих, государственных служащих.

В нынешнем столетии организационное устройство профсоюзов менялось под воздействием централизации и интеграции. В отличие от многих других стран, где рабочее движение разобщено, *ЛО* до сих пор пользуется в Швеции значительным влиянием.

Образование независимых от *ЛО* ассоциаций “белых воротничков” состоялось намного позже появления аналогичных рабочих групп. Высокопоставленные госслужащие основали собственный союз в 1910 году. Профессионалы частного сектора последовали их примеру в 1931. В 1944 различные “беловоротничковые” ассоциации объединились в рамках Шведской конфедерации профсоюзов служащих (*ТСО*). Интересы квалифицированных работников представляет также появившаяся в 1947 году Шведская конфедерация лиц с высшим образованием (*SACO*).

По уровню членства в профсоюзных организациях Швеция занимает первое место среди стран — членов ОЭСР. На начало 90-х годов около 85 процентов шведских трудящихся состояли в профессиональных союзах.

Ассоциации предпринимателей

Либерализация и распространение принципов свободной торговли привели к упразднению системы гильдий в 1846–1864 годах. Ремесленникам и торговцам теперь приходилось объединяться на добровольной основе. Во второй половине XIX века происходил активный рост организаций торговли и промышленности. Постепенно они стали оказывать заметное влияние на политическую жизнь.

Появившиеся к концу прошлого столетия профсоюзы рабочих заставили предпринимателей создать собственную ассоциацию. В 1902 году было основано Объединение работодателей Швеции (*SAF*), выполняющее роль координирующего органа. Помимо этого в стране имеются и другие ассоциации торговли и бизнеса. К примеру, целью Федерации шведской промышленности является отстаивание интересов промышленников в их взаимоотношениях с государством. Существуют также общенациональные объединения малого и среднего бизнеса, а также индивидуальных торговцев. Интересы предпринимателей обслуживают многочисленные лоббистские и маркетинговые структуры, коммерческие палаты, исследовательские центры и фонды.

Кооперативное движение

Первые кооперативы возникли в Швеции в 50-е годы минувшего века. К концу столетия кооперативные идеи подхватило рабочее движение; в итоге появились первые ростки потребительской кооперации. Как только движение укрепилось, было решено оформить его организационно: в 1899 году был учрежден Шведский кооперативный союз (*KF*).

Что касается производственных кооперативов, то наиболее широкое распространение они получили в сельском хозяйстве, где быстро завоевали доминирующие позиции. К концу XIX века в стране было довольно много кооперативных скотобоен и молочных ферм. Мощный импульс кооперативное движение получило в период кризиса 30-х годов, когда образовался Шведский фермерский союз. В качестве профсоюзного крыла крестьянского движения выступил Национальный союз фермеров. Позже обе организации объединились в рамках Федерации шведских фермеров (*LRF*).

Особенностью шведского рынка недвижимости являются относительно мощные позиции жилищных кооперативов. Общество квартиросъемщиков (*HSB*), появившееся в 20-е годы, добивается того, чтобы сами квартиросъемщики были владельцами и попечителями своего жилья.

Добровольные образовательные ассоциации

Традиционными методами шведских социальных движений всегда оставались самообразование и создание учебных кружков. С течением времени начали появляться специальные организации для обучения взрослых на добровольной основе. В конце XIX столетия широко распространились народные школы, лекционные общества и рабочие институты. Как правило, организации, занимающиеся образованием для взрослых, тесно связаны с какими-либо социальными движениями или политическими партиями.

Женские организации

Многие движения и партии имеют в своих рядах специальные женские секции. Есть также и независимые женские организации. Ассоциация Фредерики Бремер, к примеру, была основана в 1884 году; ее целью стало повышение роли женщин дома, в обществе и в политике. В годы борьбы за всеобщее избирательное право возникли ассоциации суфражисток. В межвоенный период создавались союзы как работающих женщин, так и домохозяйек. В последние годы женщины также основывали более или менее устойчивые организации — примером может служить “Группа 8”, появившаяся в 60-е годы. В 1984 году многочисленные центры помощи женщинам, отстаивающие идеи освобождения женщин и равенства их прав с мужчинами, а также выступающие против насилия и угнетения женщин, образовали собственный общенациональный союз.

Организации пенсионеров

Объединения пенсионеров проявляют себя в основном на местном уровне, хотя по мере увеличения численности пожилого населения они становятся политически важной силой.

Спортивные ассоциации

Организации, объединяющие любителей гимнастики, лыж, велосипедного спорта и различных игр с мячом появились в Швеции еще в конце XIX века. В 1903 году была основана Шведская спортивная конфедерация. Спортивное движение значительно окрепло в 20–30-е годы и ныне представляет собой одно из крупнейших социальных движений.

Группы международной солидарности

Шведский Красный Крест, созданный в 1865 году, работает в тесном взаимодействии с Международным Красным Крестом. Образованная в 1919 году организация “Помощь детям” стремится улучшить жизненные условия детей и помочь малышам, оказавшимся в беде. В том же году была основана ассоциация “Норден” — агентство скандинавского развития, работающее на добровольной основе. Среди организаций, ориентированных за пределы страны, можно назвать Шведскую ассоциацию ООН и многочисленные группы международной солидарности.

Движение за мир

Шведская ассоциация миротворчества (*SFSF*) является старейшей пацифистской организацией страны — она появилась в 1883 году. Вскоре после этого были созданы Международный союз женщин за мир и свободу (*IKFF*) и Шведский комитет защиты мира. Среди относительно новых миротворческих групп следует отметить организации “Женщины за мир” (*KFF*), Миротворческий форум рабочего движения, Шведскую национальную ассамблею разоружения.

Экологическое движение

Забота об окружающей среде стала главной задачей Шведского общества охраны природы (*SNF*), основанного в 1909 году. В 1947 году в рамках этой организации появилась молодежная ассоциация экологических исследований (*Fältbiologerna*), ныне выделившаяся в независимую структуру. Следствием возросшего интереса к данной проблематике стало появление нескольких новых организаций. Национальная ассоциация групп защиты природы (позже получившая название “Стражи природы”) возникла в 1971 году, организация “Друзья Земли” — в 1972, Экологическая ассоциация — в 1976. Гринпис начал осваивать Швецию в 1983 году. Частью экологического движения стали многочисленные региональные и местные объединения. Многие из них создавались с целью предотвращения чрезмерной эксплуатации природных ресурсов страны.

Членство в негосударственных организациях

По данным самих негосударственных организаций, в настоящее время в них состоят 30 миллионов членов, распределенных по 150 тысячам филиалов и отделений. Крупнейшими из них являются

профсоюзы, спортивные общества, потребительские кооперативы и объединения квартиросъемщиков.

Вне ассоциаций пребывает явное меньшинство шведов — около 10 процентов взрослого населения. Примерно 8 процентов состоят одновременно в семи или даже большем количестве объединений.

В среднем каждый взрослый швед числится в трех ассоциациях.

Опросы общественного мнения показывают, что членство не всегда означает активное участие. Треть населения занимает в ассоциациях те или иные руководящие посты; с этой точки зрения оставшиеся две трети не слишком вовлечены в неформальную деятельность. Подлинными энтузиастами, совмещающими три-четыре выборные должности, составляют всего лишь 4 процента. Так что подвижников в негосударственных структурах не так уж и много.

Кто-то может возразить, что упомянутые нами цифры характеризуют только внешнюю сторону жизни ассоциаций. Но тем не менее остается открытым вопрос о том, какую роль негосударственные организации играют в жизни “рядового” шведа. Принято считать, что социальные движения вдохновляются высокими идеалами, что они представляют возвышенные устремления и цели. В этом отношении опросы свидетельствуют, что между идеалом и реальностью зачастую лежит довольно глубокая пропасть. Большинство граждан в наши дни почти не отождествляет себя с традиционными социальными движениями вроде “свободной церкви”, обществ трезвости и кооперативов. Современную Швецию больше привлекают новые формы общественной жизни, типа экологического движения или движения за мир.

Рынок труда

Помня о той важной роли, которую на рынке труда играют профессиональные организации, едва ли стоит удивляться пристальному вниманию, уделяемому государством этой сфере, а также довольно детальному и жесткому ее регулированию. По мере укрепления профсоюзов нарастали требования их оппонентов, желавших более активного государственного вмешательства в этой области. Со временем, однако, обе стороны начали сотрудничать, пытаясь договариваться между собой и постепенно отказываясь от государственного контроля. Краеугольным камнем новых отношений стало подписание в 1938 году знаменитого Сальтшебаденского соглашения между *LO* и *SAF*. Отныне функция государства ограничивалась выработкой общих правил взаимодействия рабочих и предпринимателей, а также методов арбитража — особое значение здесь имели законодательство 1906 года об урегулировании трудовых конфликтов, акт 1928 года о коллективных соглашениях и закон 1936 года о правах ассоциаций.

Первоначально эта система регуляторов затрагивала лишь частный сектор экономики и касалась только рабочих и наемных служащих. По мере того как число занятых в общественном секторе и в административном аппарате увеличивалось, а условия их труда все больше походили на действующие в частном секторе, укреплялось убеждение в том, что государственные и муниципальные служащие также должны иметь возможность отстаивать свои интересы. И хотя консультации по этому поводу продолжались несколько десятилетий, закон о коллективных соглашениях в общественном секторе был принят лишь в 1965 году. В это же время госслужащие получили право на забастовку.

В первой половине 70-х годов трудовое законодательство подверглось серьезному реформированию. Регулирование трудовых отношений как в частном, так и в общественном секторе было унифицировано. Особое значение здесь имели Акт об участии работников в управлении предприятием (*medbestämmandelagen, MBL*), Акт о сохранении рабочего места, Акт об охране труда, Акт о равных возможностях. Акт о занятости в общественном секторе содержит нормы, регулирующие деятельность государственных служащих. Эти законы подкрепляются коллективными трудовыми соглашениями.

Будучи основой шведской производственной демократии, Акт об участии работников в управлении предприятием содержит несколько положений, напрямую затрагивающих действующие на рынке труда организации. Главным принципом является право на объединение. Здесь конкретизируются общие идеи Формы правления; в частности, запрещается препятствовать реализации права на объединение. Закон устанавливает, что правом на ведение переговоров по трудовым вопросам обладают работодатели и их объединения, а также профсоюзы, но не их отдельные члены. Этим же документом регламентируется процедура заключения коллективных соглашений. Важнейшее значение в шведском трудовом праве имеет различие между правовым спором и конфликтом интересов. Правовой спор означает, что стороны не могут договориться о том, как интерпретировать тот или иной закон или соглашение. А конфликты интересов возникают из разных подходов к тем вопросам, которые еще не урегулированы законом или соглашением. Забастовки, локауты или бойкоты допускаются лишь в тех случаях, когда имеет место конфликт интересов. На время переговоров обязательно заключается перемирие. Что касается правовых конфликтов, то обычно они разрешаются Судом по трудовым спорам. Законодательным путем регулируется также привлечение рабочих к управлению производством. Акт об участии работников в управлении предприятием наделяет лиц наемного труда правом на информацию и обязывает работодателя проводить переговоры с профсоюзами, предваряя

любое радикальное новшество. Вместе с тем, если соглашение не достигнуто, в выигрыше всегда остается предприниматель.

Трудовое законодательство скандинавских государств, и шведское в особенности, отличается от норм, принятых в континентальной Европе. В то время как во многих странах субъектом трудового права является индивид, в Швеции подобной прерогативой наделяются коллективные структуры — профсоюзы.

Глобальный процесс индивидуализации, расширение прав личности в переговорном процессе, новые формы организации труда привели к появлению иных, более гибких форм производственной демократии, не предусмотренных законодательством 70-х годов. С приходом в 1991 году к власти несоциалистического правительства некоторые аспекты трудового права были подвергнуты пересмотру, хотя каких-либо серьезных коррективов до сих пор не последовало.

Система переговоров

Коллективный переговорный процесс является отличительной особенностью шведского рынка труда. Уровень оплаты труда в стране устанавливается с помощью соглашений, заключаемых на общенациональном, региональном и местном уровнях. Многие другие аспекты трудовых отношений также регулируются коллективными договоренностями. Бизнес и профсоюзы договариваются между собой по таким вопросам, как равные возможности для мужчин и женщин, меры по охране труда, подготовка и обучение кадров.

Властная основа этих договоренностей в последние годы претерпела немалые изменения. Сальтшебаденское соглашение превратило *LO* и *SAF* в стратегических партнеров. Обе организации становились все более могущественными. Пересмотрев свой устав, *LO* расширило полномочия в отношении входящих в него профсоюзов. Руководящие органы объединения могут наложить вето на решение о забастовке, принятое тем или иным его членом. Система централизованного заключения коллективных договоров достигла расцвета в период, начало которому положил переговорный раунд 1956 года. Начиная с этого времени, зарплата шведов определялась только централизованными договоренностями, задававшими тон на рынке труда.

В середине 60-х годов к переговорному процессу подключились новые участники — государственные и муниципальные служащие. В 70-е годы в бой вступил картель профсоюзов, представляющих лиц наемного труда из частного сектора и действующих параллельно с *LO*. С 80-х годов индивидуальные профсоюзы начали выступать более самостоятельно.

Одновременно менялась и та роль, которую в переговорном процессе играли правительство и парламент. В 30-е годы и *LO*, и

SAF всеми силами пытались отстранить государство от участия в переговорах. Но по мере подключения к подготовке сделок служащих стремительно набирающего вес общественного сектора правительство превращалось в одного из ключевых работодателей страны. Налогообложение, формирование тарифных ставок и решения о социальных трансфертах оказывали комплексное влияние на финансовую политику государства. В этом отношении деятельность большинства шведских правительств отличалась нерешительностью и колебаниями. С одной стороны, заинтересованность государства в сборе налогов неизменно подогревала требования профсоюзов. С другой стороны, правительство отвечало за общее экономическое благосостояние нации, а уровень оплаты труда играет здесь не последнюю роль. В 1990 году правительство попыталось развернуть кампанию по стабилизации заработной платы в стране. Комиссия Ренберга, в состав которой входили ведущие представители работодателей и лиц наемного труда, рекомендовала установить фиксированные тарифные ставки. Несмотря на провал первой попытки, в 1991 году все стороны согласились с аргументами комиссии. Действие заключенного тогда соглашения ограничивалось двумя годами.

Финансирование общественных организаций

Государство, лены и муниципалитеты широко субсидируют деятельность общественных организаций. Так, в 1989–1990 бюджетном году предназначенные на эти цели гранты центрального правительства составили 7,5 миллиарда крон. Кроме того, муниципальные субсидии местным объединениям составляют около 4,4 миллиарда крон ежегодно; еще 1,3 миллиарда крон добавляют региональные власти. Таким образом, в рассматриваемый период сумма официальных дотаций общественным организациям превысила 13 миллиардов крон.

Главными получателями государственной поддержки выступают гуманитарные организации типа Красного Креста и “Помощи детям”, образовательные ассоциации, добровольческие оборонные организации, молодежные группы, объединения инвалидов.

Имеются три разновидности государственных субсидий общественным организациям. Стандартная субсидия адресуется той или иной конкретной организации — к примеру, ассоциации инвалидов. Целевые гранты направлены на достижение определенного результата; скажем, есть специальные местные гранты, предназначенные для более широкого вовлечения молодежи в жизнь коммун, дающие вполне осязаемый социально-политический эффект. Наконец, компенсационные гранты на контрактной основе выделяют-

ся в порядке оплаты за выполнение конкретных задач; именно так Шведское агентство международного развития может предложить той или иной ассоциации заняться реализацией государственного проекта.

Практика поддержки общественных объединений за счет государственных средств имеет своих критиков, среди которых Национальное бюро аудита и Шведское агентство административного развития, курирующие систему грантов от имени правительства. Главный ее недостаток — несовершенство процедур надзора и оценки. Государство просто не в состоянии неусыпно следить за распределением денег. Кроме того, организации, использующие освобожденных работников, впадают в зависимость от государственной поддержки и отдаляются от собственных членов. Наконец, официальное финансирование распространяется лишь на солидные и давно действующие организации.

Политическая роль общественных организаций

Степень влияния общественных организаций на принятие политических решений следует оценивать с двух точек зрения, ибо подобное влияние бывает как прямым, так и косвенным.

Под прямым влиянием имеется в виду непосредственное участие негосударственных организаций в политической деятельности. При этом речь не идет о закреплении за общественными объединениями фиксированной квоты в выборных властных структурах — подобный подход противоречил бы принципам плюрализма и демократии, поскольку корпоративное членство несовместимо со свободой индивида. Но это ничуть не мешает общественным объединениям участвовать в выработке и исполнении политических решений.

Конституция допускает возложение административных обязанностей на общественные организации. Если выполнение такой задачи требует обладания властными полномочиями, парламентом принимается специальный закон. К примеру, общества помощи безработным активно участвуют в определении размера пособий по безработице. Шведский союз писателей раздает авторам правительственные гранты. Государственные дотации спортивным клубам, “свободной церкви”, обществам трезвости, образовательным учреждениям для взрослых также распределяются при содействии самих общественных объединений.

