Санкт-Петербургский государственный политехнический университет

Институт международных образовательных программ

Кафедра международных отношений

Болдырева Е.Л.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА СТРАН СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТ

Учебное пособие по курсу
«Государственная служба стран Северной Европы»
Для студентов-регионоведов

Санкт-Петербург
2007

Государственная служба стран Северной Европы: международный аспект

(учебное пособие по курсу "Государственная служба стран Северной Европы" для студентов-регионоведов)

1. Основные концепции государственной службы и бюрократии: мировой опыт.

Для того, чтобы разобраться в том, что представляет собой государственная служба, на наш взгляд, необходимо дать определение данного понятия. Большая Советская энциклопедия так описывает Государственную службу. "Это вид трудовой деятельности, заключающийся в практическом осуществлении государственных функций работниками государственного аппарата, занимающими по выборам, по назначению или по конкурсу должности в государственных учреждениях и получающими от государства вознаграждение за свой труд. Как админисративно-правовой институт государственная служба - комплекс правовых норм, определяющих правовое положение служащих, условия и порядок прохождения службы, ответственность государственных служащих и формы их поощрения.

В буржуазных государствах государственная служба - один из старейших социальных институтов, в котором сложились строгая классификация, иерархические правила и традиции. Термин "государственная служба" иногда заменяется термином "гражданская служба" (Великобритания, США), "публичная служба" (Франция, ФРГ, Япония). В каждой стране имеется установленная нормативными актами классификация государственных служащих, в силу чего постоянно сохраняется резкая грань между высшими и низшими служащими с точки зрения их заработной платы, привилегий и т. д. Обычно существует три-четыре группы (класса) служащих (например, в Великобритании - администраторы, исполнители, клерки и обслуживающий персонал, во Франции - высший, 1-й и 2-й классы, каждый из которых подразделяется на 7-8 ступеней). Для каждой группы установлен образовательный ценз."[1]

Изучение организации государственной службы зарубежных стран, помимо прочего, позволяет уяснить механизм принятия управленческих решений в государствах, поддерживающих и расширяющих торгово-экономические и иные контакты с Россией.

---

[1] *П. И. Романов.* Полный текст Третьего издания «Большой советской энциклопедии», выпущенной издательством «Советская энциклопедия» в 1969 — 1978 годах в 30 томах.

Административно-правовые системы зарубежных стран воплотили в себе общие тенденции развития современной государственности, а также особенности исторической эволюции отдельных стран.

Административное право, которым во многом и регулируется деятельность государственной службы, стран континентальной системы представляет собой совокупность правовых норм, которые регламентируют прежде всего организацию системы государственного управления, их взаимоотношения, внутреннюю структуру и правовой статус. Кроме того, административно-правовые нормы регулируют отношения между административными учреждениями и отдельными гражданами.

В англосаксонских странах административное право развилось в самостоятельную отрасль позднее. Долгое время в Великобритании в отношении органов управления применялись нормы общего право (common law). С расширением государственного вмешательства в экономику и другие сферы общественной жизни развивается административная деятельность и укрепляется аппарат административной власти. Этот процесс сопровождается появлением специфических норм, относящихся только к деятельности органов управления.

В англосаксонской системе административно-правовое нормотворчество сосредоточилось на выработке процессуальных гарантий прав частных лиц против произвольных действий государственных органов. Здесь административное право не регламентирует организацию и структуру государственного аппарата, зато детально регулирует практически все аспекты отношений частных лиц и административных органов.

Нас будут интересовать организация деятельности государственной службы в странах Северной Европы в свете международного опыта по организации деятельности подобного рода[2].

Существует большое количество различных концепций и подходов к изучению государственной службы, приведем основные, опираясь на работу под редакцией А.В. Оболонского и А.Г. Барабашева "Государственная служба"[3].

1.1Концепция М. Вебера—В. Вильсона

В начале XX века выдающийся немецкий социолог Макс Вебер разработал концепцию рациональной бюрократии как основы

---

[2] См. напр.: "Административное право зарубежных стран". М. 1996

[3] Государственная служба. М.1999 г. сс13-29

организации современного типа, которая пришла на смену организации патриархальной (по Веберу — патримониальной). Возникновение бюрократической организации в веберовском смысле слова многие считают таким же важным этапом в развитии человеческой цивилизации, как переход от феодальных отношений к капиталистическим. Бюрократическая организация пришла на смену системе патриархальной, средневековой администрации, при которой обычному, рядовому человеку без денег и связей добиться справедливости зачастую было практически невозможно: сроков рассмотрения дел не существовало, порядок их производства и подведомственность были крайне неопределенны, а главное — во всем господствовали произвол, личное усмотрение со своими непременными спутниками — взятками, вымогательством, протекцией. Исход дела решали не правота человека, не объективные обстоятельства, а его статус, богатство, связи, ловкость, умение задобрить нужную персону.

В качестве альтернативы ей стала складываться иная, современная форма решения текущих дел, которой (в идеале)присущи их ведение компетентными и бесстрастными исполнителями, в полном соответствии с законодательством и процедурой, упорядоченность делопроизводства, свобода от субъективных влияний. Словом, организация современного типа предполагает господство общеобязательных регламентированных процедур, исполнение которых не зависит от того, кто именно и по отношению к кому их выполняет. Все равны перед единым порядком. Унификация становится гарантией против недостатков конкретных людей и возможных злоупотреблений. Такова концепция рациональной бюрократии, как ее сформулировал М. Вебер.

По Веберу, основные характеристики бюрократии сводятся к следующим четырем:

1) компетенция каждого бюрократического уровня четко регламентирована, т.е. зафиксирована нормативно;

2) иерархическая организация бюрократической структуры основана на базе твердо установленных принципов должностной субординации;

3) вся формальная внутриорганизационная деятельность (распространение информации, принятие решений, подготовка приказов и директив и т.п.) осуществляется в форме письменных документов, подлежащих последующему хранению;

4) все должностные лица должны быть хорошими специалистами в области администрирования, т.е. быть компетентными не только в сфере своих профессиональных должностных обязанностей

(например, в качестве юриста, экономиста, инженера, военного и т.п.), но также и в области норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом .

В другом случае Вебер определил бюрократию как "организацию с пирамидальной структурой власти, использующую силу действия универсальных и безличных правил, чтобы поддержать эту структуру, и уделяющую главное внимание недискреционным аспектам управления" .

В американской административной науке ту же парадигму развивал в конце прошлого века будущий президент США В. Вильсон. Его главный труд по этой проблеме (ставший, как считается, классикой и источником вдохновения для многих поколений американских административистов) — "Изучение администрации" Study of administration") — был опубликован в 1887 г. Основные посылки теории Вильсона — наличие единого управляющего центра в любой системе управления как необходимая предпосылка ее эффективности и ответственности; структурное сходство всех современных правительств; отделение управления от политики; профессионализм служащих; организационная иерархия как условие финансовой и административной эффективности; наличие хорошей администрации как необходимое условие модернизации человеческой цивилизации и достижения благоденствия [3].

Как видно, Вебер и Вильсон, идя с разных сторон, сформулировали, в сущности, аналогичные концепции. Ведь, по Веберу, бюрократическая организация — технически самая совершенная из всех мыслимых организационных форм. Ее превосходство, проявляющееся в четкости, быстроте, компетентности, преемственности, единстве, субординации, стабильности, относительной дешевизне и, наконец, в безличном характере деятельности, ставит ее настолько выше всех прочих видов организации, насколько механическое производство выше ручного. Короче говоря, бюрократия — это господство профессионализма над некомпетентностью, нормы над произволом, объективности над субъективностью.

Подводя итог описанию веберовской модели, можно, пожалуй, выделить три ее главных "идеологических" постулата:

1) бюрократия одинаково эффективно служит любому политическому "хозяину", но не вмешивается при этом в политику;

2) это наилучшая из всех возможных форм организации;

3) важнейшее ее достоинство — независимость от воздействия субъективных — человеческих — влияний на принятие решений.

1.2 Взгляд К. Маркса

Принципиально противоположного взгляда на бюрократию придерживался Карл Маркс. Бюрократия в его описании выглядит абсолютным злом. Даже простой перечень Марксовых пунктов критики бюрократии выглядит весьма впечатляюще. Здесь и подмена общественного интереса частным интересом власти и конкретного чиновника, т.е. "присвоение государства" чиновничеством; и органическая неспособность бюрократии решать подлинные проблемы, отсутствие у нее государственного разума; и извращенное восприятие действительности, отрыв от нее, предвзятость, произвол, возрастающий по мере продвижения к вершине бюрократической иерархии; и корпоративность, своекорыстие этой иерархии; и карьеризм как образ ее жизни; и ее притязания на монопольную компетентность; и формализм... Наиболее интегральной характеристикой видения бюрократии Марксом является распространение на нее его знаменитой категории отчуждения. В целом же бюрократия, по мнению Маркса, есть организм-паразит, принципиально неспособный быть ни носителем разума, ни выразителем всеобщих интересов.

Все же представляется, что Марксов взгляд на проблему содержит принципиальный дефект. Это идеологизированная односторонность, ограниченность. Как последовательный антигосударственник, Маркс, естественно, не видит ничего хорошего и в современной ему форме государственного управления.

1.3"Имперская" ("азиатская") модель

Теперь о третьей — "имперской" — модели бюрократии. Поскольку эта модель свое наиболее полное воплощение получила в азиатских империях, ее можно также называть "азиатской" или "восточной" и рассмотреть прежде всего на примере ее классической формы — бюрократии китайской, тем более что о ней у нас ходят легенды, представляющие ее едва ли не образцом государственной службы. Между тем на самом деле "китайская модель", несмотря на ее некоторые формальные совпадения с моделью веберовской (прежде всего система экзаменов на право получения должности и ступенчатая должностная иерархия), по своим фундаментальным принципам и целям ей противоположна. Итак, изложим основные черты "восточной" модели в ее китайском варианте.

Как известно, в древнем и средневековом Китае не существовало права частной собственности на землю в европейском смысле. Император — Сын Небес — был единственным собственником всех земель страны. Подданные же, согласно

конфуцианской традиции, считались как бы членами одной большой семьи во главе с императором. Соответственно чиновники были управляющими императорской собственностью. В качестве другой аналогии, имевшей целью придать как бы высшую легитимность существующей системе правления, приравняв ее к космическому мировому порядку, использовались образы императора как Полярной (центральной) звезды, а его министров — как окружающих звезд и созвездий. В бюрократической системе Ханьской династии даже названия основных учреждений давались по именам созвездий. Человеческая же природа рассматривалась как сочетание света и тьмы, т.е. хорошего и плохого. Отсюда и задача бюрократии понималась не как служение общественным интересам, а как смягчение негативных последствий от действия в принципе неискоренимых пороков людей, дабы обеспечить эффективную власть Сына Небес.

Соответственно и вся пресловутая система экзаменов на возможность занятия должности чиновника была весьма специфичной и имела в виду всего лишь проверку спобности кандидатов эффективно служить императору и, главное, обеспечивать стабильность, устойчивость, неизменность системы независимо от меняющихся исторических условий и обстоятельств. И действительно, стабильность системы власти и управления в Китае была беспрецедентной. Она просуществовала почти без изменений больше двух тысяч лет — до XX века.

Одним из главных секретов этой уникальной стабильности было то, что при всей гигантской роли, которую играло в функционировании системы чиновничество, оно не имело возможности осознать себя самостоятельной политической силой, но оставалось на положении императорских лакеев. Этому служил тщательно соблюдавшийся принцип "атомизации" бюрократии. Для предотвращения, казалось бы, неизбежного в подобных случаях процесса складывания бюрократической корпорации действовал ряд механизмов разобщения чиновников и их интересов. Изощренности этих механизмов, право, можно позавидовать, а некоторые их аналоги обнаруживаются и в других деспотических системах, опиравшихся на бюрократию (скажем, в сталинской).

К числу таких механизмов подчинения чиновника не бюрократической структуре власти как таковой, не интересам бюрократической элиты, а лишь милости императора, можно отнести:

1) отсутствие у чиновников узкой специализации, делавшее возможным их безболезненную взаимозаменяемость подобно однородным частям механизма;

2) постоянный избыток кандидатов на должности, преследовавший ту же цель (сдача экзаменов отнюдь не гарантировала получение должности, а лишь позволяла войти в число претендентов на нее, само же ожидание могло длиться неограниченно долго, но могло быть сокращено взяткой, что тоже, впрочем, не давало гарантий успеха);

3) крайнюю ограниченность перспектив служебной карьеры (чиновник часто оставался в одной и той же должности весь срок своей службы, часто составлявший лишь несколько лет), что лишало смысла создание столь обычной в других бюрократических системах лестницы личных связей для продвижения наверх;

4) личную зависимость всех чиновников от императора;

5) жесткие меры против неформальных связей в среде чиновников, чтобы предотвратить возникновение в их среде устойчивых коалиций. К числу таких мер относились: неукоснительно действовавший в моральном кодексе китайской бюрократии запрет на личную дружбу, запрещение чиновникам, принадлежавшим к единому семейному клану, служить в одной провинции, запрет на браки с женщинами из числа местных жителей, на приобретение собственности, находящейся под юрисдикцией чиновника (нужно заметить, что все эти меры приводили к существенным потерям и снижали эффективность работы административной машины в целом, однако предотвращение любой потенциальной возможности возникновения в чиновничьей среде организованной коалиции считалось безусловным приоритетом);

6) финансовую зависимость чиновника не от императорского жалованья (обычно довольно небольшого и далеко не покрывавшего расходы, связанные с получением должности), а от его умения выжать из императорских подданных максимум доходов, в том числе и в свою личную пользу, что неизбежно превращало чиновника в легкоуязвимого нарушителя законов со всеми сопутствующими последствиями — страхом разоблачения, неуверенностью даже в ближайшем своем будущем, возможностью держать его "на крючке" и т.п.; нетрудно себе представить, как жилось людям под властью такого временщика, которого, по сути, сами особенности его статуса вынуждали торопливо, форсированно и жестоко грабить податное население (в средневековой Руси в отчасти похожем положении находились назначавшиеся царем воеводы — "кормленщики", порой приводившие отданные им в "кормление" области в полное разорение, хотя относительно большая стабильность их положения по сравнению с наместниками провинций в Китае все же останавливала их от чересчур уж гра-

бительских поборов, дабы "не резать курицу, несущую золотые яйца");

7) отсутствие у чиновников каких-либо личных либо корпоративных гарантий от произвольных увольнений, понижений в должности и перемещений; все законы были сформулированы таким образом, что чиновник просто не мог их не нарушать и потому находился под постоянным страхом разоблачения и наказания, что делало его полностью зависимым и беззащитным перед высшей властью (это одно из ключевых отличий китайских чиновников от "веберовских" бюрократов);

8) наконец, особо тщательный контроль за потенциально более опасной для власти высшей и средней бюрократией посредством разветвленной сети секретной полиции (цензоров), практики непосредственной связи императора с низшим эшелоном бюрократии, минуя ее промежуточные уровни, отсутствие должности главы правительства, функции которого исполнял сам император, и, конечно, личной системы всех назначений.

Другие восточные деспотии значительно уступали Китаю по уровню продуманности и организованности системы бюрократических "приводных ремней". Возможно, поэтому они оказывались исторически гораздо менее стабильными, а Китай являет уникальный образец устойчивости политического организма. Но различия касались больше деталей — скажем, отношения к присвоению чиновниками части собираемых ими налогов, — чем принципиальной схемы отношений.

Например, в Индии к чиновничьему мздоимству относились с терпимостью, как к неизбежности. Еще 2500 лет назад Каутилья, главный министр императора Чандрапурта Маурия, перечислил в книге "Арташастра" 40 видов присвоения чиновниками государственного дохода, но при этом с поистине браминским спокойствием заключил: "Как невозможно не попробовать вкус меда или отравы, если они находятся у тебя на кончике языка, так же для правительственного чиновника невозможно не откусить хотя бы немного от царских доходов. Как о рыбе, плывущей под водой, нельзя сказать, что она пьет воду, так и о правительственном чиновнике нельзя сказать, что он берет себе деньги. Можно установить движение птиц, летящих высоко в небе, но невозможно установить скрытые цели движений правительственных чиновников".

Публичной службы как таковой в рамках восточной модели не существовало. Вся армия чиновников работала на обеспечение нужд не людей, а центральной власти и своих собственных. Поэтому, хотя некоторые чисто внешние атрибуты и роднят ее с европейской бюрократией нового времени, думается, правильнее характеризовать

ее как псевдобюрократию. Для европейских же империй характерен смешанный вариант, поскольку в рамках европейской политической традиции деятельность государственных чиновников еще со времен Древнего Рима рассматривалась не как одно только служение суверену, но и как отправление необходимых для всех слоев общества публично-властных функций. Поэтому старые европейские бюрократии, видимо, следует классифицировать как "полуимперский" вариант.

1.4 Новые веяния и подходы

Обратимся теперь к "реалистической" трактовке бюрократии. Фактически именно она является сейчас господствующей в странах западной демократии. По сути речь идет о постепенном дополнении и модернизации веберовской модели.

Конструкции Вебера во многом послужили основой для развития административных наук в XX столетии. В особенности это относится к "формальной" ("классической") школе, сконцентрировавшей усилия на изучении организационных структур, их иерархии, взаимодействия информационных потоков, статуса служащих различных уровней, нормативного регулирования всех сторон деятельности организации.