Во всех случаях такого рода государство наделяет добровольные ассоциации определенными властными полномочиями. Для обеспечения открытости, свойственной демократической власти, на них

распространяют принцип публичности. Подобные ассоциации могут также проверяться Национальным бюро аудита, ревизорами риксдага или парламентским омбудсманом.

Крупные общественные объединения уже давно представлены в исполнительных органах власти. Оправданием подобного представительства обычно служит желание заручиться поддержкой заинтересованных сторон, а также приобщить “третий сектор” к выработке административных решений. Не все, однако, считают подобную систему безупречной. В 1991 году Объединение работодателей Швеции решило отозвать своих представителей из властных структур; при этом заявлялось, что система общественного представительства поощряет корпоратизм и препятствует подлинной открытости.

Другой формой прямого политического участия являются официальные экспертные комиссии, создание которых предшествует принятию наиболее важных политических решений. Представители организованных “групп интересов” неизменно входят в состав подобных комиссий, работая там на равных с политиками, государственными чиновниками и другими экспертами. Выводы экспертных комиссий положили начало преобразованиям в самых разных областях. Правда, с начала 80-х годов роль комиссий заметно ослабла.

Обобщая, можно сказать, что прямое вмешательство общественных объединений в политику в последние годы обнаруживает тенденцию к сокращению.

Что касается косвенного вмешательства, то оно реализуется в двух основных вариантах: первый — это работа в политических партиях, второй — лоббирование с помощью всевозможных “групп давления”.

Связь той или иной политической партии с негосударственными организациями обусловлена, как правило, историческими причинами. Политическое и профсоюзное крыло рабочего движения раньше взаимодействовали весьма тесно; прочные личностные альянсы, связывающие профсоюзное движение с социал-демократической партией, сохраняются по сей день. Многие социал-демократы, избираемые в муниципальные советы, являются либо руководителями, либо активистами профсоюзных организаций. Не менее крепкие узы имеются и в верхнем эшелоне. Так, в 1991 году СДРПШ шла на выборы с манифестом, одобренным как руководством социал-демократов, так и национальным секретариатом *LO*.

Иные политические партии не столь прочно связаны с миром негосударственных организаций, хотя и там можно обнаружить свои зависимости. Не располагая формальными связями с сельскохозяйственными ассоциациями, Партия центра активно взаимо-

действует с ними на личностном уровне. Контакты между либералами и “третьим сектором” берут свое начало в исторических симпатиях партии к “свободной церкви”. Христианские демократы плодотворно сотрудничают с общинами пятидесятников. И умеренные, и либералы контактируют с торгово-промышленными объединениями.

Хотя подобные связи все еще достаточно прочны, сегодня можно заметить первые признаки того, что они становятся слабее. Несмотря на серьезное внутреннее противодействие, социал-демократы в 80-е годы всячески старались подчеркнуть свою обособленность от профсоюзного движения. Аграрные объединения стремятся выйти из-под влияния Партии центра. Либералы пытаются предстать в качестве партии идей, а не партии корпоративных интересов. Умеренные еще в 60-е годы отказались от финансовой поддержки со стороны промышленников.

В результате общественные объединения ищут иные рычаги политического влияния. В предыдущей главе уже указывалось на важность формирования общественного мнения. Как и в других странах, у нас на первый план выходят лоббисты, “группы давления” и прочие представители “специальных” интересов.

Декорпоратизация

Под корпоратизмом мы понимаем устоявшуюся трехчленную схему взаимоотношений между государством и “группами интересов”. Типичным примером могут служить переговоры государства, работодателей и профсоюзов о принципах налогообложения. Но в рамках “шведской модели” годами выработывался подход, отличный от корпоратистского, — прочие участники переговорного процесса с недоверием относились к вмешательству государства. В наше время эта тенденция едва ли ослабла; не случайно Объединение работодателей все время заявляет о неприемлемости централизованных договоренностей в области налоговой политики.

Нынешние веяния вполне однозначны: на смену былому корпоратизму идет плюрализм. Последствия подобного развития событий станут для Швеции исключительно важными. Под вопросом оказалась социальная политика СДРПШ, основанная на корпоратистских началах. Малым государствам Европы приходится также приспособляться к утвердившимся за рубежом подходам, в рамках которых те или иные заинтересованные стороны отстаивают свои интересы с помощью “групп давления”, но при этом не готовы ни к несению политической ответственности, ни к исполнению административных обязанностей.

Общественные организации и демократия

Дилемма плюралистической демократии состоит в том, что она одновременно и нуждается в организованных “группах интересов”, и испытывает угрозу с их стороны. В ходе дебатов о судьбах демократии в Швеции именно этот аспект деятельности негосударственных организаций привлек особое внимание.

Многие годы общественные организации в целом и социальные движения в частности рассматривались в качестве основы шведской демократической системы. Одним из проявлений шведской специфики местные и зарубежные наблюдатели считали широкое и зачастую прямое участие лоббистских групп в принятии политических решений.

Однако, в конце 70-х — начале 80-х годов привычные оценки подверглись пересмотру. Сегодня “группы влияния” считаются одним из дефектов демократической системы. Их деятельность может угрожать общественным интересам. Превратившись в механизмы, постоянно выдающие все новые и новые требования, они истощили терпение ответственных политиков. И хотя под огнем критики оказалась вся лоббистская система в целом, больше всего досталось профсоюзному движению, в особенности *LO*, и Федерации шведских фермеров (*LRF*). С особо жесткими выпадами в адрес профсоюзного движения выступили несоциалистические партии, хотя политическую активность *LO* критиковали и сами социал-демократы.

“Переоценка ценностей” в отношении лоббистских организаций объясняется несколькими причинами, но наиболее значительной из них следует признать изменение экономической ситуации. События начала 90-х годов помогли оценить масштабы экономических проблем, с которыми столкнулась Швеция. Сокращение государственных расходов и “замораживание” заработной платы поставили руководство *LO* в трудное положение: нужно было выбирать между сиюминутными требованиями трудящихся и долгосрочной экономической перспективой всей страны.

Бесспорно, что роль, общественных движений в шведской политике, будет подвергаться дальнейшей ревизии. На их контактах с государством отражаются продолжающаяся декорпоратизация и перераспределение функций между “группами интересов” и властью. Отношения с политическими партиями едва ли будут столь же гладкими, как прежде. Трансформация переговорной системы снижает относительную важность центральных организаций, в то время как внутри самого профсоюзного движения все больший вес приобретает индивидуальные его члены.

Глава 13

Средства массовой информации

Ежедневные газеты

Старейшую газету Швеции — *Post-och Inrikes Tidningar* учредило в 1765 году государство. В те времена вопрос о свободном обмене информацией едва ли был актуальным.

“Эпоха свободы” открыла новые возможности для формирования общественного мнения. В XVIII столетии постоянно возникали новые газеты, распространялись всевозможные политические прокламации и памфлеты. Шведский Акт о свободе печати 1766 года стал первым законом подобного рода в мире. Цензура была упразднена; ее единственным прибежищем оставалась теология. В законодательстве был зафиксирован принцип свободного доступа к официальным документам.

В годы автократии Густава (1772–1809) свобода печати вновь подверглась гонениям. На издателей возложили ответственность за содержание тех книг, которые они печатали; тем самым их хотели сделать более осмотрительными и послушными. Подобные ограничения, однако, не смогли иссушить потоков политической публицистики, захлестнувших страну. Принятая в 1810 году новая редакция Акта о свободе печати упразднила многие запреты, хотя тех, кто осмеливался порочить церковь или корону, по-прежнему подвергали суровым наказаниям. Изъяв у издателя лицензию, власти могли приостановить выпуск любой неудобной газеты.

Борьбу за свободу слова возглавила либеральная газета *Aftonbladet*, основанная в 1830 году. Последовательная критика применяемых государством рестриктивных мер принесла свои плоды — начало 40-х годов прошлого столетия стало периодом подлинного триумфа свободы печати.

Либеральные веяния в философии, растущий спрос на информацию и развлечения, совершенствование полиграфической техники и систем связи способствовали возникновению крупных газет. Первая современная утренняя газета — *Dagens Nyheter* — была основана в 1864 году. Именно тогда впервые появились столь привычные для нас рубрики частных объявлений, подписка, доставка прессы на дом.

Газеты, учреждаемые в последующие годы, стояли либо на либеральных, либо на консервативных позициях. Народившееся на рубеже веков рабочее движение ознаменовало свое возникновение не только созданием профсоюзов и политических партий, но и основанием новых газет. Это означало, что в Швеции появилась партийная печать.

В первые десятилетия нынешнего века заметное распространение, особенно на местном уровне, получили ежедневные издания. Даже в небольших населенных пунктах подчас конкурировали несколько газет. Наивысшей точки этот процесс достиг в 20-е годы. Вслед за этим, как и в других странах, последовала полоса банкротств. Обычно в битвах за читателя проигрывали маленькие газеты. А крупные издания процветали прежде всего за счет рекламных объявлений, ибо рекламодатели предпочитали пользоваться услугами газет, имевших наибольший тираж.

Внедрение в конце 60-х годов государственного субсидирования средств массовой информации смогло лишь приглушить, но не упразднить отмеченную тенденцию: в последние десятилетия практически не было успешных попыток учредить новую ежедневную газету.

Современной структуре шведской прессы присущи некоторые особенности. Прежде всего, в силу экономических причин сейчас трудно открыть новое издание. Степень концентрации собственности такова, что двенадцать ведущих газетных концернов держат в своих руках почти половину всех ежедневных газет и контролируют три четверти совокупного тиража. Партийная пресса по-прежнему существует, хотя многие газеты, в особенности социал-демократические, оказались затронуты кризисом. Большинство либеральных и консервативных газет принадлежит частным лицам. Во многих районах страны утвердилась монополия той или иной местной газеты.

Взаимосвязь газет с политическими партиями обусловлена не только вопросами собственности. Многие ежедневные издания открыто провозглашают свои политические симпатии. В 1989 году лишь 8 процентов газет объявляли себя внепартийными. На несоциалистическую печать приходится 73 процента совокупного тиража, в то время как на долю социал-демократов остается 19 процентов. Социал-демократическую прессу читают исключительно приверженцы этой партии, а число читателей либеральных газет намного превосходит число их политических единомышленников. В тех регионах, где ассортимент ежедневных изданий широк, отмечается явная взаимосвязь между политическими взглядами читателей и тем, какую газету они предпочитают. Вместе с тем в журналистской среде обычно преобладает профессионализм, а не политика; о различиях в политических взглядах можно узнать только из редакционных колонок.

Радио

В начале нынешнего столетия технологический прогресс проложил дорогу беспроводной передаче информации. Риксдаг тогда законодательным порядком установил, что всякая деятельность подобного рода подлежит обязательному государственному лицензированию. Поэтому последовавшее в 20-е годы широкое распространение радио вообще не потребовало законодательных новаций. В 1924 году государство определило обладателя лицензии на радиовещание. Регулирование этой сферы осуществлялось с помощью Акта о радио и специального соглашения между вещателем и государством. В данных документах устанавливались общественные стандарты радиовещания в Швеции. Государство предоставляло законодательную основу для деятельности вещателей и взимало лицензионный сбор, в то время как ответственность за содержание программ полностью ложилась на независимые редакции. Всем программам надлежало быть беспристрастными и объективными.

Довольно долго в радиопередачах преобладали развлекательные и образовательные программы. Выпуски новостей обеспечивались Шведским информационным агентством (*TT*). Лишь в середине 50-х на радио сложились собственные журналистские силы, занимавшиеся независимым освещением политических событий.

Первые тридцать лет в стране действовал единственный радиоканал. В 1955 году появился второй, а в 1964 — третий. В конце 70-х годов собственными радиостанциями начали обзаводиться лены. В это же время вся радио- и телетрансляция, а также производство передач были монополизированы Шведской телерадиовещательной корпорацией (*Sveriges Radio*) и четырьмя компаниями — производителями эфирной продукции.

В 1992 году риксдаг решил раздробить Шведскую телерадиовещательную корпорацию и учредить на ее месте три новые компании. В результате слияния местных и общенациональных радиослужб образовалась компания Шведское радио, а бывшая служба регионального вещания превратилась в его четвертый канал.

С 60-х годов акции Шведской телерадиовещательной корпорации распределялись следующим образом: 60 процентов принадлежали общественным организациям, 20 процентов — бизнесу и еще 20 процентов — прессе. Проблемы распределения собственности в электронных средствах массовой информации активно обсуждались публикой. К 1994 году Шведское радио, Шведское телевидение и Шведское образовательное телевидение управлялись не независимыми фондами, но советами директоров, рекомендуемых политическими партиями. Их члены назначались правительством по предло-

жению риксдага. Правительственные чиновники, в отличие от депутатов, не вправе работать в этих советах. При этом, однако, управленческие структуры компаний, производящих эфирную продукцию, комплектовались не на политической, а на профессиональной основе.

Положение дел в шведских средствах массовой информации радикально изменилось с появлением новых, независимых радиостанций. В конце 70-х годов некоммерческие организации получили право на осуществление местного радиовещания; радиус действия подобных станций обычно не превышал пяти километров. В основном этой разновидностью местного — “соседского” — вещания пользовались религиозные и политические организации. Иногда с помощью таких станций местные партии довольно успешно вели свою агитацию; в качестве примера можно сослаться на партию “Скания”, развернувшуюся в Мальмё в 1985 году.

Вопрос о распространении рекламы на радио приобрел политическую остроту. В 1993 году несоциалистические партии разрешили местному радио транслировать рекламу, в связи с чем появилась возможность создавать коммерческие радиостанции. Идея заключалась в том, чтобы содействовать появлению на местах независимых частных радиокompаний. Благодаря этим мерам местное вещание обрело второе дыхание. Рекламное время на новых коммерческих станциях ограничено восемью минутами в час. Эти нормы, однако, не распространяются на политическую рекламу. Там, где право на вещание оспаривают несколько компаний, лицензия продается на аукционе. При этом местными радиостанциями не могут владеть государство, ландстинги, муниципалитеты, а также компании — совладельцы Шведского радио, канала TV4 и ежедневных газет. Тем не менее большинство вновь образованных коммерческих радиостанций так или иначе принадлежит уже устоявшимся информационным конгломератам.

Телевидение

Сразу же после своего появления в Швеции телевидение оказалось в фокусе политического конфликта. Частный бизнес был заинтересован в развитии коммерческого телевидения, в то время как альянс в составе Шведской ассоциации издателей газет, социал-демократов и Шведской телерадиовещательной корпорации противился утверждению рекламы на телеэкранах. Тогда победили антикоммерческие силы. Телевидение было поставлено в те же жесткие рамки, что и радио; там восторжествовала государственная лицензионная монополия с ее стандартами беспристрастности и объективности.

Второй общественный телеканал был открыт в 1969 году. Постепенно его передачи стали транслироваться на всю страну, и оба канала получили равные возможности. В отношении между ними восторжествовал дух “стимулирующей конкуренции”. Каждый обзавелся собственной службой новостей. Расширилось региональное вещание; большую роль в этом сыграла законодательно установленная норма, согласно которой четвертая часть всего производимого в стране объема телепрограмм должна изготавливаться за пределами столицы. К концу 70-х годов собственные выпуски новостей были в каждом регионе. В 1986 году решением риксдага обязанности между каналами были разделены более четко: канал TV1 стал стоковым, в то время как канал “Швеция” — TV2 — ориентировался на регионы.

К середине 80-х годов технологические сдвиги коренным образом изменили структуру шведского телевидения. Спутниковое и кабельное вещание позволило шведам принимать зарубежные телеканалы, в том числе и коммерческие. По имеющимся у нас данным, к началу 90-х годов две трети шведских семей имели антенну-”тарелку”. Вскоре на шведского потребителя работали три спутниковых канала: TV3, TV4 и *Nordic TV* (позже переименованное в *Femman*, то есть “Канал 5”). Всего за несколько лет число телеканалов в Швеции увеличилось с двух до пяти.

Технологическая революция и силы рынка перевели политически непростой вопрос о коммерческом телевидении в иную плоскость. Признав новые веяния, риксдаг объявил конкурс на предоставление частот для коммерческих телевизионных каналов. После затяжной борьбы лицензию получили TV4 и группа частных лиц, возглавляемых финансистом Яном Стенбеком, который контролирует также и TV3.

Контроль над средствами массовой информации

Наличие нескольких независимых центров власти имеет фундаментальное значение для плюралистического общества и принципиально важно для институтов, которые формируют общественное мнение. Положение *Формы правления* о том, что народовластие базируется на свободе мнений, отражает общепризнанную в демократическом государстве истину. Но шведские средства массовой информации далеко не всегда отвечают этому требованию.

Монополия, утвердившаяся в местной печати, а также трудности с созданием новых газет, породили такую информационную среду, которая не обеспечивает состязательности различных мнений и оценок. Укрепляющееся на общенациональном уровне доминирование семьи Боньер свидетельствует о том, что шведская пресса становится все более монополистичной.

До самого недавнего времени монополизм проявлялся лишь в безраздельном господстве государства на радио и телевидении. Все большая доступность зарубежных передач поставила шведское телевидение в условия жесткой конкуренции. Преобразование канала TV4 положило начало пересмотру былых стереотипов. Несмотря на то что два государственных телеканала по-прежнему наиболее популярны среди зрителей, сегодня на смену государственной монополии приходит смешанная структура собственности. Это, однако, не означает, что плюрализм беспределен: телевизионные компании переходят в руки людей, имеющих явно выраженные интересы в иных секторах экономики. Государственная монополия вытесняется монополией частной.

О дефиците плюрализма свидетельствует также состав шведского пресс-корпуса. Разумеется, среди представителей этой профессии до сих пор можно встретить людей, не имеющих университетской подготовки. Но все-таки в последние годы школы журналистики в Стокгольме и Гётеборге практически унифицировали эту специальность. Преобладание Стокгольма в информационном поле страны, а также относительно небольшое число занятых в данной сфере людей и возникающие в силу этого неформальные связи между ними способствуют дальнейшему углублению отмеченной тенденции.

Средства массовой информации и общество

Среднестатистический швед уделяет средствам массовой информации 5 часов 45 минут ежедневно, две трети из которых приходится на радио и телевидение. 45 процентов этого времени посвящается прослушиванию радиопередач, 37 процентов отнимает телевидение и 18 процентов остается для газет и журналов. Уровень потребления массовой информации в различных социальных группах неодинаков. Несмотря на то что утренние газеты выписывает подавляющее большинство семей, люди с высшим образованием читают их все-таки чаще. В отношении телевидения и вечерних газет наблюдается противоположная тенденция: больший интерес к ним проявляют менее образованные.

Активность шведов на информационном поприще также отмечена глубокими социальными различиями. Как известно, доступ к информационным ресурсам является важным средством влияния. В то время как многим людям, имеющим высшее образование, хотя бы однажды доводилось опубликовать статью в газете или написать письмо редактору, среди рабочих лишь каждый восьмой общался с прессой таким образом. Доля публики, тем или иным путем пытавшейся повлиять на решение социальных проблем с помощью

средств массовой информации, среди лиц с высшим образованием в два раза выше, чем среди “синих воротничков”. Так что называть нашу прессу “голосом молчащих и отверженных” по меньшей мере некорректно.

Предлагаемое прессой видение общества отражает взгляды той группы, которая работает в средствах массовой информации. Мужчины интересуют журналистов больше, чем женщины. Люди среднего возраста преобладают над молодыми и пожилыми. В первую очередь общественная трибуна предоставляется высокопоставленным чиновникам, ученым, политикам. Отражая лишь определенные аспекты реальности, пресса способствует консервации существующих властных структур.

Свобода выражения взглядов и свобода печати

Форма правления

В первом же параграфе Формы правления провозглашается, что “правление шведского народа основывается на свободном формировании мнений”.

Перечисляя фундаментальные свободы, Форма правления декларирует, что каждому гражданину в его отношениях с обществом гарантируется свобода высказываний, свобода информации, свобода собраний, свобода демонстраций, свобода союзов и свобода религии. Под “свободой высказываний” имеется в виду “свобода распространять сообщения устно, письменно, путем изображения или иным способом, а также высказывать мысли, мнения и выражать чувства”.

Права и свободы сформулированы таким образом, чтобы обеспечить достоинство индивида. Каждый гражданин должен быть защищен “от принуждения раскрывать свои взгляды в политической, религиозной, культурной и иных сходных сферах”. Эти защитные меры распространяются также на принуждение участвовать в собраниях, демонстрациях или принадлежать к политическому объединению и религиозному обществу (“негативное право союзов”).

Форма правления ставит возможное ограничение свободы мнений в довольно жесткие рамки. Во-первых, в подобных случаях требуется специальная процедура, включающая два отдельных друг от друга решения риксдага, принятых с интервалом в двенадцать месяцев; можно обойтись и одним решением, но в таком случае в его пользу должны высказаться пять шестых членов парламента. Во-вторых, право государства ограничивать свободу мнений сопровождается целым рядом оговорок. Свобода высказыва-

ний и свобода информации могут быть ограничены в интересах государственной безопасности, экономики, общественного порядка, достоинства личности, неприкосновенности частной жизни, предупреждения преступлений. Включение в данный перечень экономической деятельности позволяет государству регулировать распространение коммерческой рекламы. Согласно Форме правления, ограничения свободы высказываний и свободы информации могут применяться только в тех случаях, когда на то имеются особые важные причины.

Акт о свободе печати

Акт о свободе печати является фундаментальным законом, обладающим статусом конституционного. Данный закон применяется к произведениям, изготовленным на печатном станке, то есть затрагивает книги, газеты, журналы и тому подобные материалы. В сфере его регулирования попадают также произведения, размноженные путем ротاپринта, фотокопирования или аналогичным техническим способом, если они содержат сведения об издателе.

Акт о свободе печати содержит следующие принципы. Свобода печати и сопутствующий ей запрет на цензуру определяются как “право каждого шведского гражданина издавать произведения без заранее установленных какой-либо властью или иным государственным органом препятствий”. Свобода печати включает также право граждан свободно выражать в печатном произведении свои мысли и мнения, обнародовать официальные документы, а также предавать гласности информацию “по какому бы то ни было делу”. Свободная передача информации означает, что любой гражданин, включая государственных служащих, может снабжать прессу информацией, не опасаясь наказания за это. Важнейшее значение для шведского права имеет принцип публичности, согласно которому любой гражданин располагает свободным доступом к официальным документам. При этом и авторы публикаций, и люди, передавшие им документы, могут оставаться анонимными. В основном содержание рассматриваемого закона посвящено раскрытию этих общих принципов.

Но все же есть вещи, о которых в Швеции не разрешается говорить. В Акте перечисляются пятнадцать преступлений против свободы печати. К ним относятся печатно публикуемые высказывания, включающие: государственную измену; подстрекательство к войне; шпионаж; некомпетентное обращение с секретными сведениями; небрежность в работе с секретными документами; мятеж; измену во время войны; преступную небрежность, наносящую ущерб интересам страны во время войны; распространение слухов, угрожающих

безопасности государства; преследования отдельных групп населения по мотивам расы, цвета кожи, национального происхождения, вероисповедания; детскую порнографию; незаконное изображение насилия; клевету; оскорбление. В мирный период половина проступков, упомянутых в приведенном списке, не имеет практического значения, но в ходе войн или гражданских беспорядков они становятся важными. Преступлением против свободы печати считается также игнорирование изъятий, предусмотренных Актом о государственной тайне.

Правовые процедуры, установленные Актом о свободе печати, реализуются особым образом. Таковы последствия отмены цензуры. В силу того, что никакое произведение до его публикации не может быть подвергнуто цензуре, ответственность за преступления против свободы печати наступает только после публикации. Закон устанавливает, кто конкретно должен отвечать за подобные действия и каким образом определяется степень вины. В этом отношении проводится различие между периодическими и непериодическими изданиями. Периодическим считается любое издание, выходящее чаще четырех раз в год. Оно должно обладать государственной лицензией, а также иметь ответственного редактора, уполномоченного владельцем.

Таким образом, в периодическом издании в первую очередь ответственность несет редактор. Если по тем или иным причинам редактора нет, она перекладывается на владельца издания. Если же владелец не может быть установлен, ответственным становится лицо, которое напечатало издание. Наконец, если и оно неизвестно, отвечать придется распространителю.

Соответствующая “цепочка ответственности” предусмотрена и для непериодических изданий. В первой инстанции ответственность ложится на автора. Если произведение опубликовано анонимно или личность автора не установлена по другим причинам, то ответственность последовательно переносится на ответственного редактора, потом на издателя, затем на лицо, напечатавшее произведение и, наконец, на распространителя.

Канцлер юстиции обязан следить за тем, чтобы границы свободы печати не преступались. Только он может быть обвинителем по делам о преступлениях против свободы печати.

В качестве судов первой инстанции рассмотрением дел такого рода занимаются окружные суды. Отличительной особенностью дел, касающихся свободы печати, является то, что по желанию сторон их рассматривает жюри присяжных. Присяжные заседатели, избираемые в каждом лене, делятся на две группы: в первой — шестнадцать и во второй — восемь заседателей. Присяжным заседателем во второй группе должно быть лицо, которое является или бы-

ло присяжным заседателем общего низового суда (см. главу 9). Каждая сторона, участвующая в процессе, имеет право отвести трех присяжных заседателей из первой группы и одного — из второй, а затем суд путем жеребьевки выбирает из оставшихся необходимое число с тем, чтобы в первой группе осталось шесть заседателей, а во второй — три.

По делам, касающимся свободы печати, довольно трудно вынести обвинительный приговор. Во-первых, руководствуясь требованиями Акта о свободе печати, всякие сомнения суд обязан толковать в пользу обвиняемого. Во-вторых, для обвинения необходимо квалифицированное (шесть из девяти) большинство присяжных. В-третьих, жюри может оправдать обвиняемого, и в этом случае суд не вправе осудить его. Суд, однако, всегда располагает возможностью смягчить наказание или оправдать обвиняемого вопреки мнению присяжных. Дела, связанные с покушением на свободу печати, в Швеции рассматриваются крайне редко; лишь около десяти подобных дел ежегодно заканчиваются вынесением вердикта, причем каждый второй приговор оказывается оправдательным.

Акт о свободе выражения взглядов

В 1991 году, после завершения работы ряда экспертных комиссий и публичных дебатов, продолжавшихся несколько лет, риксдаг принял новый фундаментальный закон, регламентирующий те разновидности свободы выражения, которые остались за рамками Акта о свободе печати. Его действие распространяется на радио, телевидение, другие электронные средства массовой информации, спутниковую трансляцию, фильмы, видео- и звукозапись.

Структура этого закона подобна той, которая присуща Акту о свободе печати. Здесь используются те же самые принципы запрета цензуры и свободы высказываний. Есть лишь два отличия: во-первых, физически ограниченное число теле- и радиочастот не позволяет применять принцип свободы высказываний в полном объеме; во-вторых, требование запрета цензуры не применяется к фильмам. Закон требует обязательного предварительного просмотра.

Правила установления ответственности за содержание радиопрограмм, кинофильмов, звукозаписей аналогичны тем, которые используются в отношении печатной продукции. Список возможных преступлений против свободы выражения взглядов также совпадает с перечнем, приводимым в Акте о свободе печати. То же самое можно сказать и о предусмотренной в этом законе судебной процедуре.

Акт о государственной тайне

Принцип свободного доступа к официальным документам предполагает наличие целого ряда исключений. Многие правительственные документы засекречены. Как правило, конфиденциальный характер носят материалы, касающиеся внешней политики, обороны, коммерции, частной жизни граждан.

Согласно Акту о свободе печати, доступ к официальным документам может быть ограничен лишь по соображениям: безопасности государства; централизованной финансовой политики; деятельности власти по инспектированию, контролю и иной проверке; заинтересованности в раскрытии преступлений; общих экономических интересов; защиты личности и имущества частных лиц; заинтересованности в сохранении растительных и животных видов. В этот же закон дается определение понятия “официальный документ”.

Акт о государственной тайне углубляет принцип публичности и определяет изъятия из него. Здесь содержится целая система правил, подразумевающая исключения из этих правил, исключения из исключений и т. п.

Ключевой идеей по-прежнему остается возможность публичного доступа к официальным документам. Законодательство о секретности действует только там, где есть изъятия из этого принципа. Государственные служащие подчиняются положениям Акта о государственной тайне в той мере, в какой они владеют государственными секретами. Причем тут предусмотрены свои оговорки: используя право свободы коммуникации, чиновник может пренебречь обязанностями по сохранению государственных тайн и передать имеющиеся у него сведения в средства массовой информации. В свою очередь, свобода коммуникации также не беспредельна. Здесь имеются три варианта возможных исключений. Первое касается ситуаций, создающих серьезную угрозу безопасности государства, второе — преднамеренной публикации секретных материалов, третье — злостного пренебрежения служебными обязанностями.

Принцип публичности и нормы Акта о государственной тайне действуют в отношении государственных институтов и служащих; они также применимы к некоторым компаниям, независимым фондам и прочим организациям, выполняющим официальные обязанности.

Довольно долго решался вопрос о том, следует ли распространять действие принципа публичности на все частные компании и организации. В ходе полемики утверждалось, что негосударственные центры власти способны играть в отношении граждан столь же

значимую роль, как и общественные службы. Противники этого аргумента ссылались на то, что компании и фирмы вправе самостоятельно регулировать свои внутренние дела. Против расширения принципа публичности работала также тревога компаний о надежной защите коммерческих секретов. В настоящее время данная сфера регулируется специальным законодательством.

В процессе дебатов о вступлении Швеции в ЕС высказывались опасения, что подобное членство повредит принципу публичности, ограничив сферу его применения. Свобода коммуникации, которой пользуются государственные служащие, по-прежнему рассматривается в качестве существенной гарантии неограниченного и открытого обмена мнениями и эффективного общественного контроля над бюрократией.

Глава 14

Мир бизнеса

Собственники, банки и компании Швеции объединены сложнейшей системой взаимоотношений. Собственниками являются отдельные семьи или институциональные инвесторы, банками владеют крупные собственники или их представители, а компаниями руководят опять-таки собственники, банки или профессиональные управленцы, стоящие на страже чужих интересов. Именно индивидуальные собственники играют ключевую роль в замысловатом властном пасьянсе Швеции, ибо только они действуют во всех трех сферах одновременно. Только они способны заседать в советах директоров, участвовать в переговорах, действовать в качестве распорядителей капитала.

Нынешние капиталисты ведут свое происхождение от тех семей, которые первыми начали основывать компании или коммерческие организации. Банковские группы берут начало в предпринимательском мире XIX столетия, хотя современный облик они обрели уже в нынешнем веке в результате слияний банков в 10-х годах и кризисов 20-30-х годов. *Svenska Handelsbanken* и *Skandinaviska Banken* находились в совладении целой группы собственников, в то время как *Stockholms Enskilda Bank* был детищем семьи Валленбергов. Большинство компаний вышли из мощных технических и коммерческих предприятий, зародившихся в основных отраслях шведской экономики.

Три упомянутые формы концентрации капитала — около десятка центров экономической власти — накладываются друг на друга и до известного предела переплетены друг с другом. Большинство собственников владеет акциями нескольких индустриальных компаний и, как правило, связано с той или иной банковской группой. Говоря о банковских группах, можно выделить внешнюю и внутреннюю сферы банковского сообщества. Внутренний круг связан с банками узами собственности, в то время как внешнюю сферу составляют независимые в финансовом отношении компании, владельцы которых считают выгодным для себя обзавестись постоянными связями среди банкиров. Оба скреплены в единое целое взаимным членством в

советах директоров, а также тесными коммерческими и деловыми контактами. Промышленные группы характеризуются как значительной степенью автономии их лидеров, зачастую представляющих почтенные династии капиталистов, так и устоявшимися привязанностями к той или иной банковской группировке.

Роль собственников во всей этой паутине формальных властных отношений и личных контактов поддается описанию с большим трудом. Занимаясь подобным делом, следует иметь в виду, что взаимозависимость экономических партнеров может выступать и мощным ограничителем, и дополнительным ресурсом. Располагая даже незначительным капиталом, тот или иной собственник способен использовать хорошие отношения с банкирами и лидерами бизнеса для того, чтобы влиять на несколько компаний одновременно. Важнейшим фактором в этом отношении является умение владельца подбирать талантливых менеджеров.

Трудно однозначно ответить на вопрос о том, каким образом описанные обстоятельства сказываются на политическом могуществе промышленников, тем более, что здесь, вероятно, придется говорить о скрытых политических механизмах. Сообщества собственников, банкиров и компаний, сложившиеся в эпоху индустриализации, были исключительно гомогенными и в то же время ориентированными на сотрудничество. Все эти группы до сих пор связаны друг с другом множеством разнообразных нитей, что придает им способность сглаживать любые конфликты интересов. Вплоть до недавнего времени все участники экономической игры в обязательном порядке принадлежали к одной из трех упомянутых группировок. Это означало, что, имея дело с бизнесом, политические деятели неизменно сталкивались с монолитным блоком взаимозависимых интересов и властных позиций. Поэтому в случае национализации коммерческих банков было бы крайне трудно укомплектовать их персоналом, располагающим надежными связями в среде промышленников и собственников. Фактически роль, играемую сегодня основными банками, не удалось бы передать никакому национализированному банку, поскольку хрупкая сеть личных контактов, на которой основана реальная власть, в случае национализации была бы нарушена.

Нынешние крупные собственники влияют на политику не только — и не столько — в силу своих персональных связей с политическим истеблишментом, как то было в начале нынешнего столетия. Их скрытое политическое могущество основано как на огромных капиталах, так и на экономическом бессилии политиков. В корпоративном мире крупные собственники чувствуют себя как рыба в воде; но для политиков контакты такого рода остаются в основном недоступными. Собственники не раз убедительно доказывали, что у них есть возможности для сохранения традиционной властной системы.