С конца 20-х годов параллельно начала складываться так называемая школа человеческих отношений, сделавшая акцент на организации как человеческой системе, на социологических и социально-психологических аспектах поведения ее членов. Какое-то время обе эти школы развивались относительно изолированно. Затем интенсифицировались процессы их взаимного влияния, и возникшие на этой базе новые направления исследований во многом синтезировали названные школы. Тем не менее упор либо на формально-структурную, либо на человеческую сторону организации по-прежнему разделяет представителей разных школ. Веберовская модель конечно же ближе к "формальной" школе. Поэтому ее первоначальное обогащение, т.е. движение в сторону того, что я назвал "реалистической" трактовкой бюрократии, произошло в первую очередь за счет включения в модель субъективного, человеческого измерения организации, но на первом этапе без принципиального переосмысления самой модели в целом.

Некоторые исследователи истории развития административных наук считают, что необходимость дополнить веберовско-вильсоновскую концепцию рациональной бюрократии, ее определенная ограниченность были осознаны в годы второй мировой войны и вскоре после нее. Во всяком случае, ставшие серьезными шагами в этом направлении работы Г. Саймона, П. Блау,

М. Крозье появились в 50—60-е годы. Однако с позиций сегодняшнего дня видно, что на том этапе произошло лишь переформулирование все той же принципиальной теоретической конструкции. Так, если Вебер исходил из ценностно-нейтрального подхода, то позицию Саймона можно назвать фактически ценностной, но лишь в том смысле, что он дополнил теорию формальной организации элементами теории организации неформальной.

Иначе говоря, служащий по-прежнему рассматривался лишь как "винтик" административной системы, хотя и обладающий особыми индивидуальными свойствами. Но свойства эти интересуют того же, например, Саймона лишь с точки зрения возможности повышения эффективности работы организации. Сама же приоритетность эффективности и рациональности как высших организационных ценностей, смысла и назначения ее деятельности, как и прежде, сомнению не подвергалась.

Другой, во многом действительно альтернативный подход начал формироваться лишь в 70-е годы усилиями Д. Валдо, В. Острома и других авторов, в основном американских. Выражая общий дух во многом революционного для Запада времени — конца 60-х — начала 70-х годов, они подвергли фундаментальной критике само стремление представить бюрократию высшей формой организации, позволяющей наилучшим образом решать проблемы современной цивилизации. Появились концепции "отзывчивой" (responsive) администрации, полицентризма, "плоских" структур и т.д. Разумеется, принципиальные конструкции современной организации не могли быть отброшены ни в серьезной теории, ни тем более в практике. Произошел скорее некий синтез старого и нового подходов, в практическом плане во многом воплотившийся в США в административной реформе 1978 г. и последующих шагах уже республиканской администрации, направленных на де-централизацию управления, приближение его к людям и их нуждам при сохранении достоинств, основанных на веберовских постулатах формальных подходов к организации. В том же духе сформулированы и рекомендации Комиссии вице-президента США А. Гора с ее лозунгом "создать правительство, которое стоит меньше, а работает лучше". Сходные изменения произошли (и происходят) в 80—90-е годы в ряде европейских стран.

Итак, без сомнения, подход Вебера составил эпоху в адми-нистративной науке и практике, стал фундаментальной основой теории управления в индустриальном обществе. И значение его до сих пор далеко не исчерпано. Но вместе с тем, и это неизбежно, он нуждается в дополнении, обогащении другими подходами. И мой,

по необходимости предельно эскизный, набросок эволюции, произошедшей в науке об управлении, имеет целью показать движение именно в этом направлении. Суть его, как представляется, состоит в следующем.

Во-первых, в дополнении веберовской модели теорией неформальной организации, в рамках которой субъективный фактор выступает уже не как источник "помех", подлежащих уменьшению и в идеале устранению, но как неотъемлемый и существенный, а в известном смысле и главный компонент любой реальной организации. С этим фактором нужно не бороться (тем более что такая борьба в принципе бесперспективна и потому бессмысленна), а стремиться глубже понять его и, соединив с формальными компонентами веберовской модели, создать единую, всеохватывающую модель организации. Такая модель позволяет использовать как объективные, так и субъективные элементы для достижения более высокого уровня организационной эффективности. Наиболее яркий представитель этого подхода — Г. Саймон. Во-вторых, в уже сделанном следующем, еще более принципиальном шаге: подвергнуты сомнению сами притязания представить модель бюрократической организации как наилучший для всех случаев механизм решения проблем современного общества.

В нашей отечественной науке о государственном управлении происходили, в общем, сходные процессы, только с некоторым опозданием. После многолетнего явного акцента на формальные, нормативные, информационные аспекты администрирования, а затем обращения к "человеческому фактору" лишь в его сугубо прагматическом, функциональном аспекте в 80-е годы началось рассмотрение управления с позиций более широкого — человеческо-гуманистического — подхода, т.е. произошла переоценка субъективного компонента управления.

Таким образом, "реалистическая" трактовка феномена бюрократии — это развивающийся подход, соединяющий основы веберовской модели с критикой ее абсолютизации в качестве универсального образца. База критики двояка — научная и мировоззренческая. Научная критика основана в первую очередь на данных современных социологии и психологии, недвусмысленно свидетельствующих об огромной, порой решающей роли неформальных связей между людьми, а также их чувств, ориентации, установок — обстоятельство, недооцениваемое последователями "чистой" веберовской модели. Мировоззренческая же критика основана, с одной стороны, на гуманистических и общедемократических идеалах, с другой — во многом

воспроизводит марксову концепцию отчуждения человека в системе бюрократических отношений.

1.5 Современные мировые тенденции развития государственной службы

В целом традиционная модель государственного управления испытывает сейчас в мире определенный "кризис легитимности", т.е. падение доверия граждан к ней, к ее "человеческой составляющей" — чиновничеству, а также к ее принципиальной способности эффективно реагировать на "вызовы" сегодняшнего и тем более завтрашнего дня. В связи с этим понизился социальный престиж государственной службы и соответственно общественный статус самих служащих.

В ответ на это изменение обращенных к аппарату управления общественных ожиданий происходит серьезное переосмысление концептуальных основ административной организации, и в частности государственной службы. Так, получили популярность идеи "постбюрократической организации", т.е. отказа от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации, рыночного обмена в сфере управления, перехода от "логики учреждения" к "логике обслуживания", к развитию "нового государственного менеджмента".

Последнее направление стало особенно модным. Почти во всем мире ведутся поиски в области развития "государственного предпринимательства". Например, в Англии и даже в Новой Зеландии с руководителями среднего звена заключаются контракты на конкретный срок, предусматривающие достижение возглавляемой ими службой определенных результатов. Продление контракта поставлено в зависимость от этого. И на первых порах перевод на коммерческую, контрактную основу (маркетизация) части традиционных функций и структур госслужбы принес положительные результаты: повысилась ее эффективность, понизилась цена управленческих услуг, сократилась численность бюрократии. Однако позднее выявились и негативные стороны этих мероприятий, издержки расчета на рыночные механизмы как ключ к решению проблем государственного управления: размывание специфики госслужбы как института общественного служения и соответственно дискредитация самих ее работников как людей, занятых удовлетворением общественных потребностей, а не просто являющихся особой категории коммерческими агентами.

В целом происходящий в последние десятилетия на Западе частичный пересмотр основных принципов госслужбы можно свести к следующим основным направлениям:

анализ и институционализация политической роли бюрократии и механизмов реализации ею своих корпоративных интересов;

поиск оптимального соотношения политических и профессиональных начал в администрации;

уменьшение роли вертикальной административной иерархии, развитие функциональных органов, "плоских" структур и т.п.;

децентрализация, удешевление, сокращение администрации;

ограничение роли традиционной административной "лестницы чинов";

"менеджеризация" и даже маркетизация значительной части госслужбы;

максимально возможная открытость, "отзывчивость" бюрократии на потребности и ожидания граждан;

значительное повышение внимания к культурным и морально-этическим аспектам госслужбы.

Разумеется, существует* и "противотечение", зачастую весьма эффективное и аргументированное, со стороны классической административной идеологии и практики деятельности. Традиционная бюрократия даже имеет перспективы развития: примером тому служит относительно новое и беспокоящее многих явление — рост почти неподконтрольной гражданам и даже национальным правительствам наднациональной бюрократии — служащих международных организаций (ООН, ЕС, ЮНЕСКО и др.). Однако общий вектор, на наш взгляд, все же направлен в сторону "обуздания" бюрократии.

Многие специалисты считают, что можно говорить о том, что произошел определенный общий упадок статуса бюрократии, однако я не готов присоединиться к столь безоговорочному выводу.

Более того: сторонники нового подхода даже берут на себя смелость говорить о якобы происходящей постбюрократической (или административной) революции, хотя, как мне кажется, для подобных радикалистских умозаключений пока нет достаточных оснований.

Государственный аппарат по-прежнему существует и отнюдь не собирается самоликвидироваться. Более того: если бы какой-нибудь захвативший власть безумец попытался сделать что-то подобное, это привело бы общество к немедленной катастрофе. В полной мере сохраняют свою силу, несмотря на все изменения, и объективные социально-правовые характеристики статуса

государственного служащего. Видимо, после изложения общей теории и истории вопроса имеет смысл обсудить его государственно-правовую сторону.

1.7 Понятие статуса государственного служащего

Итак, *статус государственного служащего* предполагает: во-первых, непосредственную причастность по роду работы к подготовке, принятию и (или) проведению в жизнь решений в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства, причем в ряде случаев указанные действия влекут за собой заметные экономические и иные социальные последствия для всего общества или какой-либо его части; во-вторых, наличие у госслужащего правомочий и возможности выступать в пределах своей компетенции от имени государственного органа (и тем самым как бы от лица государства), представляя государственный интерес; в-третьих, сочетание строгой нормативной регламентированности деятельности в формально-процедурном отношении с довольно широкими возможностями принятия волевых решений на основе субъективной интерпретации как ситуации, так и регулирующих ее законодательных норм; наконец, в-четвертых (но отнюдь не в последнюю очередь по важности), принадлежность к особой профессионально-статусной группе, хотя и состоящей из представителей разных профессий, но объединяемой фактом работы в государственных органах. Это предполагает наличие у принадлежащих к ней лиц определенных государственно-властных полномочий и тем самым более значительной, нежели у подавляющего числа их сограждан, возможности оказывать влияние на развитие дел в обществе и, следовательно, повышенной ответственности за их состояние.

Теперь о бюрократизме. Без действия бюрократических (в веберовском смысле слова) механизмов современное общество не могло бы, как говорится, и дня прожить.

В точном смысле слова бюрократизм означает власть "бюро", т.е. письменного стола, — не народа, даже не конкретного лица, а должностной позиции. Иными словами, вспомогательная функция, призванная служить людям, быть орудием в их руках, приобретает над ними власть. Система рационального отправления дел из инструмента превращается в самодовлеющую машину.

В социально-политическом плане сущность бюрократизма состоит в отрыве аппарата управления от общества, в результате чего он превращается в самостоятельную силу с собственными эгоистическими интересами, которые он всячески культивирует и обеспечивает, используя свое положение распорядителя

общественными делами. Ведь практических возможностей для реализации своих групповых интересов у аппарата — в силу его места в структуре управления обществом — пожалуй, больше, чем у какой-либо иной общественной группы. При этом проблема не сводится к злостному, своекорыстному бюрократизму. Она вытекает из самой логики социальной структуры и общественного разделения труда: в любом обществе неизбежно существуют не только общие, но еще и особые интересы, в частности групповые. И для тех, кто имеет большие возможности для обеспечения приоритета этих интересов, естественно, больше соблазн их использовать.

Чиновник в принципе не может быть абсолютно бесстрастным исполнителем, как полагал Вебер, он склонен использовать свое положение для собственной выгоды. На уровне социально-групповых взаимодействий это выглядит так: аппарат порой стремится навязать обществу свой собственный интерес как якобы всеобщий. Другой объективной основой для перерождения рациональной бюрократии является ее органический антидемократизм. Он возникает из мнимой монополии чиновника на компетентность, оставляющей за "простыми" людьми лишь роль просителей, ходатаев.

И с организационно-технической точки зрения бюрократическая модель управления тоже содержит предпосылки для развития бюрократизма. Во-первых, поскольку первая задача чиновника — обеспечить соблюдение единых, общих для всех формальных правил, то постепенно эта задача превращается в самоцель. Рациональная в своей основе форма приобретает черты бессмысленного ритуала, а содержание подменяется формой. Снижается уровень понимания проблем, встающих перед аппаратом, отдельными его звеньями и служащими. Таким образом, для бюрократа задачи государственные превращаются, по Марксу, в задачи канцелярские. Всю сложность и многообразие реальных общественных дел он стремится втиснуть в рамки набора неких стандартных ситуаций, пытается подогнать действительность под свое ограниченное понимание и приспособить для удобства своего с ней обращения.

Далее, очень важен для понимания логики бюрократической машины небезызвестный "закон Паркинсона", согласно которому бюрократическая организация стремится к расширению своего влияния, к саморазрастанию. При этом отнюдь не наблюдается стремления к повышению собственной ответственности за состояние дел, скорее даже наоборот. Максимизация масштабов и сферы своего контроля при минимизации ответственности — вот бюрократический идеал.

Часто бюрократизм отождествляют с волокитой, отписками, канцелярщиной и т.п. Думается, однако, что эти внешние симптомы болезни неправомерно смешивают с ее внутренним содержанием, которое В.И. Ленин довольно удачно определил как "подчинение интересов дела интересам карьеры".

Пожалуй, сказанного достаточно для общего понимания существа явления. Теперь попытаемся дать его определение. Итак, **бюрократизм** включает в себя следующие компоненты: *в политическом плане — чрезмерное разрастание и безответственность исполнительной власти; в социальном — отчуждение этой власти от народа; в организационном — канцеляристская подмена содержания формой; в морально-психологическом — бюрократическая деформация сознания.*

Феномен бюрократизма многолик, многофакторен и мириадами нитей связан почти со всеми общественными институтами. В сущности, это целая проблемная область, изучение которой требует усилий обществоведов многих специальностей. Горький парадокс, однако, состоит в том, что именно в силу распространенности, которую получило это явление в нашей действительности, его исследование применительно к отечественной реальности было фактическим табу для нескольких поколений наших ученых. В результате мы не располагаем сегодня даже серьезным "анамнезом" заболевания, а между тем оно приобрело весьма запущенную форму и его развитие уже серьезно подорвало уровень общественного здоровья. Если мы не сумеем принять эффективных мер по излечению нашего общественного организма, за исход трудно поручиться.

Теперь, когда мы получили представление о том, что представляет собой бюрократия и государственная служба, перейдем непосредственно к рассмотрению организации государственной службы стран Северной Европы.

Для стран с традиционной скандинавской традицией государственного управления характерно меньшее внимание официальным правовым процедурам, однако сильный акцент на государственном вмешательстве идет вразрез с политикой дерегулирования и приватизации. Даже в тех случаях, когда имело место «отступление» государства и принимались некоторые явные меры по приватизации, речь прежде всего шла о «модернизации», а не о переходе на условия, более типичные для других стран. Правительства скандинавских стран весы широко применяют индивидуальные системы оплаты труда.

Децентрализация также полностью совместима со скандинавской традицией государственного управления.

Существует сильная традиция *авто*номии местных органов власти, подкрепленная политическими изменениями 1980-х и 1990-х годов. Кроме того, для скандинавской административной традиции характерна внутренняя деконцентрация центрального государственного аппарата при использовании советов и ведомств в качестве квазиавтономных организаций-исполнителей, структур, по крайней мере частично, была скопирована при провела реформ в рамках программы «Следующие шаги» в других странах. Кроме того, наделение властными полномочиями нижних эшелонов государственной службы (и их клиентов) хорошо согласуется с присущими этой традиции демократическими ценностями и принципами участия.

2. Государственная служба Дании[4]

2.1 Министры и министерства

Министры в качестве высших должностных лиц государства появляются в Дании еще до принятия первой конституции 1849 резолюцией короля от 24.03.1848 г., то есть в разгар «мартовской революции» на смену коллегиям приходят министры. Таким образом, старая система коллегиального управления, характерная для абсолютизма, заменяется системой единоличного решения дел. Принцип единоличной ответственности за состояние вверенных управлению министра дел на настоящий момент является конституционно закрепленным §40 конституции (ср. §20 регламента Фолькетинга, согласно которому парламент может сноситься с органами администрации только через министров, используя форму комиссий, учреждаемых в соответствии с §51 конституции) Фактически на настоящий момент министр является самостоятельным главой центрального органа управления (именуемого «министерством» или «департаментом») с особым кругом подведомственности. Таким образом, система исполнительной власти Дании может быть представлена в виде множества пирамидальных структур во главе с отдельными министрами, а не в виде единой пирамиды королем во главе.

Первоначально подбор кандидатур на министерский пост осуществлял непосредственно король, но с введением парламентаризма в 1901 г. назначение высших чиновников стало подведомственно Фолькетингу. Однако поскольку датский парламентаризм является парламентаризмом негативным, то для назначения на пост министра

---

[4] Использован текст книги М.А. Исаева "Основы конституционного права Дании" М., 2002 г., сс.226-254

не требуется специального вотума доверия со стороны парламента. Это означает, что формальная прерогатива по назначению членов кабинета по-прежнему находится в руках короля, которую он осуществляет, однако, по совету лидера победившей на выборах в Фолькетинг политической партии. Специальных требований при этом к личности министра не предъявляется, тем не менее, разумеется, он должен быть датским гражданином и дееспособным лицом. Как правило, министр должен принадлежать к политической партии, которой доверено формирование правительства, если речь не идет о формировании «делового кабинета», он может быть членом Фолькетинга, хотя и это требование не обязательно (§40 конституции). Специального образования или квалификации от министра также не требуется, но на практике наличие специальной подготовки, безусловно, влияет на назначение того или иного человека на высший бюрократический пост. Так, министр юстиции, конечно, должен иметь высшее юридическое образование, министр финансов — экономическое и т. п., считается также, что министр по делам церкви, как и король, обязан принадлежать к государственной народной церкви.