Краеугольным камнем социальных отношений, отличающих “шведскую модель”, стал исторический компромисс между трудом и капиталом. Успехи ведущих промышленных компаний имели решающее значение в создании “государства всеобщего благосостояния”. Но выдвигаемые сегодня собственниками требования большей “свободы маневра” имеют все шансы на успех; об этом свидетельствуют и неудачные попытки усилить государственное регулирование, и стыдливое молчание политиков по этому поводу. Для политических деятелей диалог с миром бизнеса куда важнее, чем контакты с политиками — для собственников. Иначе говоря, сегодня именно собственники задают тон. Располагая наследственным капиталом и старыми личными связями, немногочисленная экономическая элита играет доминирующую роль в социально-экономическом развитии современной Швеции.

Структура собственности

В шведской промышленности, по сравнению с другими индустриальными странами, малые предприятия играют довольно незначительную роль. Небольшие компании в основном выступают в качестве субподрядчиков крупных фирм. Определяющим влиянием в экономике Швеции до сих пор располагают концерны-экспортеры. Крупнейших шведских производителей можно оценивать по разным параметрам. Исходя из объемов промышленного производства, лидерами следует считать такие компании, как *ABB*, *Volvo*, *Electrolux*, *Tetra Laval*, *Ericsson*, *Stora*, а также конгломераты *KF* и *ICA*. Однако если брать за точку отсчета число занятых, то все они отойдут на второй план: по этому показателю лидирует общественный сектор. В большинстве коммун именно муниципалитет оказывается крупнейшим работодателем. В ленах, а также в Гётеборге и Мальмё наибольшее число граждан работает в сфере здравоохранения. Крупными работодателями являются государственная почта, телефонная связь, железные дороги. Третьим критерием оценки можно считать рейтинги фондовой биржи. В начале 90-х годов на первые строчки здесь вышли фармацевтические и электронные компании, потеснившие банки и строительные фирмы. К сказанному стоит добавить, что 25 компаний, обладающих наибольшими активами, контролируют 80 процентов совокупного капитала страны.

Кому же принадлежат крупнейшие производители? Можно выделить четыре категории собственников. Во-первых, многие крупные фирмы имеют частных владельцев. Во-вторых, группу общественных собственников составляют государство, региональные и муниципальные власти. В-третьих, своими компаниями располагают ассоциации граждан — прежде всего потребительские и производст-

венные кооперативы. Наконец, в-четвертых, в Швеции есть фирмы, принадлежащие иностранцам.

Как правило, коммерческие структуры имеют нескольких собственников. Это касается как крупных компаний, контролирурующих пакеты акций других, более мелких фирм, так и иных владельцев собственности, таких как паевые фонды, инвестиционные и страховые компании. Иногда доля акций, управляемая тем или иным институтом, в конечном счете принадлежит частным лицам. Опрос 1992 года свидетельствует, что на тот период 55 процентов собственности в стране принадлежали коллективным владельцам, 26 процентов — частным лицам и 19 процентов — иностранцам.

В некоторых странах все акции той или иной компании предоставляют своим обладателям равное право голоса. Но в Швеции на ежегодных собраниях акционеров действует определенная система преференций. Акт о компаниях позволяет выпускать акции разных категорий (А и В). Согласно этому закону, в новых фирмах число голосов, предоставляемых акциями высшей категории, не может превышать число голосов, обеспечиваемых “рядовой” акцией, более чем в десять раз. Действующие компании, однако, имеют в этой части более широкие права, в силу чего в некоторых фирмах есть акции, обеспечивающие их владельцам тысячекратное преимущество в ходе голосования. Большинство крупных фирм использует дифференцированную систему голосования в диапазоне 1:10, благодаря которой отдельный собственник может располагать большинством, имея всего 9 процентов долевого капитала. Если же в отношении акций высшей категории допускается не десяти-, а тысячекратное превышение, то одной тысячной части капитала достаточно, чтобы иметь контрольный пакет. Поэтому объемы эмиссий этих акций исключительно важны.

Акт о компаниях требует, чтобы к моменту проведения ежегодного собрания акционеров ни один собственник не имел в своем распоряжении более 20 процентов акций. Вместе с тем закон допускает, что для ассоциаций указанное правило не является обязательным. Более того, у крупных акционеров всегда есть возможность обойти этот пункт, разделив свою долю между несколькими юридически самостоятельными лицами, действующими заодно.

Мощные позиции, занимаемые в шведской экономической жизни семьей Валленбергов, базируются на использовании различных контрольных технологий. Обычно весь массив находящихся в их распоряжении акций распределен между различными фондами, контролируемыми семьей, благодаря чему правило о 20 процентах не принимается во внимание. Используя этот метод, семейство обладает решающим голосом, формально владея лишь меньшей частью акций. Значение подобных форм косвенного контроля не стоит недооценивать.

Всего несколько семей — Валленберги, Седерберги, Боньеры, Лундберги, Джонсоны и Стенбеки — в настоящее время выступают крупнейшими совладельцами шведских компаний. Видную группу собственников составляют также банкиры; к примеру, в сферу влияния банковской группы *Svenska Handbanken* входят несколько основных концернов Швеции.

Государство также остается крупнейшим собственником, хотя в 1991—1994 годах несоциалистическое правительство приватизировало ряд государственных компаний.

Несовершенство рынка

Совершенный рынок представляет собой лишь идеальную модель, весьма отличающуюся от реальных своих проявлений. Любое “живое” воплощение рынка неизменно обременено теми или иными недостатками. Иллюстрации этого тезиса в Швеции более чем многочисленны.

Партнерские связи, заключаемые между частными компаниями и фирмами, бывают двух видов: во-первых, это вертикальные соглашения производителей, поставщиков и торговцев, во-вторых, горизонтальные контакты представителей каждой из этих групп друг с другом. В последнем случае часто вырабатываются договоренности, тем или иным образом фиксирующие цены. В некоторых отраслях промышленности, в частности в производстве продовольствия и строительных материалов, есть свои монополисты. В силу этого рыночные законы нередко сочетаются с государственным регулированием, предстающим в разнообразных формах: в виде регулирования цен, технических нормативов, таможенных и прочих импортных барьеров, субсидий, направляемых на поддержание приемлемых для потребителя цен и тарифов, а также ограничений, которым подвергается экономическая деятельность муниципальных и региональных советов.

В 80-е годы несколько факторов сдерживали развитие конкуренции. В целом принцип состязательности в частном секторе работает более эффективно, нежели в государственном. Последний зачастую отступал от канонов свободного соревнования. Так, Швеция практиковала многочисленные технические ограничения в области торговли, затруднявшие конкуренцию с зарубежными производителями. Сговоры между корпорациями нередко приводили к созданию монополий. Государственное вмешательство тоже не способствовало рыночным силам.

Вместе с тем в последнее время конкуренция все более мощно пробивает себе дорогу. В ходе проведенных тендеров ряд общественных служб перешел в частные руки. Государство отказалось от регу-

лирования цен и других ограничительных механизмов. Финансовые рынки подверглись дерегуляции. Интернационализация, выразившаяся в упразднении торговых барьеров и принятии правил ЕС, также стимулирует состязательность. Децентрализация крупных промышленных структур, внедрение гибких производственных систем и укрепляющаяся ориентация на потребителя также работают в данном направлении.

И все-таки рынок в Швеции по-прежнему имеет ряд серьезных изъянов. Часть из них обусловлена несовершенством действующего законодательства. Это послужило причиной принятия нового Акта о конкуренции, соответствующего правилам ЕС и вступившего в силу в 1993 году. Этот закон направлен на окончательную отмену рестриктивных мер и ужесточение ответственности за сговор между компаниями и фирмами.

Индустрия и государство

Государство располагает четырьмя рычагами влияния на индустрию: это производство, собственность, регулирование и официальная промышленная политика.

В Швеции общественный сектор является крупнейшим производителем материальных благ, в котором трудится треть всей рабочей силы. В основном он предоставляет социальные услуги: заботу о детях, образование, здравоохранение, уход за престарелыми. Ответственность за все это возложена на органы местного самоуправления.

Государство является также собственником коммерческих компаний, хотя по международным критериям государственный сектор шведской промышленности никогда не считался слишком большим. Ключевую роль в шведской индустрии все же играет частный капитал. В основном вмешательство государства в экономическую жизнь проявляется на уровне социальной инфраструктуры, а также в виде естественных или политически обусловленных монополий типа почтовой службы, железных дорог, телекоммуникаций, угольной промышленности, воздушного транспорта, продажи алкоголя и лотерейного бизнеса. Другая часть собственных полномочий государства обусловлена не столько идеологическими мотивами, сколько внешними обстоятельствами. В период структурного кризиса в экономике, разразившегося в конце 70-х годов, государство было вынуждено сделаться владельцем значительного числа обанкротившихся промышленных компаний, а в 90-е годы аналогичным образом под его опеку перешли некоторые банки.

Бесспорно, система регулирования позволяет государству оказывать заметное влияние на деятельность компаний; особенно

важна в данном отношении налоговая политика. Особый случай представляет собой положение дел на рынке труда, где учет интересов наемных работников привел к разработке всеобъемлющей и подробной регулятивной системы, построенной на законах и соглашениях. Акт о конкуренции содержит четкие указания на то, что в отношении рынка труда его нормы просто не действуют. Другими сферами, в которых государственное регулирование особенно заметно, являются сельское хозяйство и жилищное строительство.

Государство определяет развитие промышленного производства с помощью индустриальной политики. К примеру, власти могут стимулировать открытие новых предприятий в определенных секторах экономики или географических регионах, направляя туда целевые субсидии. Так, именно соображения региональной политики обусловили поддержку промышленности в северной Швеции. Масштабы и конкретные направления подобной деятельности зачастую вызывают политические споры. В то время как социал-демократы предпочитают активную и целевую индустриальную политику, несоциалистические партии настаивают на ограничении государственного вмешательства и поддержке промышленности в целом. На практике, однако, несоциалистические правительства конца 70-х и начала 90-х годов также были вынуждены принимать экстренные меры по поддержке отечественных производителей.

Происходящие в Швеции перемены свидетельствуют о том, что по всем четырем позициям, рассмотренным выше, влияние государственной власти слабеет. И хотя банковский кризис на время заставил государство обзавестись новой собственностью, его предпринимательская ипостась из-за приватизации становится все менее заметной. Сегодня ни у кого нет намерений расширять государственный сектор.

Способность государства регулировать развитие промышленности в наши дни также значительно сократилась. Дерегуляция, начавшаяся еще в 80-е годы, в нынешнем десятилетии ускорилась. В настоящее время планирование в экономике носит самый общий характер.

За этим переосмыслением роли государства стоит целый ряд факторов. Важнейшим из них можно считать набирающий силу процесс интернационализации и европейской интеграции. Попытки государства покровительствовать той или иной компании и уделять особое внимание какому-то сегменту экономики часто оборачиваются торговыми барьерами и сдерживанием конкуренции. В этом отношении включение в общеевропейскую регулятивную систему оказало на шведское государство сдерживающее влияние. В итоге национальные управленческие и административные

структуры теряют власть. Все большей популярностью пользуется идея о том, что отказ от регулирования пойдет на пользу индивидуальному потребителю.

Коррективы в национальной экономической политике имеют еще более важные последствия. Государственное вмешательство, субсидирование и иные формы поддержки традиционно благоприятствовали крупным компаниям, ориентированным на экспорт. Позже, однако, выяснилось, что в результате подобного курса шведская экономика утратила гибкость — она эффективно работает только на сложившихся и стабильных рынках. Новые нарождающиеся рынки оставались за пределами нашего внимания. Поэтому сейчас основой промышленной политики стала поддержка малого бизнеса и инвестиционных компаний.

Трудовое законодательство

В Швеции экономическая активность регулируется значительным количеством законов и других нормативных документов. Что касается трудового права, то в ходе его эволюции положение лиц наемного труда делалось все более прочным.

Акт об участии работников в управлении предприятием нацелен на расширение экономических прав наемных служащих. Этот закон гарантирует рабочим участие в переговорном процессе и закладывает основы ведения и разрешения трудовых споров. Право персонала на информацию, касающуюся ситуации на предприятии, дополняется положениями, обязывающими предпринимателя вести переговоры с трудящимися. Вместе с тем право принятия окончательного решения твердо закреплено за работодателем. Кроме того, субъектами трудовых прав провозглашаются не отдельные рабочие и служащие, но только профсоюзные объединения.

Акт о равенстве мужчины и женщины на рынке труда обеспечивает равенство полов в вопросах, касающихся замещения рабочих мест, условий труда и служебного роста. Документ запрещает дискриминацию по половому признаку, а также сексуальные домогательства на рабочем месте. На работодателей к тому же возлагается обязанность активно заботиться о правах женщин. Исполнение этого закона контролируется специальным омбудсманом, в прерогативы которого входит обеспечение принципа равных возможностей.

Акт о сохранении рабочего места регулирует вопросы, связанные с увольнением работника. Согласно этому документу, увольнение требует достаточно веских оснований, а его правомерность должна подтверждаться судом по трудовым спорам. В подобных случаях предприниматель обязан заручиться согласием соответствующего профсоюза.

В других документах устанавливаются нормативы техники безопасности, продолжительность рабочей недели, праздничные дни, порядок получения больничных пособий, оплачиваемых отпусков по уходу за детьми или в связи с учебой, а также порядок обучения рабочих-иммигрантов шведскому языку.

Несоциалистическое правительство с пониманием отнеслось к стремлению работодателей скорректировать трудовое законодательство. Предприниматели получили большую свободу в вопросах, касающихся увольнений. Однако из-за мощного противодействия профсоюзов и СДРПШ в конечном итоге были приняты лишь незначительные поправки.

Глава 15

Монархия

На рубеже XIX и XX столетий роль шведской монархии оказалась в эпицентре острых конституционных конфликтов. Фраза принятой в 1809 году Формы правления “король единолично управляет страной” недвусмысленно наделяла суверена всей полнотой исполнительной власти. Несмотря на то что Форма правления налагала на короля определенные ограничения и обязывала его прислушиваться к советам министров, диапазон его личного могущества был достаточно широк. Спустя сто лет основная борьба разгорелась по поводу королевского права назначать правительство. По-прежнему оставаясь королевскими назначенцами, министры ощущали нараставшую зависимость от риксдага.

В Швеции переход от абсолютной монархии к парламентской демократии оказался довольно затяжным и неровным. Серьезный прорыв к парламентаризму наметился после распада унии с Норвегией и утверждения в 1905 году либерального правительства Карла Стаафа. Определившись тогда тенденции получили дальнейшее развитие в правление кабинета Арвида Линдмана, пришедшего к власти в 1906 году, а также второго правительства Стаафа, сформированного в 1911 году. Однако последовавшая в 1914 году отставка премьер-министра, спровоцированная известной милитаристской речью Густава V, доказала, что с королевской властью все еще нужно считаться.

Приход к власти коалиции социал-демократов и либералов осенью 1917 года открыл новую страницу в истории парламентарного правления. Утверждение риксдагом правительства стало реальностью, хотя исключительные полномочия короля по управлению страной были зафиксированы в Форме правления вплоть до 1971 года.

Хотя историки по сей день спорят о масштабах влияния короля на правительственные решения времен Второй мировой войны, подобные дебаты не могут отменить тот факт, что парламентская система оставила за сувереном исполнение лишь церемониальных обязанностей. С формальной точки зрения король по-прежнему назна-

чал членов кабинета, а решения правительства принимались именем короля до появления в 1974 году новой **Формы** правления. В соответствии с новой конституцией полномочия по формированию правительства перешли к спикеру риксдага, монарх более не мог председательствовать на заседаниях кабинета и лишился даже формального воинского звания.

По мнению политиков, с принятием этого документа публичная деятельность главы государства должна определяться тем, что он представляет нацию в целом. Монарх, следовательно, никоим образом не может обнаруживать своего несогласия с избранными народом депутатами риксдага.

Конституционные нормы

Форма правления

Результатом конституционного компромисса, достигнутого между социал-демократами и несоциалистическими партиями, стало сохранение монархии при лишении короля почти всех конституционных атрибутов власти, и в первую очередь — права формировать правительство. По этой причине нынешняя **Форма** правления довольно скупо освещает роль главы государства.

Согласно **Форме** правления, премьер-министр информирует главу государства о государственных делах. Когда это необходимо, правительство заседает под председательством монарха. Кроме того, для проведения консультаций между правительством и риксдагом создается особый совещательный орган — Внешнеполитический комитет. На заседаниях комитета председательствует король, а в его отсутствие — премьер-министр.

Форма правления содержит целый ряд дополнительных требований, предъявляемых к монарху. Главой государства может быть только лицо, которое является шведским гражданином и которому исполнилось 18 лет. Это лицо не может одновременно быть министром или выполнять обязанности спикера либо члена риксдага.

Форма правления дает определение главы государства. Таковым является царствующий монарх, занимающий шведский престол в соответствии с Актом о престолонаследии. Это особый конституционный закон, регулирующий процедуру наследования трона. **Форма** правления также устанавливает, каким образом пост главы государства замещается в тех случаях, если король умрет или покинет престол, а наследник еще не достигнет совершеннолетия. Если болезнь, поездка за границу или другая причина мешают королю выполнять свои обязанности, то их в качестве регента временно выполняет

член королевской династии в соответствии с действующим порядком престолонаследия.

В тех случаях, когда королевская династия угасает, риксдаг назначает регента, исполняющего обязанности главы государства. Тот же порядок действует, если в отсутствие взрослого наследника король умрет или покинет престол. Если король в течение шести месяцев подряд не мог выполнять свои обязанности, риксдаг выносит постановление о том, должен ли король считаться покинувшим престол. Именно риксдаг избирает в таких случаях регента. Если иных соответствующих требованиям закона фигур нет, эта обязанность возлагается на спикера риксдага. В подготовительных материалах к *Форме правления* отмечалось, что данная норма направлена на то, чтобы при возникновении подобной ситуации выиграть время для дискуссии о будущем монархии и принятия необходимых конституционных поправок.

Обладая особым правовым статусом, монарх наделен иммунитетом против возможного судебного преследования. Короля нельзя подвергнуть суду за совершаемые им проступки. Более того, в соответствии с уголовным кодексом преступления против особ королевской крови считаются особо тяжкими. Члены королевской семьи платят налоги и голосуют на выборах. В то же время сам монарх лишен избирательных прав и не может быть членом парламента.

Акт о престолонаследии

Действующий закон о престолонаследии был принят в 1810 году и устанавливал порядок наследования трона по завершению царствования Карла XIV Юхана. В него включены принципы первородства, линейного наследования и, с 1980 года, возможность перехода трона по женской линии. С 1973 года царствующим монархом является Карл XVI Густав, родившийся в 1946 году. В 1976 году он женился на королеве Сильвии 1943 года рождения. В применении к нынешней королевской семье Акт предусматривает следующий порядок наследования престола: принцесса Виктория 1977 года рождения, принц Карл Филипп 1979 года рождения, принцесса Мадлен 1982 года рождения и принц Бертиль, дядя короля, родившийся в 1912 году.

Акт о престолонаследии содержит указания по поводу религиозных убеждений монарха. Король должен “исповедовать чистую евангелическую веру, как она принята и изложена в Аугсбургском вероисповедании и в решении Упсальского собрания 1593 года”. Член королевской семьи, не исповедующий эту веру, лишается права наследования трона. Дети суверена должны воспитываться в

Швеции. Они не могут вступать в брак, если правительство не дало на то своего согласия. Принц и принцесса королевского дома не могут становиться регентами иностранного государства без согласия короля и риксдага.

Таким образом, член королевской семьи может потерять право на престол в силу четырех причин: отказавшись от лютеранской веры, родившись и воспитываясь за границей, вступив в брак без надлежащего согласия и возглавив без разрешения иностранное государство.

Король без власти

В официальные обязанности монарха входят открытие ежегодной сессии риксдага, присутствие на заседаниях кабинета министров несколько раз в год, выполнение председательских функций на проходящих примерно раз в два месяца заседаниях Внешнеполитического комитета, участие в государственных визитах и прием зарубежных послов. Концепция, заложенная в действующую Форму правления, стала реальностью: монарх больше не обладает исполнительной властью, а полномочия короны носят сугубо церемониальный характер. Разумеется, всегда остается возможность того, что король попытается использовать в своих интересах личные беседы, проводимые на встречах кабинета и Внешнеполитического комитета. Данный вопрос, однако, остается открытым, поскольку в силу соображений секретности документальные свидетельства на этот счет недоступны. Иными словами, у нас нет ни малейших оснований предполагать, что монарх так или иначе пытается влиять на принятие политических решений.

Полномочия, возлагаемые на царствующую особу Формой правления, составляют лишь незначительную часть официальных обязанностей короля. В течение года он должен участвовать примерно в пятистах мероприятиях. В это число входят поездки по стране и за рубеж, а также официальные мероприятия, проводимые как в королевских резиденциях, так и за их пределами. Кроме того, монарх лично патронирует деятельность примерно двухсот учебных заведений и общественных организаций.

Дебаты о будущем монархии

На заре парламентарной демократии либеральные и радикальные силы требовали учреждения республиканской формы правления. Республиканские взгляды исповедовало и рабочее движение: провозглашение республики стало программным требовани-

ем социал-демократов. Однако спустя некоторое время позиция СДРПШ стала более гибкой. С одной стороны, партийное меньшинство настаивало на немедленном воплощении этого лозунга. С другой стороны, руководство партии, ссылаясь на тактические причины, предлагало отложить его на неопределенное время, а пока заняться более неотложными делами. В конечном счете верх одержала вторая точка зрения. Сегодня общественное мнение не поддерживает упразднение монархии и установление республики. С превращением короля в чисто церемониальную фигуру социал-демократический лозунг республики также стал сугубо номинальным.

Глава 16

Шведская церковь

Христианство утвердилось в Швеции тысячу лет назад, и первую половину этого срока шведская церковь была составной частью римско-католической церкви. Территориальное деление нашей церкви на диоцезы до сих пор напоминает о католической эре. Именно с тех пор приходы обязаны своими силами поддерживать церковные здания и распоряжаться церковной собственностью. И современные формы приходов (*församling*), и созданные в XIX столетии округа местного самоуправления основывались на средневековом церковно-административном делении.

Но даже в католическую эпоху светская власть заметно влияла на внутрицерковные дела. Так, монарх принимал участие в назначении епископов. Полномочия и обязанности епископов, священников и приходских собраний регулировались специальными главами региональных законов.

Реформация Лютера покончила с папской властью в Швеции. Несмотря на то что епископы по-прежнему сохраняли значительное влияние в пределах своих диоцезов, в результате разрыва с Римом король постепенно брал церковь под свой контроль. Стремясь создать сильное национальное государство, Густав Ваза пытался покончить с церковью как с независимым центром власти. В процессе конфискаций церковных земель, получивших название “редукций”, значительная часть церковной собственности перешла во владение короны. И хотя лидеры Реформации делали попытки отстоять свободу церкви, основания новой официальной религии все-таки были заложены. Шведская церковь стала частью унитарного государства.

Доминирование государственного аппарата над церковью получило отражение в церковном законодательстве 1686 года. Королевский абсолютизм действовал и в духовной сфере. Внутрицерковные вопросы регулировались государством, а король фактически возглавлял церковь.

Тем не менее и церковь могла оказывать определенное влияние на государственные дела. Духовенство составляло одно из четырех

сословий риксдага. Само существование этого сословия было наследием католицизма. Более того, епископам удалось удержать значительную власть. Несмотря на подавление иных форм местного самоуправления, церковные приходы сумели пережить королевский абсолютизм.

В XVIII веке идеи Просвещения бросили вызов привилегированному положению официальной церкви. В Форме правления 1809 года были закреплены принципы разделения властей и свободы совести. До середины прошлого века процесс секуляризации набирал силу как на местном, так и на национальном уровне. Принятое в 1862 году законодательство о местном самоуправлении отделило только что созданные муниципальные советы от церковных приходов. За церковью, правда, осталась система школьного образования. С введением в 1866 году однопалатного риксдага сословие духовенства было упразднено. Вместо этого был учрежден церковный съезд, призванный обеспечивать участие церкви в принятии законодательных актов, касающихся духовных вопросов.

При этом остались нерешенными три проблемы. Первая из них касалась принадлежности к церкви и ее влияния на взаимоотношения религиозных властей с индивидом. Вторая была связана с контактами между официальной и “свободной” церковью, появившейся в Швеции во второй половине XIX века. Наконец, третья затрагивала связи церкви с государством.

Вопрос о членстве в шведской церкви представляет собой один из принципиальных аспектов дискуссий о государственной религии. На протяжении многих лет каждый швед был обязан состоять в официальной церкви и не имел права оставить ее. Свобода совести, провозглашенная Формой правления 1809 года, означала лишь отмену обязательного участия граждан в церковных обрядах и таинствах. Исповедовать другую религию по-прежнему было нельзя. Лишь в 1860 году верующие получили право менять вероисповедание, но только при условии, что новая конфессия признана государством. Безоговорочное право покинуть церковь не признавали вплоть до принятия в 1951 году Акта о свободе вероисповедания.

Первоначально официальный статус церкви означал монополию религиозной практики. Шведский народ исповедовал лютеранскую евангелическую веру, а иные конфессии не разрешались. Специальный декрет 1726 года, направленный против религиозных новаторов, запрещал частные религиозные собрания и службы. Под влиянием идей Просвещения в 1781 году был принят эдикт о веротерпимости, но он затрагивал только иностранцев. Через год право исповедовать свою религию получили евреи. В 1860 году приверженцы возникших внутри протестантизма “свободных церквей” получили право выхода из официального вероисповеда-

ния. Но хотя свобода совести постоянно расширялась, шведская церковь еще долго продолжала пользоваться финансовыми привилегиями.

Официальная церковь и свобода вероисповедания

В соответствии с Формой правления свобода вероисповедания гарантируется шведским гражданам как в позитивном, так и в негативном смысле. Позитивная свобода означает право исповедовать любую религию, в то время как негативная предоставляет индивиду защиту от какого бы то ни было принуждения обнаружить свои религиозные взгляды и состоять в том или ином религиозном объединении.

Официальная шведская церковь довольно настороженно относится к принципу негативной свободы вероисповедания. Формой правления предусмотрены даже специальные переходные положения, в которых однозначно провозглашаются гарантии негативной религиозной свободы. С помощью переходных положений регулируются и иные вопросы церковной жизни. В Форме правления выделен целый ряд фундаментальных духовных проблем, для регулирования которых принимается особое законодательство. Риксдагу тем самым предоставляются широкие формальные полномочия по вмешательству в церковные дела. Но в то же время в переходных положениях заявляется, что регулирование доктринальных и внутрицерковных вопросов парламент может делегировать церковному съезду.

С середины прошлого века ключевые принципы, определяющие взаимоотношения церкви и государства, почти не менялись. Несмотря на некоторые организационные модификации, сама система официальной религии осталась в неприкосновенности.

Организация шведской церкви

Подобно административным службам, церковная организация подразделяется на три уровня: национальный, региональный (13 диоцезов) и местный (около 2500 церковных приходов).

Определяющую роль в структуре официальной церкви играют три элемента. Важным регулирующим механизмом является священство. Посвящение в духовный сан позволяет проповедовать и отправлять церковные таинства. Вместе с тем в управлении церковными делами в Швеции всегда ощущалось присутствие светского начала. Наиболее ярким свидетельством этого можно считать структуры местного самоуправления, действующие в церковных прихо-

дах. Прихожане самостоятельно избирают приходской совет. Правда, явка на эти выборы, проводимые раз в три года, обычно невысока. Наконец, в качестве третьего элемента церковной организации следует отметить то обстоятельство, что некоторые церковные институты по своему статусу приравнены к светским властям и пользуются соответствующими привилегиями и авторитетом.

Церковный съезд, собирающийся ежегодно, представляет собой “парламент” шведской церкви. Делегаты съезда избираются представителями всех приходов страны. Риксдаг предоставил съезду право решать внутрицерковные вопросы. Роль церковного “правительства” играет избираемый съездом соборный капитул.

В 1995 году риксдаг, основываясь на предложениях церковного съезда, принял новое законодательство о религиозных культурах. С этого времени крещение стало обязательным атрибутом приверженца шведской церкви. Принципиальное значение имели также решения съезда и парламента, касающиеся реформирования церковно-государственных отношений. Предполагается, что реформа начнется в 2000 году после проведения подготовительных мероприятий, включающих выработку необходимых конституционных поправок, принятие новых законов и решения церковных властей о замене ныне действующего церковного кодекса.

Для того, чтобы придать всем религиозным общинам Швеции единый правовой статус, в законодательство было введено новое понятие — “зарегистрированная религиозная община”. Регистрация позволяет общинам любого религиозного толка собирать со своих членов пожертвования, используя для этого действующую налоговую систему. Но, по всей видимости, к введению данного новшества сегодня готовы лишь немногие; среди них — католическая церковь. Что касается государственной церкви, то она получит особый юридический статус. Приходы и ассоциации приходов также сохранят свои правовые позиции, но при этом лишатся возможности выступать на равных со светскими местными властями. Сказанное касается и диоцезов. Вопрос о церковной собственности будет решен позже.

Глава 17

Структура власти

Согласно традиционным взглядам, политическая власть обычно сосредоточена в руках единой правящей элиты. В качестве классической модели общества выступает пирамида. На ее вершине пребывает суверен, чье господство основывается на сочетании экономической, политической, идеологической власти. Иерархическое строение предполагает, что власть нисходит с вершины пирамиды. Предусматривается также наличие посредующих уровней, на которых выполняются приказы властителя. А основание пирамиды составляют подданные, то есть большинство населения.

Подобная схема, разумеется, представляет собой крайнее упрощение, часто и довольно эффективно используемое в политических и пропагандистских кампаниях. Впрочем, такое видение действительно нетрудно подкрепить необходимым числом примеров. Сошлемся на типичный фабричный городок прошлого столетия, в котором вся собственность была сосредоточена в руках одного владельца. Жители пользовались услугами единственного фабричного магазина. Право на объединение предельно ограничивалось. Имущественный ценз обеспечивал хозяину влияние в местных органах власти. Население не распоряжалось своей судьбой.

Но если рассматривать Швецию в целом, модель пирамиды оказывается слишком примитивной. Она, в частности, игнорирует наличие в бывшем сословном риксдаге мощного представительства фермеров, а также крепкие традиции самоуправления. Она также переоценивает единство и монолитность в верхушке пирамиды. Конфликты, разгоравшиеся время от времени между монархом и знатью, а потом между различными группировками буржуазии, не позволяют говорить о нерушимой сплоченности правящей элиты.

Конечно, иерархическая модель отражает некоторые принципиальные особенности шведского общества столетней давности. Социальные преобразования, последовавшие за потерей Финляндии и принятием новой конституции, шли без особых потрясений, особенно если сравнивать нас с другими европейскими странами. Швеция никогда не сталкивалась с необходимостью бороться с ино-

странным владычеством. Либеральные идеи достаточно плавно усваивались нашим общественным сознанием. Города и сопровождавшая их городская культура оформились довольно поздно. На рубеже веков в общественной жизни Швеции по-прежнему доминировала королевская семья и ее окружение. Широкие народные массы не располагали политической властью.

Десятилетия, которыми завершался минувший век и начинался нынешний, характеризовались быстрыми и глубокими преобразованиями в экономике, социальной и политической жизни. Урбанизация и индустриализация радикально улучшили жизненные условия широких слоев населения. Сельское население либо эмигрировало, либо уходило на заработки на лесопилки, бумажные фабрики, шахты, механические мастерские. Железные дороги, газеты, телефон и телеграф изменили природу коммуникаций. Широко распространялись новые идеи. Многих граждан объединили новые социальные движения, общественные организации и политические партии. Именно в это время сложились институты, характеризующие шведское общество XX века.

Швеция: две элиты

Глубокие преобразования, происходившие вплоть до 1920 года, привнесли во властную систему два новых момента. Первым из них стало ослабление традиционной связи, объединявшей политику и экономику. В итоге вместо единой правящей элиты Швеция получила два центра власти. Другим новшеством оказалось возвышение двух новых социальных групп — каждой в своей собственной сфере. Всего за несколько десятилетий на смену традиционным торговцам и сельским хозяевам пришли владельцы крупных компаний, ориентированных на современные технологии, международные рынки, сложные финансовые операции и масштабные сделки. В то же время в результате утверждения всеобщего избирательного права на политическую арену вышло массовое рабочее движение, которое в единстве с другими социальными движениями сформировало альянс, отстаивающий демократические идеи.

Таковы обстоятельства, позволяющие нам говорить о двойном разрыве исторической ткани. Во-первых, формальное размежевание экономической и политической власти с исторической точки зрения носило по-настоящему революционный характер — ведь прежде избирательные права определялись экономическим статусом гражданина. Во-вторых, становление двух новых элитных групп происходило одновременно, и каждая из них осваивала собственную властную нишу. Экономическая элита сосредоточилась на индустриализации, политическая — на политических реформах.

До начала 30-х годов взаимоотношения этих двух сфер оставались довольно неопределенными. Группа крупных капиталистов намеревалась развернуть активную борьбу с социал-демократическим правительством и тем самым добиться смены режима. В свою очередь внутри рабочего движения имелись силы, желавшие практического осуществления национализации и введения государственного контроля в экономике. Но все же дело завершилось консенсусом, известным под названием исторического компромисса между трудом и капиталом. Бизнес согласился с тем, что рабочее движение и впредь будет пользоваться политической властью для проведения социальных преобразований. Рабочее движение воздержалось от реализации планов, предполагавших ликвидацию частной собственности. Важнейшее значение здесь имело Сальтшебаденское соглашение 1938 года. Общим знаменателем компромисса стала вера в рационализм, экономический прогресс и структурное обновление.

Первоначально подобный исход борьбы трудно было предвидеть. С обеих сторон имелись мощные силы, не желавшие делиться властью. В рабочем движении было заметно желание поставить экономику под политический контроль. Но ни одна из крайностей не смогла взять верх. Капитал смирился с тем, что социал-демократы, опираясь на парламентское большинство, все-таки развернут социальные реформы. А рабочее движение решило не прибегать к государственной власти ради национализации. Стороны объединила общая заинтересованность в рациональном производстве, экономическом обновлении, создании конкурентоспособной экспортной промышленности.