Статус министра как высшего должностного лица Дании в настоящий момент характеризуется законодательством в негативном смысле — в смысле определения условий и порядка наступления для него ответственности за действия, совершенные на государственном посту. Ответственность конституционным правом классифицируется на политическую и юридическую. Первая наступает согласно положению §15 конституции, когда вотумом недоверия со стороны Фолькетинга министры или весь кабинет отправляются в отставку. При этом речь может идти как об индивидуальной политической ответственности министра, когда в отставку уходит только он один, так и солидарной ответственности всего кабинета, когда вотум недоверия касается премьера. Впрочем, поскольку члены правительства солидарно связаны политикой, осуществляемой ими сообща, то вотум недоверия, вынесенный в отношении только одного министра, но за действия, вытекающие из политики всего кабинета, также может повлечь отставку всего правительства.

Формы политической ответственности согласно конституционной практике могут разниться. Например, не считается ответственным министр, допустивший с политической точки зрения ошибку, но незамедлительно исправивший ее. Точно так же рассматриваются случаи, когда ошибка допускается подчиненными министра, впоследствии им наказанными, однако в некоторых случаях за неправомерные действия своих подчиненных министр все равно может ответить перед парламентом. В то же время

считаются поводом к политической отставке действия министра, совершенные им как в стенах парламента, то есть по службе, так и вне ее. Например, когда общее состояние дел в отрасли управления, вверенной министру, или его поведение вызывают нарекания в прессе и неодобрение общественности. Политическая ответственность, таким образом, может наступать, например, за нескромное поведение в быту, вождение автомобиля в нетрезвом виде и т. п. Общим критерием здесь будут нормы политической нравственности, принятые при политическом общении в данном конкретном государстве. На Западе во всяком случае к соблюдению таких норм относятся очень щепетильно.

Юридическая ответственность министров регулируется в на стоящий момент специальным законом об ответственности министров №117 от 15.04.1964 г., изданным в соответствии с §13 конституции. Исторически первое требование о принятии такого закона восходит еще к 1855 г., когда, собственно, впервые возникла потребность в определении ответственности членов кабинета с точки зрения права. Вопрос решался долго. До 1939 г., когда такой за кон, наконец, выработали, было последовательно предложено и отвергнуто 14 законопроектов, но и в указанном 1939 г. принятии закон так и не вступил в силу из-за непринятия проекта конституции того же года. Только в 1959 г. смогли договориться о концепции закона, в основу которого положили критерий исключительно правовой ответственности министров, с чем согласились все политические партии, в том числе оппозиционные, и пять лет спусти такой закон был принят '. Кроме того, по аналогии к ответственности министров применяются положения гл. 16 уголовного закона «о преступлениях по службе» (ср. §2 закона об ответственности министров: «общая часть гражданского уголовного закона находит свое применение к обстоятельствам, регулируемым данным **зако**ном») и нормы деликтного права, регулируемые общегражданским законодательством.

Закон постановляет (§1), что ответственность для министров наступает только при исполнении ими своих служебных обязанностей. Впервые четко этот принцип был зафиксирован в решении Государственного суда от 17.06.1910 г. (дело министра внутренних дел Сигурда Берга), в резолютивной части которого содержалась четкая формулировка «при исполнении служебных обязанностей». Следующий прецедент, который здесь может быть назван, — решение Верховного суда (U 1946.902), в котором значилось: «определенные действия, совершенные обвиняемым в качестве министра, являющиеся звеном в проводимой правительством политике».

Далее постановляется, что ответственность министра наступает в случае не только прямого нарушения законодательства, но и в случае, когда он своими действиями способствовал (medvirke) такому нарушению — §3 (последнее включает в себя случаи контрассигнатуры данного министра, ср. §4 закона, где ответственность распространяется на всех министров, присоединившихся к данной контрассигнатуре) или же п. 1 ч. 2 §3: «когда ему стало известно, что его подчиненные предприняли действия, которым он не воспрепятствовал».

Понятие «способствования», важно подчеркнуть, в данном специальном законе не конкурирует с положениями общего уголовного закона, а дополняет их в том смысле, что специальное уточнение •того понятия исключает квалификацию действия министра по небрежности или неосторожности, покрывающего деяния своих подчиненных, что допускала бы общая норма уголовного закона, примененная по аналогии. Исторически такое уточнение квалификации восходит к прецеденту: решению Государственного суда от 22.02.1856 г. по делу министра внутренних дел Тиллиша, приказавшего городским властям Оденса расквартировать вновь сформированный драгунский полк. Суд посчитал, что ответственность надает не только на министра, контрассигновавшего решение короля, но и на тех, кто способствовал фактическому выполнению решения, в резолюции суда содержалась формулировка, что за коллективное решение отвечает тот, в чьем ведении находилось основное полномочие по решению данного дела — в результате наказали городской магистрат. Второй раз квалификация «способствования» была затронута прецедентом в решении Государственного суда от 17.06.1910 г., когда резолютивной частью была подтверждена не только дисциплинарная власть премьера над министрами, но и вновь всплыла формулировка «тот, в чьем ведении находится основное полномочие по выполнению решения».

Важно напомнить, что §3 уголовного закона категорию «бездействия» равно считает квалификацией «преступного способствования». Таким образом, общая квалификация «преступного способствования» могла быть нами определена, вслед за проф. П. Гермером , в виде конкретных случаев, а именно: когда министр знал о предпринятых действиях подчиненного, когда действия подчиненного являлись необходимым или естественным звеном в цепи действий по выполнению решений министра, когда министр пренебрег необходимостью регулировать действия подчиненного служебными инструкциями или должным надзором.

Наконец, закон указывает на еще один из признаков должностного преступления министра: деяние, совершенное сознательно, по небрежности или грубой неосторожности (§5). Часть вторая названного параграфа устанавливает особый случай ответственности: утаивание от Фолькетинга информации, необходимой ему, «или же утаивание во время прений в Фолькетинге сведений, которые имеют важное значение для решения палаты по делу». При этом, как считает проф. М. Сёренсен [2], характер действий министра, подпадающих под данное положение закона, может носить квалификацию «пренебрежения обязанностями» (pligtfors0mmelse), то есть небрежение вовсе не обязательно должно выражаться в грубой форме.

Закон об ответственности министров содержит шкалу наказаний, которые применяются к ним за преступления по службе (§6). Шкала наказаний варьируется от денежного штрафа до тюремного заключения сроком до 2-х лет. В случаях нарушения министром чьих-либо имущественных прав применяются по аналогии нормы гражданского права (§9 закона). В этом случае речь должна идти о виновном (culpa) поведении министра, причинившем материальный ущерб. Как правило, ответственность министра регулируется по аналогии с законом о возмещении вреда, причиненном действиями государства.

Срок давности по должностным преступлениям министров установлен в 5 лет (§8). Здесь необходимо сделать небольшое пояснение. Впервые возможность привлечения экс-министров к ответственности была зафиксирована в решении Государственного суда от 27.11.1855 г. (дело премьера Эрстеда). Однако тогда привлечение министра к ответственности вообще могло состояться только после того, как он покинул свой пост, фактически до введения парламентаризма в Дании существовала процедура импичмента, однако в настоящий момент, когда к ответственности привлекаются и действующие министры, установление удлиненных сроков давности может быть рассмотрено как специальная мера по усилению ответственности министров, поскольку общим уголовным законом (а преступления, наказывающиеся штрафом или незначительным тюремным сроком, предусмотрен срок давности всего в два года. Таким образом, удлинение срока давности по должностным преступлениям министров служит дополнительной гарантией законного отправления ими своих обязанностей. Кроме того, считается, что пятилетний срок может служить дополнительной гарантией обеспечения прав оппозиции, чья возможность по выдвижению обвинения против министров бывшего кабинета после новых выборов в Фолькетинг только укрепляется.

Более тяжкие преступления министров по службе наказываются в общем уголовном порядке, их вместе с вышеупомянутой категорией дел рассматривает особый судебный орган — Государственный суд (Rigsret).

Статус Государственного суда закреплен конституционно (§59 и §60). Более подробные положения о его структуре и полномочиях содержатся в специальном законе №100 от 31.03.1954 г. (распубликование №641 от 17.09.1986 г.), который пришел на смену закону еще от 1852 г. Первый вопрос, который сразу же может возникнуть в отношении него, — это вопрос о его природе. В тексте конституции положения о нем предшествуют положениям о судебной системе в целом, хотя все вместе они помещены в одной главе, поэтому было бы правильно считать его специальным судом, наделенным особой конституционной компетенцией, не входящим в снстему общих судов. Дополнительным аргументом к этому может послужить ч. 1 §1 закона о судопроизводстве, где перечислены все суды общей юрисдикции, при этом упоминание о Государственном суде отсутствует. Еще один довод в пользу специальной юрисдикции суда может быть найден в прецедентах U 1911.382 и U 1946.902, в которых Верховный суд указал, что рассмотрение обвинения против министра, как действующего, так и бывшего, в Государственном суде не противоречит принципу равенства всех перед законом, поскольку рассмотрение таких обвинений вытекает из особого характера правонарушений, совершенных министрами на своем служебном посту, тогда как действия министра, совершенные им в качестве частного лица, безусловно, подпадают под юрисдикцию общего суда.

Компетенция суда установлена ч. 1 §60 конституции, текстуально воспроизводимой в § 1 закона о нем: он рассматривает уголовные и гражданские дела против министров. Обвинение формально выдвигается либо королем (еще не было случая, чтобы король воо» пользовался этой прерогативой), либо Фолькетингом (такие чаи довольно часты). Первый раз Государственный суд был задействован в 1855 г. (дело премьера Эрстеда), последний раз Государственный суд вынес свое решение 22.06.1995 г. (дело министра юстиции Эрика Нинн-Хансена).

Согласно конституции (§59, ср. §2 и §5 закона) суд состоит 15 членов Верховного суда и такого же количества членов, выбранных депутатами Фолькетинга, но не из своего состава. Депутаты избирают также по два заместителя каждого члена суда. Кворум, необходимый для принятия решения по существу, однако, составляет 18 членов (§6 закона). Местопребывание суда —

Копенгаген, но он может собраться и в любом другом месте государства (§ 11).

Срок полномочий избранных Фолькетингом членов суда составляет 6 лет, в течение которых они функционируют на постоя inn основе. Именно такой вывод можно сделать из положений §3 и §4 закона, согласно которым полагается сразу же после выборов членов суда от Фолькетинга провести его первое заседание, на котором выбирают его председателя и заместителя председателя. В данном случае мы видим определенное расхождение, например, с норвежским образцом, существующем только на бумаге в виде списка, из которого по необходимости формируется судебное присутствие.

Срок полномочий председателя и его заместителя совпадают со сроком действия полномочий членов от Фолькетинга.

Процедура рассмотрения обвинения против министра в Государственном суде регулируется как самим законом о нем, так и общими процессуальными нормами, установленными законом о судоустройстве. Обвинение, выдвинутое королем или Фолькетингом, поддерживается специальным обвинителем, который может быть депутатом, в противном случае обвинение поддерживает Генеральный прокурор (rigsadvokat), обвинение сообщается председателю суда. К самому акту обвинения предъявляются особые требования. Оно должно содержать указание состава преступления и требование назначения конкретного наказания. Причем если выдвигается требование о наказании композиционном, включающем и тюремное заключение, и денежный штраф, то суд обязан в конечном итоге считать эти санкции связанными. Так, если он посчитает необходимым отказаться хотя бы от одной из них, то не применяется и другая указанная в обвинении санкция (§66 закона).

В течение 8 дней после внесения обвинения в суд обвиняемому назначается защитник (§14 закона).

Непосредственно перед судебным заседанием составляется обвинительный акт по делу, который готовит государственный обвинитель по материалам предварительного расследования, затем с этим актом знакомятся обвиняемый и его защитник (§21). Закон устанавливает срок для составления такого акта — 14 дней (§23), общие сроки по действиям, осуществляемым в порядке предварительного следствия, аналогичны тем, что установлены законом о судопроизводстве (§27 и §28 закона о Государственном суде). Впрочем, можно предположить, что в данном случае все это не более чем простая формальность, соблюсти которую, однако, необходимо, потому что состав преступления и доказательства по делу собираются на стадии выдвижения обвинения, то есть еще до

того, как Фолькетинг или король воспользуются своим правом обвинения (§60 конституции, см. также гл. XVIII регламента Фолькетинга).

День начала судебного следствия назначается судом по согласованию с обвинителем и защитником (§34). Сам ход судебного следствия определяется законом достаточно подробно, несмотря на то что судебное разбирательство в этом случае регулируется по аналогии нормами общего процессуального закона (§77): «К процессу в Государственном суде применяются, если иное не определено данным законом, постановления закона о судоустройстве». Закон особо подчеркивает свободу усмотрения суда в привлечении новых свидетелей и доказательств, оценке новых фактов и т. п., которые не были заслушаны и рассмотрены в стадии предварительного следствия.

По окончании предварительного следствия суд обязан вынести свое решение, закон говорит о необходимости «незамедлительно приступить к подготовке решения суда» (§61). Порядок голосования решения установлен в §63, где подчеркивается, что сначала голосуют члены суда из постоянных членов Верховного суда, за тем — назначенные парламентом. Последним голосует председатель. Решение определяется по большинству голосов, причем требуется простое большинство, голос председателя имеет перевес только, если мнения разделились поровну. Если же голоса разделились на несколько независимых мнений, то большинством считаются те мнения, которые имеют друг с другом наибольшее соответствие. Во всяком случае суд может специально проголосовать и этот вопрос. В случае необходимости суд может проголосовать еще' раз отдельно и сам результат голосования. Обжалование на решение Государственного суда не допускается

Министерство (ministeriet) или департамент (departamentet) представляют собой орган центрального управления высшего звена. «Департамент есть определение самого министерства, но таким образом, что все, что исходит от департамента, должно рассматриваться исходящим от самого министра, непосредственно под его юридическую или моральную ответственность», — гласит старое определение датского права '. Считается, что министерство (департамент) представляет собой единую структуру, объединяющую в зависимости от сложности задач, которые оно решает, различные управления (afdelinger) и даже ведомства (так называемые директораты — «direktorater»), каждое из которых напрямую подчиняется министру. Особенность такого министерского устройства в Дании можно проиллюстрировать, в

частности, тем, что в их структуре нет такого органа, как коллегия министерства, на которой принято разрешать дела, подготавливаемые или рассматриваемые отдельными структурами министерства. Министр непосредственно решает дела, отнесенные к его компетенции в силу их политической значимости. Разумеется, участие в подготовке рассмотрения этих дел принимает аппарат министерства. Этим же аппарататом решаются все остальные дела в форме так называемой подписи по уполномочиванию от министра (pa ministerens vegne, обозначаемого на письме сокращенно в виде трех букв PMV). Именно такой порядок министерского управления можно считать главной отличительной чертой датской бюрократии: «Без какого-либо формального основания полномочие подписываться от имени министра распространилось на всю организацию департаментов. Найдется крайне незначительное число работников, в основном занятых непосредственной административной работой, которые в той или иной степени не уполномочены ставить подпись от имени министра. Поэтому представляется достаточно трудным сказать что-то общее о том, каким образом это полномочие распределено, и вряд ли можно представить себе со всей ясностью то, как это полномочие варьируется от министерства к министерству. В настоящий момент канцелярский персонал уполномочен подписываться за министра, в доказательство чего можно привести публикацию в «Вестнике законов» бесчисленного множества общих правил и норм, подписанных чиновником от имени министра»[1]. Картина усугубляется еще и тем, что в датской практике отсутствует традиция издания должностных инструкций конкретным чиновникам. Инструкции издаются только по порядку исполнения законов, поэтому датский бюрократ зачастую сам определяет меру своей ответственности. Разумеется, данное положение дел возможно только в стране с *хорошими традициями* бюрократической работы. Кроме того, административная практика Дании знает ряд действенных мер по контролю за чиновником как со стороны судебной системы, так и со стороны так называемого гражданского общества.

Структура министерств, их количество и компетенция сегодня определяются непосредственно премьером в рамках так называемого «ressortfordeling» — распределения компетенции, в котором ОН «узурпирует», если можно так сказать, королевскую прерогативу. Как известно, в §14 конституция употребляет выражение «распределение обязанностей между ними» (forretningernes fordeling mellem disse), имея в виду «министерство, как бюрократическую структуру, наделенную определенной компетенцией», что позволяет правительству устанавливать круг

компетенции данного министра, одновременно определяя и структуру данного министерства '.

Надо заметить, что в настоящий момент эта прерогатива правительства в некоторой степени подвергается ревизии со стороны Фолькетинга, хотя речь, разумеется, не может идти о повторении попытки 1873 г., когда парламент напрямую вмешался в вопрос определения количества министерств. Тот известный случай во многом обусловливался перепетиями борьбы за парламентаризм и был купирован потому, что «датский Бисмарк», многолетний премьер Я. Эструп, сам крупный помещик, просто отказался от министерской зарплаты, благо личное состояние позволяло ему это сделать. Однако с 1920 г., когда произошла реформа государственной службы и госчиновники стали адресатом финансовой прерогативы

Фолькетинга (до этого жалованье чиновников проходило в графе расходов на содержание короля), для учреждения нового министерства и т. п. органа теперь необходима санкция бюджета. Кроме того парламент стал принимать законы, в которых прямо указывает, кому министерству поручается их исполнение, наконец, министерство жилищного строительства в 1947 г. и министерство обороны в 1950 г. были прямо образованы отдельными законами.