Две централизованные организации

Властная система, известная под названием “шведской модели”, сложилась в 50-е годы. Благодаря распространению коллективных договоров две известные нам ассоциации, *LO* и *SAF*, заняли доминирующие позиции на рынке труда. “Группы интересов” приобрели политический вес в связи с тем, что государство постоянно обращалось к ним за помощью. Неформальные встречи между представителями правительства и основными лоббистскими организациями, проходившие в Харпсунде, загородной резиденции премьер-министра, породили термин “харпсундская демократия”.

В первой половине 70-х годов консенсус уступил место конфронтации. Дело в том, что *LO* сменило свою стратегию. На смену переговорам, компромиссам и соглашениям пришли попытки профсоюзов добиться демократизации производственных отношений законодательным путем. Социал-демократическое правительство начало реформу трудового права. Именно в этом ключе было

выдвинуто предложение о создании инвестиционных фондов занятости. Разразившийся вокруг него конфликт значительно ухудшил взаимоотношения между профсоюзами и СДРПШ, с одной стороны, а также работодателями и несоциалистическими партиями — с другой.

Сегодня очевидно, что возвращение к былым формам “шведской модели” невозможно. Декорпоратизация начала 90-х годов расширила пропасть между нынешней системой принятия политических решений и тесным сотрудничеством общественных организаций с государством, отличавшим Швецию в течение нескольких десятилетий. В настоящее время *SAF* требует пересмотра трудового законодательства 70-х годов, чему ожесточенно сопротивляются *LO* и *TCO*. Роли основных партнеров также изменились. Центр тяжести смещается с *LO* на индивидуальные профсоюзы. *SAF*, в свою очередь, настаивает на том, чтобы тарифные соглашения вырабатывались не централизованно, как раньше, а на уровне отдельных компаний.

Социальная структура становится более плюралистичной

Описанные сдвиги обусловлены не только политическими причинами — они имеют более глубокие корни. Властная система, в которой преобладают труд и капитал, является отражением фундаментального раскола индустриального общества. Но происходящие на наших глазах перемены не могут не затрагивать саму суть властных отношений. Сегодня лишь треть всего работающего населения занята в сельском хозяйстве и промышленности. Шведское индустриальное общество трансформируется в интернациональное информационное общество.

Интернационализация экономической жизни означает, что национальная арена теряет свою былую важность. В силу этого бизнес все менее нуждается в соглашениях и договоренностях, заключаемых на местном уровне. Капитал становится все более мобильным. Знаменем перемен стали интернационализация финансовых рынков и дерегуляция валютной политики. Объясняя ход мировых событий, сегодня нет смысла ссылаться на властные элиты тех или иных стран, ибо наиболее важные решения, определяющие судьбу Швеции, принимаются несколькими элитными группами. Образ триады, объединяющей труд, капитал, государство и составляющей единый властный механизм, необходимо модифицировать по крайней мере в одном отношении. Интернационализация радикально преобразует само понятие национальной системы власти.

В эпоху индустриального общества политика была относительно простым делом. Без лишнего преувеличения шведскую партийную

систему можно было назвать одномерной. Все разнообразие мнений по вопросам налогообложения, масштабам общественного сектора, перераспределения доходов укладывалось в традиционную и довольно узкую “право-левую” шкалу.

Ныне все меньшее число принципиальных вопросов можно осмыслить в рамках привычной “право-левой” концептуальной вселенной, что стало главным доказательством меняющегося характера политики. Так, одной из тем, спутавших традиционные политические стереотипы, явилось будущее ядерной энергетики. Проблемы постиндустриального общества постоянно рождают новые источники напряженности как внутри политических партий, так и между ними. Электоральная поддержка традиционных партий становится все более шаткой; одновременно появляются новые партии.

Изменившееся восприятие тех или иных проблем ведет не только к перераспределению ролей между уже действующими институтами, но и к появлению новых организаций. Академическая литература предложила в этой связи термин “новые социальные движения”, объединяющий все многообразие нетрадиционных лоббистских групп, от глобально мыслящих до узко прагматичных.

Об изменении властной структуры красноречиво говорит увеличение числа политических организаций. Во время как в политической палитре вчерашнего дня было всего несколько заметных объединений, современный расклад формируется под влиянием большого и постоянно увеличивающегося числа политических групп и партий. Прямым следствием подобного положения вещей стало резкое увеличение числа участников нынешних политических конфликтов.

Изменившаяся роль государства

Таким образом, государственное устройство меняется не только из-за интернационализации и процесса европейской интеграции. Иные аспекты социальных трансформаций также оказывают на него значительное влияние. Сегодня и речи быть не может о дальнейшем расширении общественного сектора. Число занятых в нем достигло высшей отметки в 80-е годы и сейчас начало снижаться. Некоторые ячейки государственной системы, игравшие центральную роль в функционировании “шведской модели”, ныне теряют свою важность. Так, утратили былой вес экспертные комиссии. Центральные административные службы оставили свои исполнительские задачи и занимаются только консультированием и надзором. Оценить меняющийся статус центральных властей в полной мере можно лишь на фоне двух параллельно идущих процессов — интер-

национализации и децентрализации. Именно они представляют двойную угрозу для национального государства.

Децентрализация означает, что львиная доля активности государственного сектора сегодня приходится на региональные правительства, муниципалитеты и прочие местные власти. Зачастую, правда, неясно, до какой степени перераспределение ответственности — в особенности в отношении экономических решений — должно сопровождаться передачей реальных властных рычагов.

Говоря о действительно бесспорных вещах, отметим, что национальное единство и культурная целостность сегодня размываются. Особенно показательны в данном отношении изменения, переживаемые средствами массовой информации. Всего за несколько десятилетий пресса превратилась в самостоятельный центр власти. Интернационализация общественного мнения и появление принципиально новых средств массовой информации бросают вызов традиционным “властителям дум”.

Итак, подведем итог. Изменения, переживаемые шведской властной системой, говорят о том, что сложившиеся в эпоху индустриального общества институты ныне терпят крах. Наряду с устоявшимися учреждениями возникают новые центры притяжения. В силу этого меняется даже внешний облик властной системы. А появление независимых носителей власти еще более усложняет картину.

Глава 18

Гражданство

Новорожденный автоматически становится гражданином Швеции, если его мать состоит в браке с шведским гражданином или является шведской гражданкой.

Помимо этого есть еще три способа получить шведское гражданство: легитимация, регистрация и натурализация. Для того, чтобы натурализоваться в Швеции, требуется соблюдение ряда условий. Во-первых, претендент на гражданство должен быть не моложе 18 лет; только в этом случае натурализация проходит индивидуально, а не одновременно с предоставлением гражданства его родителям. Во-вторых, заявитель должен проживать в Швеции по меньшей мере пять лет, а если он гражданин одной из скандинавских стран, то два года. В-третьих, к нему предъявляются поведенческие требования; неоднократные правонарушения могут стать препятствием для получения гражданства. В отличие от многих европейских стран, для приобретения статуса шведского гражданина не требуется знание языка.

Обязанности

Гражданство можно охарактеризовать как определенную совокупность прав и обязанностей. В шведском законодательстве отсутствует единый и систематизированный свод обязанностей, вследствие чего они рассредоточены по различным законам.

Требование непременно посещения школы означает, что государство обязывает детей пройти как минимум девятилетний образовательный курс. Оно также утверждает единые общегосударственные образовательные программы. Обеспечение безопасности государства тоже нуждается в участии граждан, что выражается во всеобщей воинской обязанности или прохождении альтернативной службы. Каждый гражданин обязан оказывать помощь в чрезвычайных ситуациях. Суды имеют право привлечь свидетеля к даче показаний. Кроме того, граждане должны подчиняться законам страны и решениям административных властей.

Нам неизвестны какие-либо систематические исследования, сопоставляющие обязанности шведского гражданина с общеевропейскими нормами. Обязательное среднее образование существует везде, в то время как оборона страны в некоторых государствах возлагается на профессиональную добровольческую армию. Кое-где граждане несут обязанности, которых нет в Швеции — например, обязанность участвовать в голосовании.

Права граждан

Большая часть прав, которыми граждане пользуются сегодня, получила признание в прошлом столетии. Гражданские права первоначально связывались с эмансипацией женщин. Под политическими правами прежде всего имеется в виду всеобщее и равное избирательное право на выборах в риксдаг и местные советы. Социальные права включают право на образование, труд, здравоохранение, социальную помощь и страхование, жилище, семейную жизнь.

В настоящее время права и свободы личности защищаются как международными конвенциями, так и национальным законодательством.

Международные конвенции

В 1948 году Генеральная ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Всеобщую декларацию прав человека. На этом форуме были также приняты конвенции о запрете расовой дискриминации (1965), о гражданских и политических правах (1966), об экономических, социальных и культурных правах (1966), о запрете дискриминации женщин (1979), о пытках и иных формах жестокого, бесчеловечного или унижающего обращения (1984) и о правах ребенка (1989).

Совет Европы также принял Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (1950). Позже в этот документ вносились дополнительные статьи. В 1994 году решением риксдага конвенция была инкорпорирована в шведское право. Кроме того, Советом Европы приняты Социальная хартия (1961), Конвенция о запрете пыток и бесчеловечного обращения (1987) (последняя более объемна, нежели соответствующая конвенция ООН), а также Хартия местного самоуправления (1988).

Целый ряд документов был ратифицирован Конференцией по безопасности и сотрудничеству в Европе; не будучи правовыми, эти акты являются вполне обязывающими в политическом отношении. Среди них Заключительный акт Конференции, известный под именем Хельсинкского соглашения (1975), Стокгольмский протокол

(1986), Венский протокол (1990) и Парижская хартия новой Европы (1990). В последней отражены фундаментальные принципы прав человека, демократии и правового государства. Особые международные документы закрепляют правила ведения боевых действий. Швеция одобрила или приняла эти международные акты.

Форма правления

Из-за разногласий между ведущими политическими партиями глава Формы правления 1974 года, посвященная правам и свободам, оказалась довольно половинчатой и несовершенной. Позже этот фрагмент конституции подвергался жесткой критике. В 70-е годы, по завершению работы двух экспертных комиссий, а также после принятия двух постановлений риксдага, перечень прав и свобод был пересмотрен.

Во второй главе Формы правления перечислены гражданские права личности, права, связанные со свободным выражением мнений, а также социальные и культурные права.

Некоторые из этих норм сформулированы таким образом, что их изменение требует специальной конституционной поправки. Другие права и свободы, упомянутые в Форме правления, могут быть ограничены обычным законом. Вместе с тем, как было показано в главе 6, законодательство, ограничивающее права и свободы граждан, должно соответствовать целому ряду строгих требований.

В Форме правления четко заявлено, что находящиеся в Швеции иностранцы пользуются теми же правами и свободами, что и сами шведские граждане. Всякое исключение из этого правила оговаривается особо.

Права формальные и реальные

Весьма непросто ответить на вопрос о том, до какой степени права и свободы шведских граждан способны превращаться из норм *de jure* в нормы *de facto*. Предназначение наиболее фундаментальных прав и свобод состоит в том, что они обеспечивают само существование демократического государства. Это те минимальные стандарты, которые при любых обстоятельствах воспринимаются как должное и не ставятся под сомнение.

Наряду с этим есть целый ряд прав, которые можно назвать правами участия. Демократическая форма правления гарантирует всем гражданам возможность влиять на принятие решений, затрагивающих как индивидуальные, так и общие интересы. В дискуссии о сущности демократии вопрос о том, до какого предела непосредственное участие граждан в политическом процессе остается позитив-

ной ценностью, до сих пор не прояснен окончательно; многие утверждают, что качество демократии определяется в основном иными факторами. При этом, однако, в слишком незначительной причастности граждан к государственным делам вполне единодушно усматривается угроза демократическим устоям.

Согласно общей теории демократии, политическая власть в конечном счете принадлежит народу, хотя отдельному гражданину для отстаивания своих интересов требуются некоторые знания и навыки. Чем ниже явка на всеобщих выборах, тем выше вероятность того, что избранная ассамблея окажется недостаточно представительной.

Есть несколько методов, с помощью которых можно вычислить процент граждан, исключенных из политической жизни и по тем или иным соображениям не пользующихся своим правом на участие в политическом процессе. В голосовании 1991 года не участвовали 13 процентов электората. Для муниципальных выборов соответствующая доля составила 16 процентов; большее число уклонившихся объясняется в основном тем, что на этих выборах пассивно ведут себя резиденты-иностранцы, которые на парламентских выборах вообще не имеют права голоса. Наконец, в ходе выборов местных приходских собраний от голосования воздерживаются 90 процентов потенциальных избирателей.

С помощью опросов общественного мнения можно выявить и другие аспекты политического отчуждения. Около 6 процентов взрослых шведов не видят возможности противостоять решениям публичной власти. Тот же опрос свидетельствует, что 16 процентов никогда не участвовали в политических демонстрациях, никогда не обращались к политикам в попытке повлиять на решение той или иной социальной проблемы, никогда не выступали на публичных мероприятиях, никогда не обращались в газету со статьей или письмом, никогда не состояли в профсоюзах или политических партиях. Правда, остальные 84 процента пробовали себя по крайней мере в одной из этих сфер. Согласно опросу 1987 года, 6 процентов граждан никогда не состояли в общественных организациях.

Имеющиеся данные обнаруживают очаги политической пассивности: в выборах практически не участвуют иммигранты, а в ходе избрания местных органов власти от голосования воздерживаются приверженцы официальной церкви. Вместе с тем в других социальных группах апатия не слишком заметна. Среди населения в целом людей, затронутых политическим отчуждением, совсем немного.

Определяя численность политически пассивных людей, мы пытались установить минимальный порог вовлеченности в политику. Наш следующий вопрос касается политической активности тех граждан, которые находятся выше этой границы. Если оценивать политическое участие исходя из членства во всевозможных организаци-

ях, можно выявить, что подавляющее большинство шведов состоит по крайней мере в одной ассоциации или объединении, хотя особым организационным рвением отличаются лишь немногие. Согласно подсчетам, 10–15 процентов шведов состоят в политических партиях или группах; правда, выборные должности в них занимают единицы. Таким образом, и политические активисты, и политические аутсайдеры составляют незначительное меньшинство.

Вариации в уровнях политической вовлеченности свидетельствуют о том, что население в этом смысле весьма неоднородно. Люди с высшим образованием и высокими доходами чаще пользуются своим правом голоса на выборах в риксдаг, в то время как необразованные и малоимущие проявляют к голосованию гораздо меньше интереса.

Колебания политической вовлеченности обнаруживают важную особенность шведской демократии. Хотя с формальной точки зрения никаких барьеров между различными центрами власти сегодня не существует, они по-прежнему сохраняются в реальном мире. Практика показывает, что особые трудности в процессе принятия политических решений испытывают четыре социальные группы: женщины, малоимущие, этнические меньшинства, молодежь.

Женщины

В политической борьбе шведских женщин можно выделить две фазы. До 1920 года их главным требованием было формальное равенство, то есть равенство перед законом. Правовые нормы того времени ущемляли женщин в семье, на работе, в политике. С помощью целой серии законодательных поправок удалось повысить статус замужних женщин; они получили право голоса и доступ к гражданской службе. И поскольку правовой статус женщин постоянно укреплялся, главной заботой движения во второй половине нынешнего столетия были уже не юридические, а иные барьеры, ограничивающие равенство полов — экономические, социальные, идеологические, политические.

Социальная структура “шведской модели” одновременно и способствовала, и препятствовала борьбе шведских женщин за свои права. С одной стороны, дух равенства и универсализма, характерный для нашей политической культуры, служил импульсом к социальной активности женщин. Но, с другой стороны, стержневыми идеями “шведской модели” всегда были труд и производство. Практически это означало, что прототипом идеального шведского гражданина выступал рабочий-мужчина. Лишь со временем и вопреки значительной инерции притязания шведских женщин заняли подобающее место среди политических задач страны.

Социальная политика

В статьях Формы правления, определяющих общественные приоритеты, провозглашается обязанность правительства обеспечивать мужчинам и женщинам равные права.

В 1980 году был принят Акт о равенстве мужчины и женщины на рынке труда; в 1991 году в него были внесены поправки. Этот документ направлен на то, чтобы гарантировать шведским гражданам вне зависимости от пола равные возможности в устройстве на работу, условиях труда и продвижении по службе. Положения этого закона затрагивают только производственную сферу. Акт состоит из двух частей: в первой предусмотрены меры по недопущению дискриминации, во второй — по утверждению равенства. Акт запрещает работодателям дискриминировать лиц наемного труда на основании половой принадлежности. Более того, руководствуясь этим законом, работодатели обязаны активно содействовать утверждению равенства полов на производстве. Специальная государственная инстанция, офис омбудсмана по делам равенства, следит за тем, чтобы положения данного закона неукоснительно соблюдались.

Заметное влияние на положение женщин оказывает семейная политика. Финансовая поддержка семей, имеющих детей, предоставляется в форме детских и родительских пособий; она является частью государственного плана родительского страхования, реализуемого с начала 70-х годов. В этом же контексте следует упомянуть и о том вкладе, который вносится в содержание детских садов местными и региональными властями.