Но это усиление позиций парламентариев не привело к радикальному изменению ситуации. Более того, считается, что даже в своей финансовой прерогативе народное представительство всегда идет на поводу у чиновников. И наконец, вмешательство Фолькетинга в правительственную прерогативу вызвало обесценивание самого формального закона, который теперь фактически мог быть изменен простой резолюцией короля в Государственном совете. Объясняется это тем, что понятия министерства и должности министра не рассматриваются как одно целое, а это влечет за собой случаи, когда закон, определяя компетенцию министерства, не мешает его главе формально руководить, допустим, другими делами, входящими в круг ведомства совершенно другого министерства. совершенно уникальный случай в этом отношении произошел в 1957 г., когда в структуре правительства Дании появилось новое министерство внешней торговли, которому передали часть управлений (afdelinger) министерства иностранных дел. Фактически получилось, что одним министерством руководили два министра, просто у одного в подчинении находилось несколько управлений, а у другого — все. Точно такой же порядок наблюдается и в случаях назначения так называемых министров без портфелей, в ведомстве которых находятся все министерства сразу (их специальные управления), занятые решением задач, координация которых в об-

щем виде поручена данному министру без портфеля. Последний случай назначения такого министра состоялся в 2001 г. — в новом кабинете Андерса Фог Расмуссена появился министр по делам Европейского союза, одновременно он занимает пост министра без портфеля по делам беженцев, иммигрантов и интеграции.

В настоящий момент, по состоянию на 28.11.2001 г., в датском ПРАВительстве насчитывается 16 министерств, в предыдущем их было 19. На самом деле существенно изменилась структура и, соответственно, компетенция новых министерств. Например, ранее существовавшие два министерства: внутренних дел и здравоохранения теперь слиты в одно, также поступили с министерствами энергетики и промышленности, получив в результате министерство экономики, предпринимательства и северного сотрудничестве которому передали часть компетенции министерства жилья и городского хозяйства. Министерство юстиции, сохранив структуру, передало часть своих полномочий министерству транспорта, управление государственными активами и госпредприятиями **пере**дали министерству финансов с целью дальнейшей их приватизации и т. п.

2.2 Система центральных ведомств

Теперь мы вынуждены будем вторгнуться уже в сферу административного права (forvaltningsret) в той мере, в какой конституционное право полагает основу для функционирования общей системы администрации. Общая система администрации в Дании выражается термином «centraladministartionen», который обозначает всю совокупность органов центрального государственного управления, как принято это обозначать у нас. Именно эта система органов управляет страной на основе актов текущего законодательствования. имея собственную иерархию, структуру отдельных звеньев, входящих в нее и собственное функциональное предназначение, главной формой которого является административный акт (forvaltningsakt), направленный на создание прав и обязанностей у конкретного индивида или группы лиц. Именно в последнем случае функциональное предназначение органов администрации регулируется не столько самим административным правом, сколько непосредственно нормами конституционного или государственного права.

С общей точки зрения в администрации принято выделять организационную и функциональную стороны. Организационно вся система административных органов представляет собой единую систему, равно как и внутри каждого из звеньев этой системы наблюдается такое же единство. Иногда предпочитают углублять

этот признак, подчеркивая, что единство имеет иерархический характер, однако особенность скандинавской системы управления заключается в том, что иерархический уровень единства всех звеньев государственного управления в той или иной степени нарушен. Силь ьнее всего это сказывается в Швеции и Финляндии, менее всего » Норвегии и еще в меньшей степени в самой Дании. Но и здесь имеется довольно значительное число независимых административных органов управления. Далее, административная система внутри себя имеет тенденцию к дифференциации своих задач, на основе чего появляется так называемый отраслевой принцип управления. В Дании, где министерская система глубже всего пустила корни в государственной машине, этот принцип находит полное воплощение, чего, повторим, нельзя сказать о Финляндии, Швеции или Норвегии.

Система административного управления Дании знает и так называемые координирующие органы, которые действуют не на вершине административной пирамиды (пример такого органа мы разбирали выше — понятие правительства Дании), а внутри самой разветвленной системы администрации. Важно подчеркнуть, что координирующий орган может представлять собой как министерство (департамент), так и особое структурное подразделение данного министерства, нередки случаи появления отдельных комитетов, основная задача которых как раз и состоит в координации усилий нескольких органов управления.

Таким образом, с организационной точки зрения под административным органом управления мы можем понимать все органы власти и управления, которые существуют для реализации государственных задач в сфере королевской прерогативы (§3 конституции) отправления исполнительной власти в государстве.

Однако именно этот формальный подход в определении понятия административного органа представляет известную трудность, на что, в частности, указал Х. Цале, утверждая, что легче перечислить инстанции, входящие в администрацию, нежели дать им позитивное определение '. Используя свой негативный метод, Цале утверждает, что к администрации в широком смысле относятся все государственные органы за исключением Фолькетинга и судов. Главное, что при этом исключается возможность их смешения по принципу назначения персонала этих органов, если бы мы считали, что к административным структурам относятся органы, чье назначение в конечном счете определяется по утверждению короля или по утверждению органа, которому король передал свое право такого утверждения (см. §27 конституции).

Вместе с тем, на наш взгляд, подобное запутывание очевидных вещей вряд ли пойдет на пользу конституционной науке.

С функциональной точки зрения, а именно она должна быть взята в качестве критерия, по нашему мнению, под административным органом следует понимать тот орган, который действует во исполнение общей регулятивной роли государства. Под регулированием в данном случае понимается не только исполнение законов, но и проявление собственной прерогативы управления делами, которые выше были нами определены как «правительственные дела» или «правительственные акты», — словом то, что англичане называют act of State, а французы — pourvoir de governement. На основе последней отличительной черты у административных органов появляется возможность издания собственных актов, о которых мы уже говорили выше, с особым действием по кругу лиц, во времени и в пространстве.

Этот особый вид административной прерогативы в Дании нередко именуется административным регулированием, и суть его заключается как раз в том, что мы только что определили выше: наделять граждан и государственные органы взаимными правами и обязанностями по поводу исполнения законов или реализации задач в государственной сфере управления. Интересно отметить, что подобное регулирование (вспомним: наделение правами и обязанностями именно в нашей теории права и понимается как «регулирование») в Дании рассматривается как один из общих постулатов государственной идеологии, воплощенной в категориях духа и принципов конституции, когда согласно общедемократическому взгляду на порядок управления администрация понимается исключительно как ряд государственных органов, оказывающих услуги населению ', в некотором роде это парафраз известной максимы, что чиновник — слуга государства, в данном случае он — слуга народа. Главной формой осуществления административного регулирования являются административный акт (forvaltningsakt) и административное решение (forvaltningsafgorelse), последнее в некотором роде может быть понято как узкое определение предыдущего термина.

Первое понятие, понятие административного акта, как наиболее широкое, включающее в себя не столько регулирование взаимоотношений государства с населением, сколько отношения внутри самой административной вертикали власти, мы рассмотрим ниже , но понятие административного решения, определяемое датской доктриной именно как нормативный акт, изданный администрацией и имеющий своей целью регулирование взаимоотношений граждан и чиновников ', будем рассмотрено нами сейчас же, поскольку категория административного решения является, как мы сможем

убедиться ниже, центральным понятием в административном процессе — порядке управления, регулируемым в современной Дании отдельным законом и составляющим отдельный предмет государственною управления вообще.

Наиболее близкое легальное определение понятия «административное решение» мы можем найти только в законе о порядке административного управления №571 от 19.12.1985 г.: «дела, по которым принимаются или могут быть приняты решения административными властями» (ч. 1 §2 закона). Уточнение этой формулировки содержится в особой инструкции к данному закону: «Под выражением «принятое решение» понимается подготовка правовых актов (актов управления), то есть предписаний, имеющих своей целью утверждение того, что может считаться при тех или иных обстоятельствах правом» (ч. 3 п. 10). Соответственно вслед за Бентом Кристенсеном мы можем утверждать, что с общей точки зрения административное решение может быть как индивидуальным, так и общим нормативным актом, целью которого всегда бывает **про**явление принудительной силы государства [2]. В этой связи мы **дела**ем единственное дополнение: административное решение в смысле представляет собой решение по регулированию взаимоотношений граждан и государства. Поэтому административное решение как таковое есть только специальное понятие более широкого понятия административного акта.

Административные решения принимаются органами администрации в порядке общего управления. Характерной особенностью датского административного права было то, что вплоть до 1985 г. этот порядок не регулировался объективными нормами закона. В основном эта сфера была предметом регулирования доктринальных положений и многочисленных судебных прецедентов '. Правда, Дания в этом смысле не была одинокой среди остальных скандинавских стран, например Норвегия до 1970 г. также не регулировала эту сферу объективными легальными нормами, исключение составляла только Швеция. Напомним, шведская модель административного управления использовала систему административного обжалования решений (rekurssystem), которая во многом сформировалась в **XVII**—XVIII вв.

Уже в 1958 г. специальные комиссия подготовила норвежскому Стортингу доклад (Woldrapport), который в конце концов и привел к принятию в 1967 г. закона о порядке административного управления (forvaltningsloven, вступил в силу 1.01.1970 г.). Используя во многом норвежский опыт, датчане также с 1970 г. приступили к частичному регулированию сферы административного управления, приняв закон о гласности в

административном управлении №280 от I0.06.1970 г. (offentlighedsloven, ныне заменен законом №572 от I9. 12.1985 г.). В дополнение данного закона, о чем мы упоминали Выше, министерством юстиции издана особая инструкция Vejledning om fbrvaltningsloven, что позволяет рассматривать закон вкупе с инструкцией как одно целое.

Итак, закон о порядке решения административных дел определяет, что его главная цель заключается в регулировании порядка принятия администрацией решений, касающихся статуса частных лиц (граждан). Считается, как совершенно правильно подмечаем Х. Цале, «регулирование административной процедуры может быть направлено на то, чтобы решения органов управления (их деятельность в общем смысле) проходили в таких формах, при которых доверие населения к администрации укреплялось бы, а обсуждение администрацией конкретных дел отличалось бы гибкостью и индивидуальным подходом»[1]. В этой связи выглядят вполне логичными и традиционными положения датского закона, определяющие правила беспристрастности органа администрации при вынесении им решения.

От принятия решений, например, отстраняются лица, имеющие личный или экономический интерес в содержании обсуждаемого *ре*шения, либо те, которые ранее уже представляли какую-либо из сторон в аналогичном случае, супруг или родственники лица, имеющего особый экономический или личный интерес в принятии такого решения, имеющие тесную связь с юридическим лицом, обществом или объединением, заинтересованным в деле, могущие принимать участие в рассмотрении жалобы или осуществлении контроля и надзора выполнением принятого решения, а также те, в отношении которых могут возникнуть подозрения в предвзятости (ч. 1 §3). Пункт 12 инструкции разъясняет эти положения следующим образом: «Невозможность принятия участия в рассмотрении дела (inhabilitet) возникает для каждого, кто состоит на службе в органах общественного управления. Не имеет поэтому значения, в чем выражается служба данного лица: является ли он служащим, действует ли он на основании законного назначения или на основании выборов. Равно не имеет значения, получает ли он заработную плату за свою службу, занят ли он на службе полный или неполный рабочий день, выполняет ли он свои обязанности члена коллегиального органа администрации, является л» членом коммунального правления или специальной комиссии КОММУнальных органов управления». Столь жесткие требования, напомним, необходимы для того, чтобы обеспечить независимость

стороны, адресата административного решения — частного лица или группы граждан (см. п. 20 инструкции).

Закон тем не менее предусматривает возможность оказания помощи лицам, обратившимся в органы администрации, которая выражается в предоставлении этой стороне всей необходимой информации о порядке подачи заявления (просьбы, ходатайства и т. п., §7). Чиновник не имеет права, что называется, «отфутболивать» просителя, ссылаясь на то, что документы, составленные им, сделаны не по форме и т. п. Особо подчеркивается (ч. 2 §7), что, даже если заявление подается не по адресу, его все равно необходимо принять и затем направить в надлежащую инстанцию. Заявитель может в любое время рассмотрения своего дела прибегнуть к услугам собственного представителя (таким представителем может быть адвокат или профессиональный аудитор, п. 39 инструкции). Власти, однако, могут настоять на его личном участии в рассмотрении дела, если того требуют обстоятельства и суть дела (ч. 1 §8 закона). Сторона, участвующая в деле, может знакомиться с документами, которые имеют к ней отношение (§9). При этом делается исключение только для правительственных документов: протоколов заседаний Государственного совета, протоколов конференций министров, служебной переписки ведомств по конкретному судебному делу (§ 14). Не подлежат огласке документы, содержащие государственную тайну, дипломатическая переписка (§ 15). Решение об ознакомлении стороны с документами по ее делу принимает та инстанция, в компетенции которой находится принятие решения по данному делу (§16). Обсуждение дела проходит с соблюдением права стороны доводить до сведения органов администрации все факты и обстоятельства, которые данная сторона считает для себя важными. Закон особо подчеркивает, что несоблюдение этого требования отсрочивает принятие окончательного решения. При этом власти обязаны установить срок, в течение которого сторона в деле должна ознакомить административный орган с такой информацией (ч. 1 §19). При изменении уже принятого решения административная инстанция может не заслушивать сторону (ч. 1 §20), но дополнительную информацию при повторном обсуждении дела ей все равно предоставляют (ч. 2 §30). Общий срок обжалования административного решения в вышестоящую инстанцию установлен в 14 дней (ч. 3 §20, ср. §25 закона). Для избежания волокиты при принятии решения сторона в любой момент может потребовать вынести его.

Административное решение помимо своей резолютивной части обязательно должно содержать часть мотивировочную, в которой подробно излагаются основания, по которым, собственно, и было

принято решение (гл. 6 закона). Само решение может быть вынесено в устной форме, хотя, как подчеркивает п. 128 инструкции, в настоящий момент чаще выносятся решения именно в письменном виде. Во всяком случае сторона может потребовать вынесения решения в письменной форме (ч. 1 §23 закона). Чиновники, занятые вынесением решения по делу, обязаны хранить в тайне информацию, имеющую личный характер, с которой они были ознакомлены в ходе разбирательства (§27). В противном случае они несут ответственность в порядке §152 общего уголовного закона.

Другой законодательный акт, закон о гласности в административном управлении, дополняющий административный процесс, был принят в 1985 г., заменив предыдущий закон 1970 г. К нему также прилагается подробная инструкция по его осуществлению. В общем и целом этот закон направлен на то, чтобы информировать граждан и прессу обо всем, что происходит в сфере административного управления, и тем самым обеспечивать доверие общественности к органам администрации (п. 1—2 инструкции). Основная задача закона таким образом заключается в регулировании доступа граждан к информации. Чаще всего при этом используется форма ответов на запросы заинтересованных лиц.

К системе центрального государственного аппарата в Дании относятся несколько видов органов. В общем и целом датские юристы насчитывают четыре подобных вида: департаменты (министерства), директораты, комитеты и все те, которые не подпадают под первые три вида '.

Департаментское управление мы уже рассмотрели выше, поэтому сосредоточимся на анализе подчиненных им так называемых директоратах (direktorater). Под последними понимаются управления (все чаще в последнее время их так и стали называть — «styrelser»), структурно состоящие из определенного числа чиновников и канцелярского аппарата, занятых управлением определенного типа делами. Как подчеркивает П. Мейер, «названия "управление" или "директораты" употребляются в качестве технического термина, обозначающего административную организацию, сфера применения компетенции которой имеет те же очертания, что и у департамента, которому она подчиняется. Разница между департаментом и директоратом заключается в том, что глава директората является чиновником, несущим персональную ответственность за свои действия»[1]. Считается, что компетенция директората-управления всегда уже, чем компетенция департамента, в структуру которого он входит. За последнее время обнаружилась тенденция постепенного уменьшения числа директоратов [2], они постепенно входят в состав министерств на правах их отделов (afdelinger). Как правило, в

структуре министерства имеется от одного до нескольких директоратов.

Функционально директораты предназначены для разгрузки работы департаментов от управленческой рутины, а это ведет к тому, что министр очень редко напрямую руководит подобным подразделением. Однако в некоторых случаях такое содействие необходимо, когда директорату поручается решение важной экономической или политической задачи.

По составу директораты отличаются от министерств меньшим числом карьерных чиновников, соответственно большим количеством канцелярских служащих. В их составе отсутствуют, как правило, политические назначенцы — последнее характерно скорее для департамента. Директорат возглавляется директором, который управляет им единолично. Директорат может включать в себя отделы во главе с их начальниками, отделы могут подразделяться на конторы во главе с начальниками контор. Впрочем, единообразие в структуре директората отсутствует. Внутри директората действует та же система уполномочивания подписываться за директора, как внутри министерства, обозначаемая как P. D. V.

Комитет (naevn, нередко наименование «совет» — «rad» или «комиссия» — «udvalg») отличается от всех остальных центральных органов своей системой управления — он управляется не единолично, а коллегиально. Комитет, как правило, действует совершенно независимо от конкретного министра. Количество комитетов также довольно велико, но число их не постоянно, так как и Дании идет беспрерывный процесс упразднения старых и **созда**ния новых комитетов на основе текущего законодательства.