В последние годы политическое признание получила проблема насилия в отношении женщин. В 1988 году были приняты законодательные акты, которые защищают жертв насилия.

Представительство женщин

Несмотря на стремление общества обеспечить реальное равенство полов, до воплощения этой идеи еще очень далеко.

Сегодня в большинстве своем женщины самостоятельно зарабатывают на жизнь. Но рынок труда по-прежнему в значительной степени сегрегирован. Именно женщины в основном заняты рутинной и исполнительской работой, в то время как большинство руководящих должностей принадлежит мужчинам. Среди “белых воротничков”, работающих в частном секторе, низовой персонал на 75 процентов укомплектован женщинами; в рядах руководителей на их долю приходится лишь 9 процентов.

То же соотношение обнаруживается при рассмотрении женского представительства в общественных организациях. Составляя более

половины членов *ЛО*, женщины занимают ничтожное количество руководящих постов в этом профсоюзном объединении.

Хотя представительство женщин в выборных органах в последние десятилетия неуклонно растет, мужчины и здесь оказываются в большинстве. Женщины составляют 51 процент избирателей и, следовательно, более половины возможных кандидатур, а также среди самих депутатов их доля значительно меньше. Правда, в настоящее время некоторые политические партии работают над этой проблемой, придерживаясь в своих предвыборных списках соотношения 50 на 50. После выборов 1994 года женщинам принадлежат 40 процентов мест в парламенте.

Проведенное в середине 80-х годов официальное исследование женского представительства выявило, что на местах и в регионах в исполнительных структурах административных органов 16 процентов служащих — женщины. Комиссия предложила правительству к 1998 году добиться паритета в этом соотношении, а риксдагу, в случае неудачи, принять специальный закон, устанавливающий обязательные квоты для женщин.

Женщины и политика

Происходящие на наших глазах социальные изменения заметно влияют на попытки женщин приобщиться к политической власти. Женское движение в скандинавских странах в целом, и в Швеции в особенности, использует различные политические каналы и возможности. Немалые усилия в этом направлении были предприняты правительствами региона; норвежский политолог Хельга Хернес даже выдвинула концепцию “государственного феминизма”. Ранее мы уже отмечали, что в наши дни роль государства серьезно пересматривается под влиянием таких факторов, как интернационализация и состояние мировых рынков. Пока еще неясно, каким образом эти изменения отразятся на политической стратегии женского движения.

Особое беспокойство в рядах женского движения Швеции вызвало вступление в ЕС. Интеграция с государствами, где женщины составляют значительно меньшую долю рабочей силы и слабее представлены во властных структурах, многими рассматривалась как шаг назад. Вместе с тем, согласно заверениям омбудсмана по делам равенства, Союз намеревается развернуть долгосрочную программу по обеспечению равных возможностей для мужчин и женщин. С помощью целого ряда директив ЕС подтвердил принципы равной оплаты труда, равного обращения и равного пенсионного обеспечения. Принцип равенства полов также неоднократно под-

тверждался в решениях Европейского суда по правам человека. В последние годы в странах ЕС постоянно подчеркивалась важность активных мер, направленных на расширение доли женщин среди работающего населения.

Шведское женское движение сталкивается также и с организационными проблемами. До сего момента существенная часть его работы по обеспечению равенства осуществлялась через представительство в официальных органах и политических партиях. Сегодня необходимо определиться, нуждается ли движение в новых формах деятельности.

Малоимущие

В любой общественной системе власть обусловлена обладанием экономическими ресурсами. В Швеции также нет недостатка в документальных подтверждениях того, что низкооплачиваемые и малообразованные граждане отличаются невысокими показателями политического самосознания и участия и, как следствие, обладают гораздо меньшей властью, нежели более образованные и обеспеченные соотечественники.

Но взаимосвязь между общественным положением и властью не всегда столь однозначна. Социальные различия и их влияние на политическое участие могут до определенной степени сглаживаться соответствующими политическими решениями.

Зависимость между благосостоянием и властью можно корректировать двумя способами. Прежде всего, можно попытаться распределять ресурсы более равномерно. В своем крайнем выражении подобная политика стремится обеспечить всех граждан одним и тем же уровнем доходов и одинаковым образованием. Но здесь демократическая идея сталкивается с серьезным вызовом. Действительно, демократия неотделима от равенства, но принцип свободы выбора и право на самобытность также имеют для нее фундаментальное значение. Органичное сочетание равенства и плюрализма представляет собой одну из главных проблем современной демократии. Есть, однако, альтернативный или, скорее, вспомогательный метод корректировки взаимосвязи “ресурсы — власть”. На практике степень влияния индивида лишь отчасти определяется его материальным положением. В качестве примера можно сослаться на цензовую систему, по которой прежде проходили муниципальные выборы. Число голосов, имевшихся тогда у конкретного избирателя, определялось его доходами. С введением всеобщего избирательного права эта зависимость исчезла. И хотя экономическое неравенство осталось в неприкосновенности, его политические следствия были упразднены. Каждый изби-

ратель, несмотря на имущественный статус, обладает теперь единственным голосом.

В сравнении с другими странами в Швеции экономическая дифференциация незначительна. В большинстве развитых государств пропасть между богатством и бедностью куда глубже. Опросы общественного мнения показывают, что и отношение к этим проблемам у нас иное. В шведской политической культуре эгалитарные мотивы утвердились гораздо прочнее, чем в других странах.

Что будет с имущественным неравенством дальше? Ответ на этот вопрос ищут многие шведские экономисты и социологи, использующие различные исследовательские методики. Согласно общей тенденции, на протяжении нескольких десятилетий различия скорее сглаживаются, нежели углубляются. В последние годы, однако, в распределении доходов наблюдалось незначительное попятное движение.

На более общий вопрос о том, к лучшему или к худшему все эти перемены, не удастся ответить с помощью простых ссылок на статистику распределения доходов. Социологи предпринимали немалые усилия, пытаясь разобраться в этой проблеме. В частности, авторы исследования жизненных стандартов, проведенного Стокгольмским университетом, пришли к следующему выводу; доля населения, относимого к неимущим или малоимущим, напрямую зависит от определений, которыми мы пользуемся. В процессе работы важную роль играл временной фактор. И хотя итоги десятилетия 1981—1991 годов далеко неоднозначны, можно констатировать, что социальные проблемы стали менее острыми. Жизненные стандарты явно повысились. Но одновременно обострились проблемы психосоциального свойства. В частности, выросло число граждан, жалующихся на серьезные трудности в воспитании детей, на производственные стрессы, на распространение преступности.

Бесспорно, разница в имущественных, образовательных, профессиональных позициях заметно влияет на степень социальной активности. Как отмечалось выше, личная убежденность в том, что решения властей можно оспаривать, может служить примером гражданской зрелости. В этом отношении опросы действительно обнаруживают значительные расхождения между различными группами населения. Лишь половина малообразованных считает себя в состоянии не соглашаться с властями, в то время как среди лиц с высшим образованием этот показатель значительно выше.

Сравнивая результаты опросов, проводившихся в разные годы, убеждаешься: в целом воздействие образовательных и имущественных факторов на политическую активность в последние десятилетия не усилилось и не ослабло. А это означает, что различия между высокообразованными и малообразованными по-прежнему имеют место.

Иммигранты и национальные меньшинства

Несовпадение понятий “нация” и “государство” не вызывает сомнений. Нация — это сообщество людей, связанных воедино лингвистическими, культурными и историческими узами. Государство же всегда “привязано” к конкретной территории. Национальное государство, понимаемое в смысле неразрывного слияния двух начал, едва ли когда-нибудь станет реальностью. С точки зрения своего национального состава Швеция до сих пор остается довольно однородной страной, но при этом было бы некорректно уравнивать Швецию (как государство) и шведов (как преобладающую этническую группу). В границах Швеции всегда проживала этническая группа саамов. Другим лингвистическим меньшинством являются финны. С течением времени проблема меньшинств воспроизводилась также на уровне религиозных групп, исповедующих учения, отличные от официальной веры. Сегодня в фокусе проблемы меньшинств оказалось растущее число иммигрантов.

Саамы

Саамами (лопарями, лапландцами) принято называть тех людей, которые осознают себя таковыми или для которых саамский язык — родной. В мире насчитывается около 45–65 тысяч саамов, 15–20 тысяч из которых живут в Швеции. Традиционными регионами проживания саамов стали северные районы Норвегии, Финляндии, Швеции и России. Саамы принадлежат к коренным народам скандинавского севера.

В основе традиционного саамского общества были семейные общины, которые кочевали с оленьими стадами, подчиняясь климатическим циклам. Саамы никогда не имели собственной государственности в общепринятом смысле этого слова. Начиная с XVI века, когда началась колонизация северной части Скандинавии, саамы подвергались гонениям. Вместе с тем право саамов на жизнь и заработок было признано в дополнительном протоколе к пограничному договору, заключенному между Швецией и Норвегией в 1751 году.

В соответствии с шведским законодательством права саамов распространялись только на кочевое население, составлявшее местные ассоциации (*samebyar*). Но членами этих ассоциаций было лишь меньшинство саамов. Долгие годы целью официальной политики оставалась интеграция саамов в шведское общество. Саамский язык, таким образом, оказывался языком “второго сорта”.

Саамы считают себя самостоятельным народом; они сотрудничают с коренными народами по всему миру и представлены во Всемирном совете коренных народов. Швеция, однако, в отличие от Норве-

гии, решила не ратифицировать конвенцию об аборигенных народах, принятую Международной организацией труда. Причина заключалась в том, что данный документ, по мнению депутатов риксдага, предоставлял саамам слишком широкие земельные права.

Долгое время саамское меньшинство настаивало на самоопределении. В ответ на эти требования был учрежден Саамский парламент Швеции (*Sameting*), являющийся консультативным органом. В сферу его компетенции включены вопросы, затрагивающие саамский язык и культуру. Работа этого органа регламентируется Актом о Саамском парламенте, принятом в 1993 году.

В составе Саамского парламента 31 избираемый член. Любой гражданин, подпадающий под юридическое определение саама (предлагаемое в Акте), может участвовать в его избрании. Выборы проходят в третье воскресенье мая каждые четыре года; первые из них состоялись в мае 1993 года.

В отличие от муниципальных советов или советов ленов, Саамский парламент является административным органом, подчиненным правительству. После консультаций с его членами правительство назначает президента Саамского парламента. Семь его членов образуют исполнительный совет.

Учреждение Саамского парламента означает, что теперь у саамов есть собственный выборный орган, представляющий их как этническую группу. Однако, будучи административной структурой, он выполняет чисто консультативные задачи. По мнению многих саамов, его создание не приблизило их к политической власти.

Иммигранты

Из страны эмигрантов, какой она была раньше, современная Швеция превратилась в страну иммигрантов. Со второй половины прошлого столетия до 30-х годов число покидающих Швецию превышало число переселяющихся сюда. Большая часть эмигрантов отправлялась в Америку. Но после Второй мировой войны картина стала иной: Швеция столкнулась с масштабной иммиграцией. До начала 70-х годов это явление было обусловлено привлечением новых трудовых ресурсов. Шведские компании и государственные органы поощряли иммиграцию, пытаясь удовлетворить потребности промышленности и сферы обслуживания в период бурного экономического роста. Значительная доля иммигрантов прибывала к нам из других скандинавских стран; подобные перемещения весьма упростились после подписания в 1954 году договора об общескандинавском рынке труда. Но с начала 80-х характер иммиграции изменился. С этого времени большинство иммигрантов прибывает не из Скандинавии и даже не из Европы. Люди, пытающиеся сегодня по-

пасть в Швецию, в основном являются беженцами или родственниками тех, кто уже проживает в нашей стране.

Точное число иммигрантов, перебравшихся в Швецию, неизвестно, так как существует несколько определений понятия “иммигрант”. Принято считать, что иммигранты составляют от 5 до 16 процентов населения. Примерно 5 процентов пришельцев появились на свет за границей. Еще столько же также родились в других странах, но успели получить шведское гражданство. В совокупности две эти группы составляют 9–10 процентов населения и известны как первое поколение иммигрантов. Еще один процент дают иностранные граждане, родившиеся в Швеции. Сказанное означает, что в целом доля иммигрантов колеблется где-то между 10 и 11 процентами. Если к ним добавить представителей второго поколения иммигрантов, родившихся в Швеции и ставших шведскими гражданами, но имеющих по крайней мере одного из родителей, рожденного за границей, то тогда пропорция увеличится до 16 процентов.

С 1976 года иностранные граждане, официально прожившие в стране более трех лет, получили право голосовать на муниципальных и региональных выборах. Инициаторы этого нововведения полагают, что подобная мера позитивно скажется как на самих иммигрантах, так и на обществе в целом.

Раздавались также призывы допустить иммигрантов и к парламентским выборам. В начале 80-х годов официальная экспертная комиссия предложила дать такое право жителям скандинавских стран при условии их постоянного проживания в Швеции в течение трех лет. Идея была отвергнута. В качестве контраргумента ссылались на то, что избирательное право всегда увязывается с гражданством, и если гражданам иных государств разрешить избирать депутатов шведского риксдага, то они будут способны участвовать в парламентских выборах сразу в двух странах.

Явка иммигрантов на местных выборах сокращается — с 60 процентов в 1976 году до 41 процента в 1991 году. Можно предложить несколько объяснений этого факта. Одной из причин является социальная дифференциация, поскольку именно среди иммигрантов наивысший процент малообразованных и малоимущих. Кроме того, списки избирателей обновляются нерегулярно и некоторые иммигранты ко дню следующих выборов успевают уехать из страны. Наконец, невозможность участвовать в парламентских выборах также снижает их интерес к местному голосованию.

Подобно женщинам, иммигранты отстранены от руководящих постов, дающих право участвовать в принятии решений. Составляя в 1991 году 4 процента электората, иммигранты были представлены в избирательных бюллетенях на местных выборах лишь 1,2 процен-

та кандидатов. А среди получивших депутатские мандаты их было и того меньше — всего 0,6 процента.

Опросы свидетельствуют, что и в иных сферах политической жизни иммигранты в основном пассивны. Их влияние на шведскую политику практически неощутимо.

Молодые и старые

Поколения никогда не делят власть поровну. Баланс власти между молодыми, зрелыми и пожилыми меняется от эпохи к эпохе; одновременно в обществе обсуждаются разнообразные идеи о том, каким должно быть идеальное решение этой проблемы. А поскольку и молодая кровь, и опыт в равной степени считаются позитивными качествами, на власть претендуют “и стар, и млад”.

Как свидетельствует история, понятия “молодой” и “старый” весьма относительны. Отличительной особенностью возрастного среза общества конца XX века стало постоянно увеличивающееся число пожилых людей. В 1990 году 13 процентов шведов были старше 70 лет.

На выборах 1970 года возраст участвующих в голосовании был снижен с 21 года до 20 лет. В 1976 году планку еще раз понизили, на этот раз до 18 лет. Это положение действует до сих пор.

Изменения возрастных требований имеют свои причины. В результате социальных преобразований молодежь получила больший доступ к социальным, политическим, экономическим вопросам. Инициаторы этих новаций рассчитывали на то, что снижение возраста для участия в голосовании привлечет молодежь к политической деятельности в рамках представительной демократии.

Показатели участия в голосовании максимальны среди людей среднего возраста и особенно невелики среди самых молодых и самых старых граждан. Еще более четко та же картина вырисовывается при анализе состава властной элиты. Наиболее мощные позиции занимают представители среднего поколения; ключевые посты распределены между теми, кому сейчас 40–65 лет.

С политической точки зрения отмеченные возрастные особенности влекут за собой две проблемы. Одна из них связана с политическим представительством пожилых. В силу демографических изменений все большая часть наших сограждан превращается в пенсионеров, многие из которых живут активной социальной жизнью. Но, согласно писаным и неписаным правилам, человек, заканчивающий трудовую карьеру, отходит от участия в принятии политических решений. В результате пенсионеры недостаточно представлены в органах власти, а непонимание между крупнейшей социальной группой и теми, кто принимает решения, постоянно нарастает.

Вторая проблема касается политической активности молодежи. Эта группа также почти не представлена в парламенте и местных советах. Избирательная статистика говорит о том, что в политическом отношении молодые люди крайне пассивны. Но это лишь часть истины. В ряде исследований доказывается, что в целом молодежь отнюдь не меньше, чем все остальные, интересуется политическими и социальными проблемами; просто она тяготеет к иным формам выражения, отличающимся от традиционной политической активности. Поэтому отсутствие молодежи в органах власти должно беспокоить не столько молодых людей, сколько саму власть. Барьеры, сдерживающие политический рост молодежи, означают, что многие институты теряют богатые возможности обновления.

Глава 19

Уроки на будущее

Набрасывая всестороннюю картину нынешнего состояния шведской демократии, необходимо обращаться как к светлым, так и к темным краскам. Есть несколько бесспорно позитивных черт. В общемировом контексте Швеция выглядит тихой гаванью благополучия, где все конфликты разрешаются мирными и законными средствами. Если же ограничить обзор странами Западной Европы, то выводы будут не столь однозначными. Разумеется, Швеция может предложить в общеевропейскую копилку целый ряд социальных и организационных решений, но ей и самой стоит многому научиться у других демократических стран. Если критически взглянуть на Швецию с точки зрения идеальной плюралистической демократии, прорехи обнаружатся на каждом шагу.