У комитетов довольно сложная классификация '. В настоящий момент принято различать так называемые комитеты по **рас**смотрению жалоб (ankenaevn), которые рассматривают жалобы населения на действия органов администрации в рамках административного процесса, например, Landskatteretten — суд по рассмотрению жалоб на налогообложение сельскохозяйственных угодий. Другая группа комитетов — советы, главная задача которых давать министру (департаменту или директорату) заключения по вопросам, входящим в их компетенцию. Такие заключения они могут давать как по заданию, так и по собственной инициативе. Подобные консультативные органы появились и датской административной системе еще в конце XIX ВЕКА. Следующая группа: ansogningsnaevn, перевод которых затруднен,— это комитеты, занятые распределением финансовых средств в сфере экономики. Сюда же относятся специализированные исследовательские советы (forskningsradene), финансирующие

научно-исследовательские проекты, а также проекты в области искусства и культуры.

Поскольку комитеты являются коллегиальными органами, то решение они принимают голосованием. В их составе всегда очень много экспертов, представителей корпораций '. Многие комитеты создаются вне сферы решения политических задач, порученных отдельному министру, поэтому влияние последних на комитеты минимально. Структура комитета проста: коллегия и постоянный секретариат, либо коллегия и постоянный секретарь, некоторые комитеты состоят только из коллегии, а роль секретариата играет департамент или директорат.

К последней группе административных органов можно отнести довольно большую группу государственных учреждений (offentlige institutioner)— от Датского национального банка до Национальной радиовещательной корпорации (Radio Danmark) и университетов, сюда же принято относить все так называемые отраслевые научно-исследовательские институты, подведомственные отдельным министерствам, специализированные учреждения, занятые посредничеством на рынке труда (улаживание трудовых споров). К этой группе принято относить и губернаторов (amtsmaend), которые входят в систему центральной администрации (МВД), но являются ее представителями на региональном уровне.

2.3 Нормативные акты исполнительной власти

Отчасти выше мы уже рассмотрели эту проблему в узком ее значении, проанализировав понятие административного акта в форме административного решения. В настоящем параграфе нам предстоит рассмотреть широкое понятие административных актов, традиционно покоящееся на самостоятельном указном праве правительства, которое содержит в себе два вида актов: указы, изданные но исполнение законов, указы, изданные в силу правительственной

прерогативы. Конституционное основание этому находят в §3 конституции. Соответственно указ, как его понимают датские юристы, отличается от административного акта по инстанции, от которой он исходит. Как правило, это высшие административные власти: король в Государственном совете, отдельные министры. Другое отличие — в иерархическом содержании норм, входящих в него, и в том, что он в значительной степени, если не сказать полностью, представляет собой акт самостоятельного нормотворчества административных властей. Терминологически этот вид актов А. Росс очень удачно называл «указами, издающимися не во исполнение

законов» (anordninger, der ikke har hjemmel i lov)[1]. Другой вопрос, что служит основанием такого рода прерогативе.

Подобный вывод мы делаем на основе анализа двух определений. Первое принадлежит перу проф. Х. Цале и гласит: «Под предписанием или регулированием посредством него понимается норма, выведенная из текста, которая возникает с целью осуществления регулирования. Предписание или регулирование отличаются, таким образом, от норм, основывающихся на одном или нескольких конкретных решениях, где решения представляют собой образ действия, применимого в практике обсуждения будущих однотипных дел»[2]. Таким образом, мы может видеть, что административный акт в узком значении представляет собой техническую модель решения проблем, суть которой представляет собой применение норм источника права к конкретным случаям жизни. Указ же в смысле конституционно-правовом «понимается как акт, исходящий от административной власти и устанавливающий общие нормы, адресуемые гражданам. Указ отличается от закона тем, что он не принят законодательной властью и всегда содержит в себе нормы общего характера. Он отличается от административного акта общим характером своих норм, а от служебных приказов тем, что адресуется не подчиненным администрации инстанциям»[3].

Терминологически указы принято различать на: так называемые «указы» (anordninger), которые издаются за подписью короля, и «распубликования» (bekendgerelser), издаваемые отдельным министром. И те, и другие, поскольку они содержат общие нормы, касающиеся в той или иной степени статуса граждан, подлежат обязательной публикации в «Вестнике законов».

Основанием к изданию нормативных актов исполнительной власти, как мы сказали выше, служит §3 конституции, который, как мы помним, ввел в датское конституционное право понятие исключительной и общей законодательной власти, отнеся первую сферу к ведению только Фолькетинга ', а вторую — короля и Фолькетинга совместно.

Общая законодательная компетенция, таким образом, закрепляется за исполнительным органом власти, во-первых, благодаря самой конституции, во-вторых, в силу конституционно-правового обычая, в-третьих, в силу практики — последнее особенно возможно там, где еще нет объективной нормы права и лакуна заполняется нормами административного законодательства. Все эти случаи, как отмечает датская конституционная доктрина, не противоречат ни конституции (ее духу и принципам), ни принципу легалитета, по-

скольку считается, что административная норма в любой момент может быть заменена на норму объективного закона.

Классификация подобных нормативных актов будет следующей. Прежде всего это указы, изданные королем в Государственном совете. Содержание таких указов может быть как постоянным: назначение новых выборов, назначение и увольнение министров, утверждение законопроекта, распределение обязанностей между министрами, издание временных законов, акты помилования, ратификация важных международных договоров, — так и выражать собой статус короля как главы государства, например указами короля первоначально было проведено разграничение датского территориального моря (указ №437 от 21.12.1966 г.), распространен суверенитет Дании на континентальный шельф (указ №259 от 7.06.1963 г.) и др. Форма и тех и других указов — «резолюция короля», данная в Государственном совете.

Следующая группа указов — это указы во исполнение законов. Среди них различают указы, вводящие законы и их нормы в действие (gennemforelsesanordninger). В этом случае в самом законе обычно предусматривается формула: «министр принимает необходимые меры по введению в действие постановлений данного закона». В рамках подобного правомочия, а оно шире, чем компетенция, упомянутая в §22 конституции, могут издаваться общие постановления о том, как граждане правомочны реализовывать права, предоставленные им данным актом. Форма таких указов — «распубликование законов» (lovbekendtg0relser).

Известны указы, уполномочивающие нижестоящие административные власти издавать правила материального содержания (fuldmagtsanordninger). По форме это различные инструкции (vejledninger), постановления (forskrifter) и т. п.

Указы, регулирующие внутренние отношения в органах административного управления (tjenesteanordninger), на основании которых действуют представители властей. На эти указы могут ссылаться граждане, чтобы заставить эти органы произвести то или иное действие. Но в чистом виде это, безусловно, служебные приказы, а не указы, так как они не публикуются, и только в редких случаях, когда ими определяется полномочие того или иного органа управления совершить какое-либо действие, затрагивающее интересы частных лиц, они могут попасть, считает М. Сёренсен[1], в разряд указов.

Последняя категория нормативных актов исполнительной власти, которая может быть здесь названа, — это указы, регулирующие

оказание услуг административными органами населению (anstaltanordninger).

2.4 Вооруженные силы Дании[5]

Военная доктрина страны предусматривает следующее: наличие системы всеобщей (тотальной) обороны, главным компонентом которой являются вооруженные силы (ВС), организацию обороны по территориальному принципу, сохранение всеобщей воинской обязанности, содержание в мирное время немногочисленных сбалансированных ВС и возможность их наращивания за счет подготовленного резерва и высокой мобилизационной готовности. Одним из главных факторов обеспечения национальной безопасности считается участие войск союзников в отражении вооруженной агрессии. Взаимные обязательства по использованию этих войск, организации их повседневной и боевой деятельности, а также правовой статус пребывания на датской территории зафиксированы в двусторонних соглашениях с теми государствами, воинские контингента которых планируется дислоцировать на территории Дании.

В соответствии с законом № 909 от 18 декабря 1993 года <О целях, задачах и организации вооруженных сил> они должны быть готовы к выполнению следующих основных задач:

- организация эффективной обороны национальной территории и прилегающих к ней районов;
- создание условий для приема, развертывания и боевого применения войск (сил) усиления союзников по НАТО и ведение совместно с ними боевых действий с целью сохранения суверенитета и целостности страны;
- участие в соответствии с союзническими обязательствами в составе ОВС НАТО в операциях по урегулированию конфликтов и управлению кризисами как в зоне ответственности НАТО, так и за ее пределами;
- активное участие в операциях по поддержанию и установлению мира, а также в гуманитарных акциях согласно мандату ООН или ОБСЕ как самостоятельно, так и в составе многонациональных сил.

---

[5] Использован текст: И. Мартов "Вооруженные силы Дании .\Зарубежное военное обозрение 27.06.2004 г

Военно-политическое руководство Дании считает также, что от состояния национальных вооруженных сил и их участия в миротворческих операциях в значительной степени зависит авторитет страны на международной арене и ее влияние на процессы, происходящие на Европейском континенте.

В соответствии с конституцией страны главой государства и верховным главнокомандующим вооруженными силами является монарх (в настоящее время королева, рис.1). Фактически основные вопросы военного строительства решаются парламентом и правительством через министерство обороны.

Парламент определяет основные направления строительства ВС и утверждает военный бюджет. Ему предоставлено исключительное право решать вопросы войны и мира. Лишь с его согласия вооруженные силы могут быть переданы в состав ОВС НАТО. При этом требуется, чтобы за это решение проголосовало не менее 5/6 депутатов парламента.

Правительство во главе с премьер-министром отвечает за состояние и строительство вооруженных сил. В исключительных случаях, например при возникновении военной угрозы, когда невозможно срочно собрать парламент, оно может обращаться в НАТО с просьбой о выделении сил усиления и принимать решение о передаче своих войск в состав ОВС блока. Это решение должно быть в кратчайшие сроки утверждено парламентом.

Министр обороны (гражданское лицо, представитель правящей партии или коалиции) несет персональную ответственность перед парламентом и правительством за состояние вооруженных сил, разработку военных законопроектов и бюджета, перспективных и текущих планов развития ВС, а также за реализацию политики в области военного строительства. Он представляет Данию в комитете военного планирования НАТО. В мирное время ему непосредственно подчинены хемверн (добровольная военизированная иррегулярная организация) и разведывательная служба вооруженных сил.

Главнокомандующий вооруженными силами несет ответственность за состояние и боевую готовность войск (сил), разработку планов строительства, мобилизационного и оперативного развертывания, использование ВС, их комплектование, материально-техническое и тыловое обеспечение, руководство боевыми действиями войск (сил), остающихся в национальном подчинении. Управление вооруженными силами он осуществляет через штаб обороны, а также командующих оперативным командованием сухопутных войск (СВ), тактическим авиационным командованием (ТАК) и оперативным командованием

ВМС. Главнокомандующий ВС является членом военного комитета НАТО, а его заместитель - начальником штаба обороны.

Руководство силами и средствами, выделяемыми в военное время в оперативное подчинение командованию блока, осуществляет командующий оперативными силами Дании (он же командующий субрегиональным командованием ОВС НАТО <Северо-Восток>). В мирное время в его обязанности входит контроль за ходом боевой подготовки и соответствием уровня боевой готовности соединений, частей и подразделений, предназначенных для передачи в ОВС блока, установленным нормативам. Он подчинен главнокомандующему вооруженными силами Дании, а по линии НАТО - командующему региональным командованием <Север>.

МТО вооруженных сил осуществляют материально-технические командования видов ВС, которые замыкаются на штаб обороны.

В военно-административном отношении территория Дании делится на семь военных округов (три на п-ове Ютландия, три на Зеландских о-вах и один на о. Борнхольм), единых для СВ и хемверна, и три военно-морских района (ВМР). Фарерские о-ова и о. Гренландия имеют самостоятельные военно-морские командования.

Вооруженные силы Дании включают три вида: сухопутные войска, ВВС и ВМС. В мирное время в их состав на правах самостоятельного вида входит хемверн. По сообщениям иностранной печати, общая численность ВС составляет 28,5 тыс. человек, в том числе сухопутных войск - 19 тыс., ВВС - 5,5 тыс., ВМС - 4 тыс.

Сухопутные войска являются самым многочисленным видом вооруженных сил и предназначаются для обороны страны как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими видами ВС и войсками усиления союзников по Североатлантическому союзу, а также для действий в составе ОВС НАТО в зоне ответственности блока и многонациональных формированиях при проведении миротворческих операций под эгидой международных организаций. Руководство ими осуществляет командующий оперативным командованием (штаб на АвБ Каруп, п-ов Ютландия) через командующего Датской мотопехотной дивизией, командующего Восточным командованием СВ и командирами военных округов.

Войска, дислоцирующиеся на п-ове Ютландия, подчиняются непосредственно командующему оперативным командованием сухопутных войск, а на датских островах и о. Борнхольм - командующему Восточным командованием СВ.

По оперативному назначению СВ подразделяются на полевые войска и войска местной обороны.

Полевые войска предназначены для решения главных задач, стоящих перед СВ, и включают наиболее боеспособные соединения и части. Они комплектуются подготовленным личным составом в возрасте до 35 лет, оснащаются современными системами вооружения и военной техники (В и ВТ). В полевых войсках в мирное время имеются боеготовые части и подразделения, в задачу которых входит обеспечение мобилизационного и оперативного развертывания полевых войск. В полевые войска входят Датская мотопехотная дивизия. Датская бригада реагирования (ДБР), четыре боевые группы (пехотные бригады сокращенного состава) - Ютландская, 2-я и 3-я Зеландские, Борнхоль-мская, кроме того, их отдельные подразделения боевого и тылового обеспечения, учебные части и военные учебные заведения.

В сухопутных войсках имеются 14 учебно-мобилизационных полков: пять пехотных, три артиллерийских, два танковых, два инженерных, транспортный, связи. Их основными задачами являются проведение начальной подготовки личного состава сухопутных войск, переподготовка резервистов, обеспечение мобилизационного развертывания боевых групп и войск местной обороны.

Командиры военных округов отвечают за организацию территориальной обороны в пределах своего округа, подготовку и мобилизационное развертывание войск местной обороны. С переводом вооруженных сил на военное положение в их распоряжение переходят отдельные подразделения и части полевых войск, выделяемые для территориальной обороны, а также войска местной обороны и подразделения хемверна. Возглавляет военный округ, как правило, один из командиров учебно-мобилизационных полков, дислоцирующихся на территории округа.

Войска местной обороны в мирное время не имеют боеготовых частей и подразделений, развертываются при объявлении мобилизации и комплектуются военнообязанными старших возрастов (свыше 35 лет) по территориальному принципу. Они оснащаются устаревшими образцами В и ВТ, которые, как правило, снимаются с вооружения полевых войск. Главными задачами войск местной обороны являются: прикрытие мобилизационного и оперативного развертывания полевых войск и войск (сил) усиления союзников, оборона десантно-доступных участков побережья, охрана и оборона крупных военных, государственных и промышленных объектов, транспортных узлов. Войска местной обороны сводятся в батальоны, артиллерийские

дивизионы, роты и батареи. Всего в них может быть до десяти отдельных пехотных батальонов и 15 рот общей численностью около 14 тыс. человек.

Военно-воздушные силы включают силы и средства ВВС и ПВО, которые входят в состав тактического авиационного командования (ТАК, штаб на АвБ Каруп). Перед ним поставлены следующие основные задачи: авиационная поддержка сухопутных войск и военно-морских сил; участие в операциях ОВВС НАТО; противовоздушная оборона важных объектов и группировок войск; охрана наземных и морских коммуникаций; ведение воздушной разведки; переброска по воздуху воинских подразделений, грузов, В и ВТ. ТАК, являющееся компонентом ОВВС <Север>, включает: четыре эскадрильи боевой авиации (68 самолетов F-16A и B), эскадрилью транспортной авиации (три самолета С-130 и три <Гольфстрим-3>) и вертолетную эскадрилью (восемь вертолетов S-61A), группу наземных средств ПВО (два дивизиона ЗУР <Усовершенствованный Хок>), группу контроля и управления воздушным движением (пять радиолокационных станций), шесть авиабаз (Каруп, Вандель, Ольборг, Скрюдструп, Верлесе и Тирструп), из которых три (Каруп, Тирструп, Вандель) - резервные. Силы и средства ПВО входят в сектор ПВО <Запад>. В стране имеется развитая аэродромная сеть и, по заявлению командующего ТАК, датские ВВС совместно с наземными службами гражданской авиации способны принять одновременно до 300 самолетов боевой и вспомогательной авиации союзников.

Военно-морские силы включают оперативное командование ВМС, Гренландское военно-морское командование и военно-морское командование на Фарерских о-вах. Основными их задачами в мирное время являются: охрана территориальных вод, контроль за судоходством и экономической деятельностью в территориальных водах и исключительной экономической зоне, подготовка экипажей кораблей и частей ВМС к выполнению боевых задач и участию в миротворческих операциях, оказание помощи спасательным службам при авариях и катастрофах в прибрежных водах. В чрезвычайных условиях или во время войны этот вид ВС должен быть готов к оказанию поддержки сухопутным войскам при ведении ими боевых действий в прибрежных районах, блокированию совместно с силами союзников Балтийских проливов, постановке минных заграждений в прибрежных водах, борьбе с подводными лодками, надводными кораблями и минной опасностью. Кроме того, предусматривается участие ВМС в действиях в составе ОВС блока при выполнении ими своих обязательств как в зоне ответственности

НАТО, так и за ее пределами, а также в операциях многонациональных сил по поддержанию и установлению мира.

В оперативное командование ВМС (штаб в г. Орхус) входят флот и авиация. Флот включает корабельные соединения, ВМР и учебные заведения. В состав ВМС входят пять эскадр: подводных лодок (ПЛ), фрегатов (ФР) и корветов, ракетных катеров, кораблей охраны рыболовства и минно-тральных сил. В эскадру ПЛ входит дивизион боевых пловцов, оперативно подчиненный непосредственно командующему оперативным командованием ВМС. Всего в ВМС Дании насчитывается пять подводных лодок, восемь ФР, в том числе три УРО, 14 корветов, шесть минных заградителей, 12 минно-тральных кораблей и 28 катеров, из них два ракетных. Наиболее современными являются ФР типа <Тетис> и корветы типа <Флювефискен>, которые имеют модульные комплексы вооружения.

Хемверн представляет собой иррегулярную военизированную организацию, комплектуемую на добровольной основе и предназначенную для решения вспомогательных задач в интересах вооруженных сил. Он включает три вида ВС (сухопутные войска, ВВС, ВМС), вспомогательный корпус и школу. По целевому назначению хем-верн делится на производственный, который создается на промышленных предприятиях и в учреждениях для обеспечения их безопасности в чрезвычайных условиях, и территориальный. Последний формируется по территориальному принципу и вместе с войсками местной обороны должен обеспечивать развертывание полевых войск, охрану и оборону важных государственных и военных объектов, десантно-доступных участков побережья, а также вести борьбу с диверсионными и десантными группами противника в тылу (рис. 3). Кроме того, подразделения хемверна могут привлекаться для оказания помощи гражданским властям в поддержании и наведении порядка при ликвидации последствий природных или техногенных катастроф. При переводе вооруженных сил на военное положение хемверн передается в подчинение командиров военных округов сухопутных войск, ВМР и военно-воздушных баз.

Общее руководство хемверном осуществляют командующий и правительственный уполномоченный по делам хемверна (комиссар - гражданское лицо), инспекторы видов хемверна и начальник вспомогательного корпуса.

Численность хемверна составляет 62,8 тыс. человек (СВ - 50 тыс. человек, ВВС -6 тыс., ВМС - 4,5 тыс., вспомогательный корпус - 1,5 тыс., постоянный состав около 800 человек: 250 офицеров и 550 гражданских служащих).

Территория Дании разделена на округа хемверна, границы которых совпадают с границами округов сухопутных войск. В каждом округе три - восемь районов, куда входят от девяти до 22 участков. Основным подразделением хемверна СВ является рота (до 150 человек). На вооружении этой военизированной организации имеются стрелковое оружие, противотанковые гранатометы, средства связи. Стрелковое оружие хранится дома.

Хемверн ВВС состоит из двух корпусов: наблюдения и оповещения и защиты аэродромов. Основной задачей первого является наблюдение за воздушной обстановкой, а также оповещение о низколетящих воздушных целях и воздушных десантах.

Хемверн ВМС включает два района - <Орхус> и <Корсер>. В их составе может быть до 36 катеров, которые сводятся во флотилии.

Вспомогательный корпус хемверна занимается подготовкой личного состава, поддержанием в готовности технических средств и вооружения, просветительной работой среди населения и вербовкой новых членов.

Членом хемверна может стать любой гражданин Дании в возрасте от 18 до 65 лет, не состоящий на службе в вооруженных силах, не числящийся в резерве полевых войск, войск местной обороны или гражданской обороны. За укомплектованность хемверна и его готовность к выполнению поставленных задач отвечает командующий. Комиссар занимается решением политических и экономических проблем, организует связь с населением, представляет интересы организации в правительственных и парламентских структурах.

Подразделения хемверна имеют высокую мобилизационную готовность. На их сбор по тревоге отводится 4 - 6 ч, а поскольку военная форма, личное оружие и боеприпасы к нему хранятся дома или на рабочих местах, то подразделения практически сразу же по прибытии на сборные пункты готовы к выполнению задач. Подготовка личного состава проводится в подразделениях, как правило, в нерабочее время. Ее продолжительность 24 ч в год для тех, кто прошел срочную службу в вооруженных силах страны, и 100 ч - для остальных. Подготовка и переподготовка командного состава осуществляется в школе хемверна в н. п. Слипсхавн, Кадровые офицеры хемверна обучаются в учебных заведениях ВС.

Материально-технические командования видов вооруженных сил подчинены непосредственно штабу обороны и отвечают за материальное обеспечение соответствующего вида ВС, закупки В и

ВТ, организацию НИОКР. Материально-техническому командованию ВМС подчинены военно-морские базы.

Комплектование вооруженных сил Дании осуществляется на основе закона о всеобщей воинской обязанности и путем набора военнослужащих по контрактам. Военнообязанными считаются датские граждане, за исключением коренных жителей о. Гренландия и Фарерских о-вов, мужского пола в возрасте от 17 до 60 лет. Для тех, кто по религиозным или этическим причинам отказывается от службы в вооруженных силах, предусмотрена альтернативная служба. Призывной возраст 19 лет. Продолжительность срочной службы рядового состава 7,5 - 11 месяцев, сержантского и офицеров резерва - до 24. Учетом военнообязанных и припиской занимается министерство внутренних дел страны.

На службу по контракту принимаются военнообязанные в возрасте от 17 до 30 лет. В вооруженных силах Дании установлены два вида контракта: краткосрочный (27 - 72 месяца) и длительный (до достижения 45 лет с возможностью продления до 60). Первоначальный контракт, как правило, краткосрочный. В добровольном порядке на службу на общих основаниях принимаются женщины. Им предоставлены равные с мужчинами права получать образование в военных учебных заведениях и занимать любые должности в вооруженных силах. После увольнения с действительной службы женщины зачисляются в резерв соответствующего вида ВС.

Начальная подготовка новобранцев, проходящих срочную службу и заключивших контракты с командованием ВС, проводится в учебно-мобилизационных полках и учебных центрах видов ВС. Ее продолжительность один - три месяца. В этот период происходит отбор кандидатов в школы сержантов и офицеров резерва. По окончании начальной подготовки военнослужащие направляются в подразделения полевых войск.

После увольнения с действительной службы рядовые и сержанты зачисляются в резерв полевых войск и состоят в нем до 35 лет. За это время резервисты 4-5 раз призываются на повторные сборы, общая продолжительность которых около четырех недель. По достижении указанного возраста военнообязанные переводятся в войска местной обороны.

Кадровый офицерский состав готовится в военных училищах видов ВС. Сюда принимаются военнообязанные в возрасте до 26 лет, имеющие среднее образование и окончившие школы сержантов. Выпускники училища ВВС, которые будут продолжать службу в качестве пилотов самолетов F-16, после его окончания проходят обязательную стажировку в США на военно-воздушной базе

Шеппард. Высшее военное образование офицеры получают в военной академии. В соответствии со сложившейся практикой перед назначением на вышестоящую должность командный состав обязан пройти специальный курс в центре повышения квалификации вооруженных сил. Офицеры и генералы, занимающие должности в высшем звене военного управления, как правило, проходят подготовку в военных учебных заведениях США, ФРГ, Великобритании и НАТО.

Предельный возраст для службы в вооруженных силах 60 лет. В исключительных случаях парламент может продлевать срок службы лишь для высшего командного состава.

Основные направления развития ВС страны по традиции определяются соглашениями между партиями, представленными в парламенте, так называемыми <межпартийными соглашениями>, которые после утверждения парламентом становятся законами. При определении таких направлений учитываются изменения, происходящие в НАТО, и современная международная обстановка. Принятое в 1999 году соглашение на 2000 - 2004 годы, предусматривает совершенствование организационно-штатной структуры войск, сокращение их численного и боевого состава, модернизацию В и ВТ, оснащение войск (сил) современными системами вооружения. В документе отмечается, что основной акцент в военной политике Дании будет смещаться в сторону более активного ее участия в международных операциях по урегулированию кризисных ситуаций на основе применения сил реагирования НАТО. В связи с этим предполагается увеличить возможности вооруженных сил страны по участию в миротворческих операциях в составе многонациональных формирований.

2.3 Правоохранительные органы Дании[6]

Прокуратура как отдельная отрасль государственных органов Дании занята в основном поддержкой обвинения в судах по уголовным делам. Функций надзора за исполнением госорганами законов и нормативных актов у нее нет. Характерно, что основным актом, регулирующим ее структуру и деятельность, является закон о судопроизводстве, то есть конституционного закрепления **датская** прокуратура не имеет. Поэтому по формальному признаку ее **даже** не выделяют в особую структуру административных органов, **а** считают разновидностью судебной власти — закон говорит о ней, как об «обвинительной власти» (anklagemyndigheden).

---

[6] Использован текст книги: М.А. Исаев "Основы конституционного права Дании" М., 2002, сс.268-272

Согласно закону (§99) датская прокуратура включает в себя **сле**дующих должностных лиц: генерального прокурора, которому подчиняются государственные прокуроры, действующие в особых округах, затем обвинение могут поддерживать полицмейстеры (politimestrene), в Копенгагене это начальник городской полиции (politidirekteren). Особенностью датской правоохранительной системы является то, что в некоторых случаях обвинение поддерживает тот следователь (politiadvokat), который вел предварительное расследование (ч. 1 §103). Генеральному прокурору по согласованию с государственными прокурорами предоставлено, кроме того, право назначать особых обвинителей в городские суды и суд по морским и торговым делам (ч. 2 §103).

Министр юстиции формально не входит в систему обвинительной власти, но является ее высшей инстанцией, своеобразной главой. По этому поводу § 106 закона о судопроизводстве гласит: «Государственные обвинители являются подчиненными министра юстиции и при исполнении своих обязанностей находятся под его надзором». Это положение весьма полезно будет сравнить с положениями §712, которыми министру даны полномочия по высшему руководству расследованием уголовных дел (он начинает, прерывает, прекращает следствие), и §714, дающим министру возможность передать дело от генпрокурора государственному прокурору, соответственно перенеся слушание дела из Верховного суда в окружной (п. 1 ч. 1 §722). Согласно последнему требуется получение предварительного согласия министра юстиции на выдвижение обвинения против государственного чиновника. Не стоит также забывать, что самостоятельная обвинительная власть находится у короля и Фолькетинга (ч. 1 §60 конституции).

Генеральный прокурор назначается королем, временно исполняющим обязанности генпрокурора может назначить и министр юстиции (ч. 1 § 100). В его задачу входит поддержание обвинения в Верховном и дисциплинарном судах, он же осуществляет надзор за всеми нижестоящими инстанциями обвинительной власти (ч. 2 §100). Во исполнение своих обязанностей он может издавать предписания (forskrifter) нормативного характера. Место пребывания генпрокурора — Копенгаген. В помощь генпрокурору король назначает определенное количество государственных прокуроров (ч. 1 §101). На сегодняшний день их 9 для двух окружных судов, еще два государственных прокурора помогают непосредственно генеральному прокурору в делах, рассматриваемых Верховным судом. Еще один государственный прокурор расследует и поддерживает обвинения по экономическим преступлениям.

Требования, предъявляемые к личности прокурорского работника так же высоки, как и требования, предъявляемые к личным и деловым качествам судейского корпуса. Согласно закону прокурор должен быть состоятельным и неопороченным в моральном отношении лицом (ч. 1 §104). Он должен быть дееспособным и выдержать государственный экзамен по юриспруденции за курс обучения в высшем учебном заведении (ч. 2 § 104, где содержится отсылка на положения ч. 2 §42, регулирующие требования к кандидатам на должности судей). Кроме того, для того чтобы претендовать на должность не ниже государственного прокурора, необходимо иметь, трехлетний стаж работы на должности судьи или государственного обвинителя или его помощника. Адвокатская практика также может засчитываться в этот стаж.

Деятельность датской п**олиции** регулируется гл. 11 закона о судопроизводстве, а также двумя сепаратными законами весьма почтенного возраста: законом об организации полиции Копенгагагена от 11.02.1863 г. с последующими изменениями и законом об организации полиции вне Копенгагена №21 от 1871 г. Надо сказать, в период борьбы за парламентаризм полицейские силы сыграли определенную консервативную роль в сдерживании поползновений либералов. Хотя в целом датская историография характеризует ту эпоху (70—80-е годы XIX века) негативно.

В настоящий момент функции полиции определены следующим образом: «Задачей полиции является обеспечение безопасности, спокойствия и порядка, надзор за соблюдением законов и административных уставов, а также принятие необходимых мер по пресечению преступлений, их расследованию и преследованию правонарушителей» (ч. 1 §108 закона о судопроизводстве). Необходимо заметить, что этим задачи полиции не исчерпываются. Целым рядом законов и подзаконных актов на полицию возложены и другие обязанности, которые, однако, можно считать специальными среди общих мер государства по осуществлению правоохранительной деятельности.

Правда, в самой датской доктрине термин «правоохранительная деятельность» не употребляется. Ближайшее по смыслу понятие «retshandhaevelse» возможно перевести скорее как «соблюдение права», однако общее содержание деятельности полиции раскрывается при помощи двух других терминов: retsbeskkyttelst rettssikkerhed, первый из которых переводится, как «защита права», второй — как «обеспечение законности». Доктринальное определение этих понятий звучит следующим образом: «под *защи*той права понимается защита, предоставляемая обществом его отдельному члену, против покушений на его жизнь,

благосостояние, честь, собственность и т. п. со стороны других членов общества», а под законностью понимается «защита, предоставляемая обществом отдельному его члену, против покушений на его жизнь, благосостояние, честь, собственность и т. п. со стороны самого общества, государства и уполномоченных им властей». Таким образом, нетрудно заметить, что стержневым моментом правоохранительной деятельности датской полиции является именно *защита интересов индивида, личности.*

Организационно страна поделена на 54 полицейских округа, каждый из которых возглавляется полицмейстером, только Копенгаген, в полицейском отношении представляющий особый округ, возглавляется начальником городской полиции. Под руководством полицмейстеров находится необходимый штат чиновников, имеющих свои особые ранги: инспектор полиции, вице-инспектор полиции, следователь полиции, комиссар полиции. Всеми полицейскими силами руководит начальник полиции страны (rigspolitichefen), который в свою очередь подчиняется министру юстиции.

К спецслужбам Дании относятся: разведывательная служба министерства обороны (FET) — военная разведка и разведывательная служба полиции (PET) — контрразведка.

3. Государственная служба Норвегии[7]

3.1 Структура государственной службы Норвегии

Основные особенности государственной службы Норвегии становятся наиболее очевидными, если рассматривать их с двух точек зрения: 1) структурно-функциональной и 2) культурно-институциональной. При этом следует учитывать и тот факт, что дифференциация по географическому, этническому, религиозному и т.п. признакам не имеет большого значения для описания государственной службы этой страны.

Структурно-функциональная точка зрения подразумевает, что любая политическая система, ее элементы не могут существовать без особой структуры, которая принимает и передает решения как по вертикали, так и по горизонтали властной пирамиды. Кроме того, необходимо учитывать внутриорганизационную специализацию административной единицы (например, министерства) и межорганизационную специализацию между

[7]При написании использованы книги: М.А. Исаев "Основы конституционного строя Норвегии", М., 2001, сс.141-152; Tom Christensen. The development and current features of the Norwegian civil service system. /Department of Political Science, University of Oslo,1996 г. ;

различными единицами внутри системы государственной службы (например, между министерствами и управлениями)

Культурно-институциональная точка зрения подразумевает, что развитие административной системы должно рассматриваться как медленный постепенный процесс, который создает уникальную комбинацию формальных и неформальных ценностей и норм.

Гомогенная административная культура в данной области государственного управления находится в неразрывной связи и со структурной однородностью и со сплавом политической лояльности с профессиональной самостоятельностью.

Несмотря на то, что государственная служба в Норвегии является в некотором роде социальной элитой, сама она не разделена на какие-либо классы и группы, здесь достаточно легко сделать карьеру. В основе системы начисления заработной платы лежит принцип - одинаковая оплата за одинаковую работу.

Надо заметить, что в последние десятилетия произошли достаточно существенные изменения демографического и профессионального состава государственных служащих. Так, доля юристов сократилась с 70-80% до 20% за последние 50 лет, выросло число специалистов по национальной экономике, бизнесу, политологии. Кроме того, значительно возросло число женщин в центральной администрации, можно даже говорить о некоторой феминизации. Так, в 1996 году 24% высших административных руководителей, 40% руководителей среднего звена и 56% служащих более низкого ранга в министерствах были женщины.

Набор сотрудников на государственную службу в Норвегии исторически основывается на принципе равных возможностей, хотя формально он и ограничен различными критериями, такими как уровень образования, возраст и т.п. Несмотря на это, состав служащих центральной администрации не отражает структурный состав всего населения. Большинство здесь составляют мужчины среднего возраста с юридическим образованием.

Самый очевидный индикатор работы системы - это принцип министерской ответственности, т.е. каждый член кабинета несет политическую ответственность за все решения, принимаемые министерством. Это порождает тесную взаимосвязь между политическим и административным составом кабинета. Политическая лояльность государственных служащих дает новому политическому лидеру работать и рассчитывать на содействие со стороны последних. Кроме того, политическое руководство Норвегии всегда достаточно сильно полагается на профессиональную экспертизу при принятии публичных решений, причем это положение имеет тенденцию к дальнейшему усилению.

По словам М. Исаева, "современные тенденции развития аппарата управления характерны для всех государств типа welfare state. <...> это специализация органов управления в момент, когда дифференциация государственных задач потребовала структурной перестройки и <...> размывание грани между политической и технической сторонами вопроса."