Риксдаг частично утратил контроль над государственными финансами. Надзорные полномочия парламента усилились, но удовлетворительных методов осуществления этих полномочий до сих пор нет.

Из-за неустойчивости правительств меньшинства кабинету порой очень трудно выполнять обязанности по руководству страной. Правительственные министерства и ведомства до сих пор не могут перестроить свою работу в духе эффективного менеджмента, стремительно осваивающего интернационализирующийся и быстро меняющийся мир.

Центральным административным агентствам также непросто освоить такие формы работы, в которых органично сочетались бы высокое качество и гибкость. Нынешние информационные системы, а также методики оценки работы общественных служб явно не отвечают требованиям завтрашнего дня.

Учитывая европеизацию законодательства и приоритетное значение, отдаваемое проблеме прав человека, суды играют в нашем обществе все более заметную роль. Но у шведов по-прежнему нет ответа на важнейшую дилемму демократии: как совместить господство большинства и накладываемые на него конституционные ограничения?

Местное самоуправление сегодня страдает от нечеткого распределения компетенции между центральными, региональными и местными властями. Идущие на этом уровне организационные эксперименты так и не определили место политиков в нашей системе самоуправления.

Хотя степень участия в выборах по-прежнему высока, партии страдают от размывания политической лояльности, растущего разочарования избирателей и сложностей с пополнением партийных рядов.

Традиционные “группы интересов” также вынуждены переоценивать свое место в обществе. Серьезной проблемой здесь является неспособность рядовых членов влиять на руководство своих организаций.

Во многих регионах страны средства массовой информации поражены монополизмом. И хотя журналистская практика во многом стала более совершенной, освещение социальных проблем по-прежнему страдает неполнотой.

Концентрация собственности, наблюдаемая в экономике, вступает в противоречие с фундаментальными принципами плюрализма. Ограничения конкуренции и возникновение монополий угрожают рыночной системе.

Серьезным отступлением от демократических принципов является и то, что титул главы государства, как и прежде, у нас передается по наследству.

Наконец, само существование официальной церкви представляется довольно сомнительным с точки зрения свободы вероисповедания.

Экономический спад

Но наиболее острой проблемой, угрожающей шведской демократии, остается ухудшающаяся экономическая ситуация. Даже если общий подъем мировой экономики сгладит наиболее острые противоречия, Швеция все равно не избавится от структурных трудностей. Важнейшими из них являются огромный дефицит государственного бюджета и растущий внешний долг. Это обстоятельство не позволяет применить рецепты, опробованные ранее, а именно: в очередной раз расширить государственный сектор. До начала 90-х годов Швеции удавалось избежать массовой безработицы, ставшей неотъемлемой чертой большинства европейских государств. Но согласно текущим прогнозам, в обозримом будущем нашей стране также грозит 10-процентная безработица. Пока неясно, каким образом появление новой социальной группы повлияет на шведское общество. Чужой опыт говорит о том, что увеличение числа безработных стимулирует

апатию населения и создает питательную среду для антидемократических движений.

Будущее демократии в значительной степени зависит от способности политической системы бороться с безработицей и экономической стагнацией. Экономические проблемы требуют сосредоточения политической воли и, следовательно, дополнительной легитимации власти. В итоге шведская демократия оказывается перед лицом самого серьезного вызова за всю свою семидесятилетнюю историю.

Новая форма социального контракта

Три послевоенных десятилетия были для шведской социальной системы наиболее удачными. Экономика “шведской модели” сочетала устойчивый экономический рост с уравнительным распределением материальных благ. Вместе с тем внутри самой модели вызревали институты и структуры, препятствовавшие ее дальнейшему развитию.

Эксперты, которые анализировали будущее страны сразу же после финансового кризиса 1992 года, подчеркивали, что трудности “шведской модели” имеют прежде всего институциональную природу. При отсутствии четко работающих координационных механизмов некоторые индивидуальные агенты или целые социальные группы могут выигрывать за счет проигрыша всего общества. Мощные силы, защищающие “особые” и “специальные” интересы, находятся под покровительством нынешней системы.

“Шведская модель” представляет собой определенную разновидность социального контракта. Многочисленные новации, внезапно обрушившиеся на нашу страну, разрушили этот контракт. Традиционные организационные и управленческие методики доказали собственную неэффективность. Кризис политического лидерства сопровождается кризисом легитимности. Все более явственными становятся разочарование и нетерпение публики.

Экономический кризис доказал, что Швеция остро нуждается в институциональных реформах. Вопрос не в том, необходимы они или нет, но в том, как и когда их проводить. Разработав новый и эффективный социальный контракт, шведская демократия подтвердит свою жизнеспособность. Ради этого исключительно важно подкрепить политическое лидерство народной поддержкой.

Литература

Thomas J. Anton. *Governing Greater Stockholm. A Study of Policy Development and System Change*. Berkeley: University of California Press, 1975.

Thomas J. Anton. *Administered Politics. Elite Political Culture in Sweden*. Boston: Martinus Nijhoff, 1980.

Sverker Åström. *Sweden's Policy of Neutrality*. Stockholm: The Swedish Institute, 1987.

Christina Bergqvist. "Corporatism and gender equality: a comparative study of two Swedish labour market organisations", *European Journal of Political Research*, 20 (1991): 107–125.

Maud L. Eduards. "Toward a third way: women's politics and welfare policies in Sweden", *Social Research*, 58 (1991): 677–705.

Maud L. Eduards. "The Swedish gender model: productivity, pragmatism and paternalism", *West European Politics*, 14(1991): 166–181.

Maud L. Eduards et al. *Rethinking Change. Current Swedish Feminist Research*. Uppsala: Swedish Science Press, 1992.

Donald Granberg & Sören Holmberg. *The Political System Matters. Social Psychology and Voting Behaviour in Sweden and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

Justin Greenwood, Jürgen R. Grote & Karsten Ronit, eds. *Organized Interests in the European Community*. London: Sage, 1992.

Kjeli Goldmann, Sten Berglund & Gunnar Sjöstedt. *Democracy and Foreign Policy: the Case of Sweden*. Aldershot: Gower, 1986.

Gunnel Gustafsson. *Local Government Reform in Sweden*. Lund: Gleerups, 1980.

Stig Hadenius. *Swedish Politics during the 20th Century*. Stockholm: The Swedish Institute, 1990.

Sören Häggroth. *Swedish Local Government. Traditions and Reforms*. Stockholm: The Swedish Institute, 1993.

Tomas Hammar. *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury, 1990.

Helga Maria Hemes. *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press, 1987.

Erik Holmberg & Nils Stjernquist (eds.). *Constitutional Documents of Sweden*. Stockholm: The Swedish Riksdag, 1990.

Sören Holmberg. "Political representation in Sweden", *Scandinavian Political Studies*, 12(1989): 1–36.

Barry Holmström. "The judicialization of politics in Sweden", *International Political Science Review*, 15 (1994): 153–164.

Magnus Isberg. "Two waves of party reform". Report no. 1 from Party Groups in the Swedish Parliament. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, 1992.

Magnus Jerneck, Anders Sannerstedt & Mats Sjölin. "Internationalization and parliamentary decision-making: the case of Sweden 1970–1985", *Scandinavian Political Studies*, 11 (1988): 169–194.

Leif Lewin. *Strategy and Ideology. A Century of Swedish Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

Assar Lindbeck et al. *Turning Sweden Around*. Cambridge (Mass.): M. I. T Press, 1994.

Lennart Lundquist. *Means and Goals of Political Decentralization*. Malmö: Studentlitteratur, 1972.

Erik Lönnroth. "Regional and national representation: the problems of communication in olden times." *The Swedish Riksdag in an International Perspective*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond, 1989.

Michael Metcafe et al. *The Riksdag. A History of the Swedish Parliament*. Stockholm: The Swedish Riksdag & The Bank of Sweden Tercentenary Fund, 1987.

Michele Micheletti. *Organizing Interest and Organized Protest. Difficulties of Member Representation for the Swedish Central Organization of Salaried Employees (TCO)*. Stockholm studies in politics, 29. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, 1985.

Michele Micheletti. *The Swedish Farmers' Movement and Government Agricultural Policy*. New York: Praeger, 1990.

Michele Micheletti. *Collective Action in Sweden*. 1994.

Michele Micheletti. *Understanding Organized Action*. 1994.

Olof Petersson. "Democracy and power and Sweden". *Scandinavian Political Studies*, 14(1991): 173–191.

Olof Petersson. *Svensk politik*. Stockholm: Publica, 1993.

Stein Rokkan. "Norway: numerical democracy and corporate pluralism", in: Robert A. Dahl (ed.) *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press, 1966.

Stein Rokkan. *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget, 1970.

James N. Rosenau. *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. London: Harvester Wheatsheaf, 1990.

Gunnar Sjöblom. *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur, 1968.

Mats Sjölin. *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund: Lund University Press, 1993.

Bo Särilvik. "Sweden: the social bases of the parties in a developmental perspective", in: Richard Rose (ed.). *Electoral Behavior. A Comparative Handbook*. New York: The Free Press, 1974.

Bo Sarlvik. "Scandinavia", in: Vernon Bogdanor & David Butler (eds.). *Democracy and Elections. Electoral Systems and their Political Consequences*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

Van Schendelen, M. P. C. M. (ed.). *National Public and Private EC Lobbying*. Aldershot: Dartmouth, 1993.

Sidney Verba et al. *Elites and the Idea of Equality. A Comparison of Japan, Sweden, and the United States*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

Krister Wahlbäck. *The Roots of Swedish Neutrality*. Stockholm: The Swedish Institute, 1986.

Jörgen Weibull. *The Monarchy in Sweden*. Stockholm: The Swedish Institute, 1986.

Anders Westholm. *The Political Heritage. Testing Theories of Family Socialization and Generational Change*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, 1991.

Anders Westholm. "Votes for sale: the logic of power in joint-stock companies", *Scandinavian Political Studies*, 15 (1992): 193–215.

Приложения

Приложение 1. Результаты выборов в риксдаг, 1911–1994

Год	Л	С	Ц	НП	У	ХД	ПЗ	НД	Явка
1911	—	28.5	—	40.2	31.2	—	—	—	57.0
1914 весна	—	30.1	—	32.2	37.7	—	—	—	69.9
1914 осень	—	36.4	0.2	26.9	36.5	—	—	—	66.2
1917	—	39.2	8.5	27.6	24.7	—	—	—	65.8
1920	—	36.1	14.2	21.8	27.9	—	—	—	55.3
1921	4.6	39.4	11.1	19.1	25.8	—	—	—	54.2
1924	5.1	41.1	10.8	16.9	26.1	—	—	—	53.0
1928	6.4	37.0	11.2	15.9	29.4	—	—	—	67.4
1932	8.3	41.7	14.1	11.7	23.5	—	—	—	68.6
1936	7.7	45.9	14.3	12.9	17.6	—	—	—	74.5
1940	4.2	53.8	12.0	12.0	18.0	—	—	—	70.3
1944	10.3	46.7	13.6	12.9	15.9	—	—	—	71.9
1948	6.3	46.1	12.4	22.8	12.3	—	—	—	82.7
1952	4.3	46.1	10.7	24.4	14.4	—	—	—	79.1
1956	5.0	44.6	9.4	23.8	17.1	—	—	—	79.8
1958	3.4	46.2	12.7	18.2	19.5	—	—	—	77.4
1960	4.5	47.8	13.6	17.5	16.5	—	—	—	85.9
1964	5.2	47.3	13.2	17.0	13.7	1.8	—	—	83.9
1968	3.0	50.1	15.7	14.3	12.9	1.5	—	—	89.3
1970	4.8	45.3	19.9	16.2	11.5	1.8	—	—	88.3
1973	5.3	43.6	25.1	9.4	14.3	1.8	—	—	90.8
1976	4.8	42.7	24.1	11.1	15.6	1.4	—	—	91.8
1979	5.6	43.2	18.1	10.6	20.3	1.4	—	—	90.7
1982	5.6	45.6	15.5	5.9	23.6	1.9	1.7	—	91.4
1985	5.4	44.7	9.8	14.2	21.3	2.6	1.5	—	89.9
1988	5.8	43.2	11.3	12.2	18.3	2.9	5.5	—	86.0
1991	4.5	37.7	8.5	9.1	21.9	7.1	3.4	6.7	86.7
1994	6.2	45.3	7.7	7.2	22.4	4.1	5.0	1.2	86.8

- Л Левая партия (Vänsterpartiet)
С Социал-демократическая партия (Socialdemokraterna)
Ц Партия центра (Centerpartiet)
НП Народная партия либералов (Folkpartiet liberalerna)
У Умеренная коалиционная партия (Moderata samlingspartiet)
ХД Христианские демократы (Kristdemokratiska samhällspartiet)
ПЗ Партия зеленых (Miljöpartiet de gröna)
НД Новая демократия (Ny demokrati)

Данные 1911–1968 годов отражают результаты выборов в нижнюю палату парламента. В таблицу не включены иные партии. Процент участвовавших в голосовании указан от общего числа избирателей. Источник: Statistics Sweden, General Election.

Приложение 2. Распределение мест в риксдаге

<i>Год выборов</i>	<i>Л</i>	<i>С</i>	<i>Ц</i>	<i>НП</i>	<i>У</i>	<i>ВД</i>	<i>ПЗ</i>	<i>ВД</i>	<i>Итого</i>
1970	17	163	71	58	41	—	—	—	350
1973	19	156	90	34	51	—	—	—	350
1976	17	152	86	39	55	—	—	—	349
1979	20	154	64	38	73	—	—	—	349
1982	20	166	56	21	86	—	—	—	349
1985	19	159	44	51	76	—	—	—	349
1988	21	156	42	44	66	—	20	—	349
1991	16	138	31	33	80	26	—	25	349
1994	22	161	27	26	80	15	18	—	349

Условные обозначения партий см. в Приложении 1

Приложение 3. Шведские правительства с 1917 года

<i>Дата формирования</i>	<i>Премьер-министр</i>	<i>Партийный состав</i>
Октябрь 1917	Н. Эден	НП/СДРПШ
Март 1920	Я. Брантинг	СДРПШ
Октябрь 1920	Л, де Геер/О. фон Сюдов	Беспартийное
Октябрь 1921	Я. Брантинг	СДРПШ
Апрель 1923	Э. Трюггер	Консерваторы
Октябрь 1924	Я. Брантинг/Р. Сандлер	СДРПШ
Июнь 1926	К. Г. Экман	НП
Октябрь 1928	А. Линдман	Консерваторы
Июнь 1930	К. Г. Экман/Ф. Хамрин	НП
Сентябрь 1932	П. А. Ханссон	СДРПШ
Июнь 1936	А. Перссон	Аграрная лига
Сентябрь 1936	П. А. Ханссон	СДРПШ/Аграрная лига
Декабрь 1939	П. А. Ханссон	Национальная коалиция
Июль 1945	П. А. Ханссон/Т. Эрландер	СДРПШ
Октябрь 1951	Т Эрландер	СДРПШ/Аграрная лига
Октябрь 1957	Т Эрландер/У. Пальме	СДРПШ
Октябрь 1976	Т. Фельдин	Ц/У/НП
Октябрь 1978	У. Ульстен	НП
Октябрь 1979	Т Фельдин	У/Ц/НП
Май 1981	Т Фельдин	Ц/НП
Октябрь 1982	У. Пальме/И. Карлссон	СДРПШ
Октябрь 1991	К. Бильдт	У/Ц/НП/ХД
Октябрь 1994	И. Карлссон/Й. Перссон	СДРПШ

Приложение 4. Итоги общенациональных референдумов

	<i>Проценты</i>
1922 Введение "сухого закона"	
Да	49. 0
Нет	51. 0
<i>Явка избирателей</i>	55. 1
1955 Введение правостороннего движения	
Да	15. 5
Нет	82. 9
<i>Явка</i>	53. 2
1957 Введение новой пенсионной системы	
Вариант 1	45. 8
Вариант 2	15. 0
Вариант 3	35. 3
Недействительные бюллетени	3. 9
<i>Явка</i>	72. 4
1980 Использование ядерной энергии	
Вариант 1	18. 9
Вариант 2	39. 1
Вариант 3	38. 7
<i>Недействительные бюллетени</i>	75. 6
1994 Вступление в Европейский союз	
Да	52. 3
Нет	46. 8
Недействительные бюллетени	0. 9
<i>Явка</i>	83. 3

В ходе референдумов 1957 и 1980 года избирателям предлагались три варианта ответов.

Библиотека Московской школы
политических исследований

Олоф Петерссон

Шведская система
правления и политика

Корректор Л. Бусуек
Компьютерная верстка О. Козак

Подписано в печать 12.11.2008. Формат издания 60х90/16.
Печ. л. 13. Тираж 1000 экз. Заказ №

Московская школа политических исследований
Россия, 123104 Москва, Большой Козихинский пер., 7/2, офис 30.
Факс: (7499) 500-49-90
E-mail: mmps@mmps.su
<http://www.mmps.ru>