Также нельзя обойти вниманием и тот факт, что в Норвегии политическая элита практически не рекрутируется из государственных служащих. При этом очевидно, что чем ближе государственный служащий находится к политическим лидерам (например, работает в министерстве), тем больше потенциального влияния на принятие политических решений он имеет, и наоборот.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Относительная однородность системы государственной службы говорит в первую очередь о социальной однородности норвежского общества. Низкий социальный плюрализм свидетельствует о том, что структура государственной службы слабо зависит от таких факторов, как география, этническая принадлежность, религия и т.п. Структурная однородность государственной службы способствует созданию сильной однородной административной культуры, основанной на профессиональной компетенции и внимании к принятию политических решений. Однако, государственная служба в Норвегии достаточно слабо реагирует на реформы, гораздо слабее, чем в других странах, что связано с вышеперечисленными факторами.

3.1 Департаменты (министерства)

Королю (правительству) принадлежит исключительное право определять структуру и численность департаментов (министерств) и подчиненных им органов управления. Подобные структурные изменения производятся резолюцией короля, данной в Государственном совете. На 5.07.2001 г. правительство Норвегии насчитывало 16 департаментов (министерств):

иностранных дел, финансов, труда и управления, региональных и коммунальных вопросов, социальных дел и здравоохранения юстиции и полиции по делам церкви, образования и науки, обороны, нефтяной промышленности и энергетики, промышленности и торговли охраны окружающей среды путей сообщений, сельского хозяйства, рыболовства, культуры, по делам детей и семьи

Департамент является политическим и административным органом центрального управления. Терминологически это обозначается как sentraladministrasjon или sentralforvaltningen. В то же время

следует учитывать, что центральные органы управления имеют свои территориальные органы, наиболее характерный пример которых — организация полицейских участков. Но главным критерием отличия регионального (местного) органа управления от центрального является то, что региональные органы имеют самостоятельный и независимый от центральных источник формирования, поскольку они непосредственно избираются народом. Но в то же время местные органы управления и самоуправления считаются частью общей государственной машины. С одной стороны, потому, что формируются в силу учредительного акта государства согласно порядку, этим актом предписанному, с другой — потому, что участвуют в общем управлении на соответствующем уровне. Более подробно об этих органах мы поговорим ниже.

Согласно конституции основная задача центрального органа управления (департамента) — готовить проекты необходимых решений для Государственного совета. Необходимая власть для этого делегируется в общем порядке главе департамента — государственному советнику. Кроме того, департамент осуществляет в силу делегированных полномочий текущий контроль и надзор за вверенной ему отраслью управления.

Структура департамента отличается от принятой в России структуры министерств. Управление норвежским департаментом исходит из принципа двухуровнего руководства, в соответствии с которым первый, или верхний, уровень управления состоит из политического руководства: государственного советника (министра) и государственного секретаря — тоже члена Государственного совета (§22 конституции). Это переменный состав департамента в прямом смысле этого слова, он меняется вместе со сменой правительства.

Второй уровень управления состоит из профессионального чиновничества (кадровых чиновников) — «общественный служащий, чиновник или другое лицо, состоящее на государственной или коммунальной службе», как гласит п. «d» § 2 закона о порядке принятия решений по административным делам (далее — закон об административном управлении — forvaltningsloven). Возглавляет этот уровень советник министра — departamentsraden, это кадровый чиновник, осуществляющий общее техническое руководство департаментом.

Далее департамент подразделяется на отделы (количество которых может меняться от департамента к департаменту). Возглавляют отделы исполнительные директоры (ekspedisjonsjefene), некоторые из них имеют в качестве помощников замдиректоров (underdirektor). Возможен перевод и просто как «заместители». Отделения подразделяются на бюро во главе с начальниками —

byrasjefen. Аппарат бюро состоит, как и у нас, из административного: sekretaerer — секретарей; konsulenter — консультантов — и технического персонала: делопроизводителей, машинисток, секретарш и т. п. Главным документом, который определяет общую структуру департаментов в Норвегии (аналог нашим положениям о министерствах), является резолюция короля от 9.10.1970 г.

Современные тенденции развития аппарата управления характерны для всех государств типа Welfare State. Первое, что бросается в глаза, — это специализация органов управления в момент, когда дифференциация государственных задач потребовала структурной перестройки органов управления.

Другая немаловажная особенность, также обусловленная политической необходимостью государства браться за разрешение дел, ранее по идеологическим соображениям ему неподвластных, это размывание грани между политической и технической сторонами вопроса. Зачастую политический аспект решаемого дела предполагает совершенно определенный набор технических средств, неприменимый к другим случаям, и наоборот. Вместе взятые эти черты составляют своеобразие системы органов управления в Норвегии, где помимо упомянутых выше департаментов существуют особые ведомства — директораты (direktorater) или «ведомства» (embetsverk), находящиеся, как правило, в функциональном подчинении у департаментов (министерств). Департамент, таким образом, есть исключительно административный орган управления.

Структурно директораты строятся аналогичным департаментам образом, за тем исключением, что в них отсутствует двухуровневая система управления и власть полностью сосредоточена в руках директора (direktor). Функциональная единица директоратов —отделение, возглавляемое замдиректора (underdirektor); отделения, в свою очередь, делятся на секретариаты, конторы и тому подобные образования. Директораты следует, таким образом, отличать от аналогичных по названию структурных подразделений департаментов. Впрочем, даже не все директораты носят такое название. Поэтому в литературе директораты в качестве особого рода органа управления именуются как «самостоятельные директораты» (frittstaende, selvstendige).

Самостоятельные директораты — это органы с самостоятельной сферой компетенции, которую они получили учредительным актом: закон, регулирующий какую-либо отрасль деятельности, учреждает такой орган, которому от имени государства поручается руководство определенным кругом дел. Некоторые директораты со временем становятся самостоятельными департаментами (ми-

нистерствами), пример тому— образование из Helsedirektorat — Helsedepartement (Департамент здравоохранения). Несмотря на свое самостоятельное положение, такие директораты все же занимают подчиненное по отношению к департаментам место, во многом это объяснимо тем, что на департаменты возложено общеполитическое руководство государственным управлением, тогда как на директорат — узкотехническое регулирование. Последнее, кстати, отражается в численности персонала: в директоратах работает в десятки раз больше людей, чем в департаментах.

В отличие от директоратов, которые являются единоначальными органами, в Норвегии существуют также и исключительно коллегиальные органы управления (ч. 2 § 8 Административного закона). Терминологически здесь нет единого обозначения, поэтому коллективный орган управления может обозначаться как styre, nemnd, utvalg или komite, kommisjon и т.д. Некоторые из таких органов функционируют как органы управления государственными предприятиями или отраслями промышленности, монополизированными государством, например NSB (Norske Statsbanner) — Норвежские железные дороги. Членов коллегиальных органов управления назначают департаменты по принадлежности на определенный срок, при этом они одновременно могут работать и в других органах управления. В подобных органах очень часто оказываются представители корпораций; как правило, формой для таких органов являются различные государственные фонды, прежде всего исследовательского характера. Основная сфера деятельности коллегиальных органов: регулирование, распоряжение и контроль над сферами деятельности, предоставленными в их ведение, например Koordineringsrad for sivilt beredskap — координационный совет по гражданской обороне, или Handelsprosedyreutvalget, — Совет по стандартизации торговли и т.п.

Именно к такого рода органам управления относятся также корпорации, которые как субъекты публичного права, но организованные по нормам частного права, в порядке делегации наделяются правами по принятию нормативных актов (§ 1 закона об административном управлении).

Наконец, в системе органов власти и управления могут создаваться совершенно независимые от департаментов (в формальном, а не функциональном смысле) органы управления. Решение об этом принимает Стортинг в порядке своего правомочия изымать из ведения правительства те вопросы, которые прямо по конституции отнесены к ведению короля. Самым распространенным видом таких независимых органов являются коммуны, которые как органы местного самоуправления будут нами рассмотрены в дальнейшем.

Общество, согласно данным политологической науки, состоит из различных групп, которые характеризуются разнообразными чертами: политическими, экономическими, религиозными, профессиональными и т.п. Но есть и общий критерий, позволяющий подразделять эти группы на две неравные категории: элита и... все остальные. При всей сложности и неопределенности критериев определения категории «элита» мы можем с полным основанием утверждать, что элитой в Норвегии, как и во всей Скандинавии, можно считать национальную бюрократию[105].

Безапелляционность нашего тезиса во многом обосновывается теорией Сейпа о бесконечном возвращении бюрократии к власти посредством той или иной политической партии. Бюрократия стояла у истоков норвежской государственности, именно она определяла пути государственного развития за всю норвежскую историю (после 1814 г.), и именно она является действительным хозяином жизни норвежцев.

Исторически стойкость бюрократии как особой группы в норвежском обществе *{«тысяча академических фамилий»,* как называл их Сейп) объясняется их этническим происхождением, как констатировали авторы исследования о власти (Maktutredningen); основным языком бюрократии до сих пор является риксмол, даже не букмол. Сейчас, впрочем, существенных различий между этими языками нет, и для наиболее ответственных постов в администрации требуются люди со знанием нюношка. Имеется также и экономическая причина: бюрократия всегда является высокооплачиваемой категорией населения, дети чиновников, как правило, получают престижное высшее образование. Сейчас в Норвегии, не беря в расчет военное образование — как-никак королевская профессия, — это в первую очередь юридическое, экономическое и — дань последним тенденциям развития — политологическое образование. Наконец, в связи с принятием чиновничеством на себя бремени по разрешению многочисленных задач роль бюрократов еще более возросла, поскольку именно они, а не кто другой, как говаривал молодой Маркс, располагают политическим знанием в качестве привилегии. Политическое решение должно быть технически проведено в жизнь, а без участия бюрократии это невозможно.

Все эти тенденции, а также ряд некоторых других, повлияли на национальную бюрократию в сторону придания этой группе еще большей корпоративности, чем это было прежде[106]. Бюрократия как корпоративная группа стала олицетворением государства, а последнее, согласно норвежской национальной идее, есть реальное тело нации — ее юридическое олицетворение.

Не случайно поэтому в норвежском административном праве (forvaltningsrett) особое место уделено традиционной «библии» бюрократии — тарифной сетке оплаты труда и основным актам, регулирующим ее работу. Это два очень важных закона: один мы уже неоднократно упоминали (закон об административном управлении 1967 г.), а второй — закон о гласности в административном управлении, принятый 19 июня 1970 г.

Начнем с анализа последнего, поскольку секретность (закрытость) работы государственного аппарата — вещь неизбежная, но в то же время современное демократическое общество кровно заинтересовано в регулировании этой стороны деятельности своих слуг, как называл бюрократов У. Черчилль. Закон устанавливает порядок ознакомления граждан с актами органов государственного управления, касающихся их положения, интересов, даже имеющими весьма неопределенное значение, которое в законе упомянуто как «общественное дело» (§ 2).

Порядок организации ознакомления определяется самим административным органом. При этом закон допускает полное или частичное ознакомление с документами. Так, § 8 предлагает в случае необходимости выдачу копий из дела или выписки из них на руки бесплатно, но могут быть установлены и пошлины на их выдачу. В особых случаях административный орган принимает решение об ознакомлении общественности с содержимым документа на последней стадии его разработки, если дело имеет большое общественное значение.

Это положение § 8 закона о гласности в административном управлении стоит сравнить с § 12 закона об административном управлении, допускающего представителей корпораций на заседания подготовительных комиссий, вырабатывающих очередной документ нормативного содержания. Последнее есть общераспространенная практика во всей Северной Европе и представляет собой формальный канал корпоративного взаимодействия органов корпораций, с одной стороны, и органов государства — с другой. Представители корпораций на заседаниях подобных комиссий приглашаются в качестве экспертов с совещательным голосом, но именно в силу обладания ими специальных знаний, мнение последних, как правило, бывает решающим.

Ознакомление с документами не допускается в строго определенных случаях. Прежде всего, это внутренние документы: приказы и распоряжения по перемещению должностных лиц, а также подготовительные материалы, изданные подчиненными данному органу инстанциями, служебные записки экспертов. Закон предписывает строгое правило ознакомления с актами только по принадлежности.

Это означает, что лицо может ознакомиться лишь с актами того департамента, которому эти документы принадлежат; для знакомства с актами другого органа необходимо уже обращаться именно к нему. Не получают огласки документы, содержащие государственную тайну, а также все документы, на которые распространен режим обязанности хранить служебную тайну (taushetsplikt), протоколы Госсовета, личные дела служащих и т. п. (§ 5, 5а и 6).

Отказ в ознакомлении с содержанием документа должен быть обоснован с указанием апелляционной инстанции и срока, в течение которого можно подать жалобу (§9). Общий срок обжалования по административным делам установлен административным законом от трех недель до 1 года (§ 29—30). Жалоба, как правило, должна подаваться в вышестоящий по принадлежности орган.

Поскольку в Норвегии конституцией закреплен принцип, запрещающий придание закону обратной силы, то и закон о гласности не распространяет свое действие на акты, принятые органами администрации до момента вступления данного закона в силу. Правда, § 7 предполагает рассекречивание документов по сроку давности, решение об этом принимает король (правительство) или надлежащий орган в порядке делегации. Важно также заметить, что не все органы подпадают под действие данного закона: ч. 3 § 1 закона о контроле за органами разведки, контрразведки и тайной полиции изымает эти учреждения из-под его действия.

Закон об административном управлении устанавливает общие правила деятельности и порядка принятия решений всеми (с изъятиями, о которых речь шла выше, относящимися также к суду и полиции) органами государственного управления, а также корпорациями публичного права — частными юридическими лицами в терминологии закона, если они в порядке делегации наделены правом издавать акты нормативного содержания. Последнее, кстати, весьма распространенная вещь в Скандинавии. Такими корпорациями прежде всего являются профсоюзы, а также ряд особых организаций в различных сферах народного хозяйства (рыболовство, сельское хозяйство и т. п.), которые, согласно особым законам о регулировании соответствующих сфер хозяйства, имеют такие права.

Важное место в законе уделено компетенции (habilitet) органа административного управления, этому посвящена глава 2 акта. Надо сразу заметить, что положения этой главы являются исчерпывающими, причем в негативном смысле: § 6 закона содержит перечень случаев, при которых чиновник не может участвовать в подготовке решений. Общее содержание этих случаев — принцип Nemo iudex in propria causa. Однако в связи с принятым порядком подготовки

решений (о нем мы говорили выше) § 7 и § 12 закона разрешают участие лиц, заинтересованных в сути решения, в органе, для этого созданном. Это представители корпоративных организаций, для них закон делает исключения. Делает закон аналогичное исключение и для членов Государственного совета (§ 10), последнее связано с тем, что это должности политического, а не сугубо чиновного порядка.

Общие правила обсуждения дел (гл. III закона) устанавливаются самим органом с учетом, разумеется, норм настоящего закона. При этом корпоративным участникам предоставлено право делать замечания по процедурным вопросам (§ 11). В случае, если дело вызывает возражение или подведомственность его распространяется на несколько административных органов, то для решения его королем (правительством) назначается согласительная комиссия в составе заинтересованных сторон. В некоторых случаях допускается представительство через адвоката. На стадию обсуждения дела распространяются положения о служебной тайне (§ 13, a, Ь, c, f), но следует учитывать при этом положение § 4 закона о гласности, разрешающее ознакомление общественности с проектом решения на последней стадии его обсуждения.

В Норвегии, как в Швеции или Финляндии, нет административной юстиции, специально занятой рассмотрением жалоб лиц на действия органов власти и управления. Определенную часть таких дел рассматривают суды общей компетенции. Дела, связанные с реализацией судами своего правомочия в этой области, подразделяются на две категории: (1) иски о возмещении вреда, причиненного актом администрации; (2) иски о соблюдении или приведении в исполнение решения административного органа. В первом случае оспаривается не само решение, а его последствия, доказывается, что само решение содержит ошибку. Ответственность в этом случае предусматривается такая же, как и по гражданским делам. Во втором случае оспариванию подлежит законность действий органа в рамках принятого решения, и наказание уже может быть предусмотрено уголовным законодательством.

Однако большинство административных жалоб рассматриваются самими органами управления в общем порядке контроля и надзора (гл. VI закона). § 28 предусматривает на этот случай общее правило: жалоба на действия органа администрации подается в вышестоящую инстанцию. Исключение сделано для органов местного управления и самоуправления: на их действия жалоба подается им же или в специально образованную для этого инстанцию (klagenemnd). Конечная инстанция для жалоб на действия этих органов — соответствующий департамент.

Жалоба может пересылаться по почте или передаваться лично. При этом сторона может требовать предоставления ей обоснования принятого решения (§24 и 29) — последнее имеет значение не только для лучшего ознакомления с делом, но и для перерыва срока подачи жалобы. Общий срок — три недели с момента, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении соответствующих своих интересов. Окончательный срок, в пределах которого может быть рассмотрена жалоба, — 1 год. Критерий для этого заложен в п. «Ь» § 31, гласящем: «...по особым основаниям, могущим показаться разумными, чтобы жалоба была рассмотрена». Оценивая эту формулировку, нельзя не вспомнить Наполеона, который всегда советовал употреблять как можно более туманные выражения для установления предела личной власти.

Порядок рассмотрения жалобы такой же, как и порядок принятия решения, на которое подана жалоба (§ 32). По окончании рассмотрения соответствующая инстанция отменяет оспариваемое решение, изменяет его или оставляет жалобу без последствий. Основанием в отказе могут послужить нарушение процессуальных норм ее внесения или решение инстанции о том, что она считает себя некомпетентной для какого-либо действия по жалобе (§ 33).

Закон об административном управлении, помимо всего прочего, содержит также исчерпывающие определения нормативных актов органов управления, издаваемых ими либо в порядке исполнения собственной компетенции, либо в порядке делегированного законодательства. Таких актов три вида: (1) vedtak (решение) — как определяет п. «а» § 2 закона, «решение, принятое во исполнение общественной власти и которое в общем или конкретном виде является определяющим (er bestemmende) для прав или обязанностей частных лиц или других субъектов частного права», (2) enkeltvedtak (квалифицированное решение) — «решение, касающееся прав или частного права других субъектов» (п. «Ь» § 2), (3) forskrift (постановление) — «решение, касающееся прав или обязанностей неопределенного числа или неопределенного круга лиц» (п. «с» § 2).

В виде нормативного акта эти решения органов управления подпадают под категорию подзаконных актов, одним из основополагающих критериев которых в Скандинавии является принцип легалитета. При несоблюдении этого принципа жалобы на подобные решения, как правило, рассматриваются в судах общей компетенции. Также уже из легального определения этих актов видно, что в основном они разнятся по действию по кругу лиц. Но имеются также и более формальные особенности.

Так, эти акты различаются по способу их принятия, этому посвящены отдельные главы закона: решению — гл. V, квалифицированному решению — гл. IV, постановлению — гл. VII. Существуют и другие формальные различия, самое главное из них то, что только постановление возможно в письменной форме, для остальных это не обязательно. Кроме того, существенные условия предъявляются к содержанию постановления — § 38 закона. Оно должно содержать указание на то, в силу чего (какого акта) орган администрации принимает постановление, указание на издающий орган (постановления издаются в основном департаментами, а не нижестоящими органами управления), четкое название в качестве «forskrift», подлежит опубликованию в Norsk Lovtidend (п. «е» § 3 закона о Norsk Lovtidend), однако сам административный закон признает в качестве критерия публикации постановления его «целесообразность».

К последним новеллам следует отнести закон об административном (управленческом) эксперименте (Lov om fors0k i offentlig forvaltning) от 26.06.1992 г., допускающий в целях развития функциональных и организационных форм общественной администрации проводить мероприятия для улучшения общего управления в стране, взаимодействия между уровнями управления, оказания помощи гражданам и развития демократических форм управления (§ 1 закона). Для достижения этих целей § 2 закона разрешает в пределах, установленных правительством, делать изъятия (закон выражается грубее — «отклоняться» — avvik) из действующих законов и постановлений, регулирующих организацию и объем деятельности (компетенции) органов государственного, местного управления и самоуправления. Допускаются также изъятия из актов, регулирующих контроль государства за органами местного управления и самоуправления.

Весьма важный вопрос составляет делегация исполнительной власти на право издания нормативных актов, о которой мы упоминали в предыдущей главе. Делегация как вещь универсальная развилась в Норвегии настолько, что все фактические полномочия правительства можно рассматривать как делегированные ему. Отчасти исторически это объясняется борьбой Стортинга со шведским королем за право присутствия некоторого подобия правительства в столице страны, что как бы раздваивало норвежский кабинет — премьер и один из министров находились при короле в Стокгольме, остальные министры — в Кристиании (Осло). В 1905 г. этот порядок был найден удобным ввиду господствовавшего крайнего проявления парламентаризма. Основной акт, который регулирует указную власть короля — Инструкция правительству от 23.03.1909 г., —

помещен нами в качестве приложения, поэтому ниже мы коснемся только общих принципов функционирования исполнительной власти Норвегии.

Прежде всего, король, что обусловлено исторически, делегирует свою власть Госсовету во время своих разъездов по стране (§ 13 конституции). Акты правительства в этом случае будут называться «положениями» (forskrift) (ср. § 2 закона о порядке решения административных дел от 10.02.1967 г.), тем самым они получают статус обыкновенных нормативных актов, издаваемых органом управления в порядке делегации. В то же время само решение о наделении правительства своими полномочиями король издает в форме собственной резолюции (kongeligresolusjon).

Согласно общей практике король передает правительству в порядке делегации и остальные свои права по исполнительной власти, общим критерием или ограничительными рамками которых являются положения § 28 конституции, требующие, чтобы важные дела, тем не менее, решались только в Государственном совете. Выше мы уже говорили, что понятие «важное дело» даже по конституции является понятием относительным.

Чтобы не быть голословным, приведем пример. Так, согласно § 20 конституции правом помилования обладает только король, при этом право свое он осуществляет в Государственном совете. Однако постановлением правительства (kongelig resolusjon) от 5.06.1981 г. департамент юстиции получил право отклонять решения о помиловании, идущие от осужденных на усмотрение короля. Тем самым право фактического помилования, несмотря на его важность и обязательность формального рассмотрения королем в Госсовете, осуществляется небольшой группой чиновников департамента юстиции.

Полномочия по решению дел, которые согласно конституции не требуют рассмотрения в Государственном совете (см. п. 1 § 5 Инструкции правительству), делегируются королем главам департаментов. Проблема с проверкой этих решений устраняется тем, что ранее решение любого дела могло быть перенесено по требованию любого гражданина в Государственный совет — делегация прекращалась ее отзывом королем, само решение уже протоколировалось, а протоколы Госсовета, как известно, в конце года представлялись для проверки в Стортинг. Сейчас это положение изменено в связи с принятием в 1967 г. закона о порядке решения административных дел, в рамках которого введен институт обжалования административных решений, но и сейчас, согласно п. 2 § 5 Инструкции глава соответствующего департамента может внести это дело на рассмотрение Государственного совета.

Решение о делегации оформляется, как мы уже упоминали, в форме резолюции короля, решения же органов управления в рамках самой делегации будут носить форму положений — терминологически их следует различать, так как они разнятся в иерархическом плане.

Что касается традиционного права короля издавать указы (anordninger), то это право предусмотрено § 17 конституции лишь в финансовой сфере, причем эта сфера, как очень важная, подлежит регулированию только указами короля в Совете, и формально данное право не может быть делегировано никому, но, как замечает профессор Ф. Кастбрег, ничто не мешает королю делегировать при этом какому-нибудь департаменту власть *дополнять* свои указы [103]. Ограничение для таких актов делегации только одно, оно же и общее для всех финансовых актов норвежского государства и касается срока их действия: один год — на этот срок Стортинг принимает все законы финансового характера, и, следовательно, только в пределах этого срока остальные органы могут делегировать свою власть в финансовой сфере.

Решение в порядке делегации может быть принято не только обычным органом государственной власти, но и неформальным, если можно так сказать. Правительственная конференция нередко в пределах предоставленных резолюцией короля полномочий может принимать формальные решения. В основном такие акты делегированного нормотворчества принимаются в корпоративном секторе (общественных организациях — interesseorganisasjoner). Корпорации не являются строго формальными органами с юридической точки зрения, однако практика развития современных политических процессов на Западе идет по пути как раз перенесения формальных процессов принятия решений в неформальные инстанции.

Акты делегированного нормотворчества исполнительной власти требуют контрассигнации. Премьер в этом случае как бы (fictio) занимает место короля.

3.2 Вооруженные силы Норвегии[8]

Военный бюджет Норвегии составляет порядка 4,69 млрд. долл. В мирное время Вооруженные силы Норвегии насчитывают 25800 человек, после мобилизации до 1,1 млн. человек. В структуру ВС входят:_сухопутные войска, военно-воздушные силы, военно-морской флот и местная гвардия.

Сухопутные войска имеют следующую структуру:

---

[8] Данные получены с сайта ВС Норвегии www.mil.no

1.Северное командование: 1 пехотная дивизия (1 танковая бригада и 2 мотопехотные бригады), 1 батальон рейнджеров, 1 часть охраны границ, 1 учебная часть, 1 отдельная мотопехотная бригада.

2. Южное командование: 1 танковая бригада, 1 мотопехотная бригада, 2 пехотных батальона, 1 батальон королевской охраны

3. 4 окружных командования

4. 14 территориальных полков

Резерв: 17 пехотных батальонов, 3 батальона рейнджеров, 1 артиллерийский дивизион, 1 инженерная рота, 1 рота связи и поддержки.

Военно-воздушные силы состоят из: 4 истребительно-бомбардировочные авиационные эскадрильи, 1 авиационная эскадрилья базовой патрульной авиации, 1 транспортная авиация, 1 вертолетная авиационная эскадрилья поиска и спасения, 16 зенитно-ракетных батарей: 10 NASAMS и 6 RBS-70

Военно-морской флот обладает следующей структурой: 2 региональных командования (в Южной Норвегии и в Северной Норвегии), авиация и береговые войска.

Задачами местной гвардии являются: борьба с терроризмом, защита районов (обороны), в том числе прибрежных районов, охрана и контроль прибрежных вод, а также объектов, находящихся на побережье, поддержка армии в мирное время, во времена кризиса и войны, помощь гражданскому населению во время природных катаклизмов и чрезвычайных происшествий. В ее состав входят: наземная гвардия обороны, воздушная гвардия обороны, морская гвардия обороны.

3.3 Правоохранительные органы Норвегии[9]

Органы прокуратуры и полиции осуществляют функции по охране порядка, прав и спокойствия граждан. В Норвегии, кроме того, на органы прокуратуры в основном возложена обязанность выдвижения и поддержания обвинения (§ 77 уголовного закона 1902 г.). Одна ко обвинение может быть выдвинуто не только органами прокуратуры, но и правлением юридического лица, департаментом от имени государства, органом управления от лица губернии или коммуны (§ 79 уголовного закона 1902 г.). Король в Государственном совете принимает решение о выдвижении обвинения против чиновников, назначаемых им самим, кроме того, Одельстинг, как известно, может выдвинуть обвинение против членов кабинета и парламента.

---

[9] Использован текст книги: М.А. Исаев "Основы конституционного строя Норвегии", М., 2001, сс. 160-163

Устройство органов прокуратуры в Норвегии следующее (§ 55 уголовно-процессуального закона 1981 г.): (1) генеральный проку рор (riksadvokaten) и его помощник; (2) окружные прокуроры (stal sadvokaten) и их помощники. Надо заметить, что этим устройство прокуратуры исчерпывается, поскольку остальные органы обвинения занимаются одновременно и следствием, и выдвижением обвинения. Прокуратура следствие не ведет, но занимается исключительно поддержанием обвинения в суде. Разница между генеральным и окружными прокурорами не только в названии должности, но и в компетенции. Только генпрокурор может выдвинуть обвинение в делах, наказание по которым установлено в виде длительного срока тюремного заключения (21 год), а также по определенным видам преступлений; окружной прокурор выдвигает обвинение по преступлениям, право выдвигать которое не подлежит ведению короля или генерального прокурора (§ 66 уголовно-процессуального закона).

Право назначения генерального прокурора принадлежит правительству. Решение об этом проводится особой резолюцией короля в Совете. Правительство издает также подробную инструкцию, регулирующую деятельность прокуратуры в целом.

В остальном право обвинения принадлежит: (1) полицмейстерам, вице-полицмейстерам, начальнику контрразведки, полицейским инспекторам и адъюнктам, (2) полицейским приставам. Все эти лица находятся в оперативном подчинении прокуратуры и действуют согласно ее указаниям (§58 уголовно-процессуального закона). В общем надо заметить, прокуратура комплектуется из числа высокообразованных юристов, и к их деловым качествам применимы те же требования, что и к личности члена Верховного суда (квалификационный юридический экзамен с наилучшими оценками). Чем еще отличается норвежская прокуратура, например, от российской, так это, пожалуй, тем, что ей не поручен надзор за исполнением законов органами исполнительной власти в центре и на местах, этим занимаются суды, парламент и отчасти сами эти органы.

Полиция признается в Норвегии весьма важным институтом государственной власти. Часть 2 параграфа 1 закона о полиции 1995 г., заменившего аналогичный закон от 1936 г., гласит: «Полиция является превентивной, охранительной и вспомоществующей инстанцией в ряду общих государственных инстанций для обеспечения и охраны гражданской законности, безопасности и всеобщего благосостояния». Для сравнения можем указать на аналогичную формулировку старого (1936 г.) закона: «Государство заботится, чтобы полиция, которая необходима для установления

общественного порядка, преследовала нарушение закона и выполняла другие задачи, которые, согласно закону или обычаю, препоручаются полиции» (ч. 1 § 1). Прежний закон, как видим, сохранял в себе еще следы старой идеологии laissez-faire.

Полиции теперь даны в соответствии с новым духом достаточно большие полномочия. Сразу можем посоветовать не появляться на улицах норвежских городов без удостоверения личности — для наших граждан это загранпаспорт — (п. 3 § 8), в противном случае могут препроводить в участок для выяснения личности, даже детям нельзя появляться на улице без родителей после 22.00 (ч. 1 § 13). На полицию возложена общая забота по охране порядка, пресечению преступных проявлений, их профилактике, оказанию гражданам необходимой помощи в экстренных ситуациях. Вполне традиционно выглядят положения закона (§ 9) о предупреждении появления в общественных местах пьяных, которых положено препроваживать в участок. Полиция оказывает также содействие властям и устроителям общественных мероприятий: митингов, демонстраций и т. п. (§ 11).

В структуру спецслужб Норвегии входят:

- Комитет по контролю за разведкой и спецслужбами - Kontrollutvalget for overvekings- og sikkerhetstjenesten
- Министерство юстиции и полиции - Justis og Politidepartement

Служба полиции и разведки - Politiets overvekingstjeneste (POT) Служба эта весьма закрытая, какой ей и полагается быть. В организационном отношении она составляет отдельный вид полицейских сил, начальник ее назначается королем (правительством) сроком на шесть лет (§ 19 закона о полиции).

- Служба безопасности генерального штаба сил обороны Норвегии (FO/Sikkerhetsstaben)
- Объединенная служба обороны и безопасности - Forsvarets sikkerhetstjeneste

4. Государственная служба Финляндии[10]

4.1 Структура государственной службы

В Финляндии под государственной службой понимаются услуги, которые предоставляются через государственные и муниципальные учреждения (включая армию, здравоохранение и образование). Гражданская служба не считается отделенной от государственной службы.

[10] Использован текст книги: Н. Мэннинг, Н. Парисон "Реформа государственного управления: международный опыт", М.. 2003, сс.425-444

В силу характера местной партийной системы Правительства Финляндии часто строятся на многопартийной основе. После окончания Второй мировой войны еще ни одной партии не удалось в одиночку сформировать мажоритарное Правительство. В большинстве Правительств было представлено четыре-пять партий.

В соответствии с законодательством общая численность министров в Правительстве Финляндии не может превышать 18 человек. Большинство министров имеют свои портфели, но в Правительстве могут **быть** и министры без портфеля. Однако это очень редкий случай. Большинство министерств имеют по одному министру, но функции некоторых министерств разделены между двумя или даже тремя министрами. В Финляндии 12 министерств, и такой состав оставался неизменным в течение десятилетий.

Министерства готовят и реализуют решения, принятые на совместных заседаниях с участием Президента Республики и Государственного совета (Правительства). Традиционно решения в Правительстве Финляндии принимались коллегиально, но после проведенных в 1990-е годы административных реформ политическая независимость министерств увеличилась.

Все министерства имеют очень небольшую численность. В настоящее

время в министерствах работает в общей сложности 5 тыс. государственных служащих. Каждые десять лет их количество увеличивается на 1000 человек, но при этом общая численность государственных служащих заметно сократилась. Главными причинами этого стали упразднение в 1990-х годах ведомств, работающих под руководством министерств, и включение их в состав министерств, а также вступление Финляндии в Европейский союз в 1995 году.

Упразднение центральных учреждений явилось одним из решающих шагов при переходе от старой модели устройства центральных ведомств шведского образца к системе министерского администрирования. Прежняя централизованная и однородная система государственного управления в настоящее время в известной мере уступила место более неоднородной и децентрализованной структуре. Децентрализация центрального аппарата правительства привела к появлению больших различий между секторами в организационных структурах, рабочих и финансовых механизмах.

Предпринятые шаги в направлении перехода к парламентской системе возвысили Канцелярию Премьер-министра до уровня центрального координирующего органа в Правительстве. Теперь Канцелярия Премьер-министра активно координирует не только

политическую работу Правительства, но и вопросы отношений с Европейским союзом. В июле 2000 года полномочия по рассмотрению и решению вопросов отношений с Европейским союзом были переданы от Министерства иностранных дел к Канцелярии Премьер-министра.

Канцелярия Премьер-министра состоит из двух частей: политического секретариата Премьер-министра (в настоящее время в него входят пять человек) и органа, аналогичного Канцелярии Кабинета министров Великобритании. В этот орган входят постоянные государственные служащие, задача которых заключается в обеспечении спокойного протекания процесса принятия решений Президентом Республики и Государственным советом и оказание содействия Премьер-министру посредством предоставления ему оперативных и административных услуг. Канцелярия Премьер-министра также отвечает за подготовку законодательных актов. Государственные служащие, работающие в этой области, не играют существенной координирующей роли в принятии решений Правительством. Политический секретариат консультирует Премьер-министра и оказывает ему политические услуги.

Министерство финансов занимается бюджетными и экономическими вопросами, вопросами государственного управления, а также разработкой кадровой политики.

Министерство финансов и Канцелярия Премьер-министра являются главными координирующими центрами Правительства Финляндии. Однако в 1990-е годы традиционная структура распределения властных полномочий между министерствами претерпела изменения. Теперь министерства пользуются большей степенью независимости, а старая традиция коллегиального принятия решений в Правительстве утратила свою значимость. Министерство финансов отказалось от практики скрупулезного контроля бюджетного процесса и перестало заниматься вопросами кадровой политики и управления ресурсами. Несмотря на то что реформы радикальным образом ограничили полномочия Министерства финансов в части, касающейся скрупулезной координации деятельности, его роль как центрального координирующего органа не ослабла. Министерство финансов продолжает отвечать за определение рамок общей экономической и финансовой политики.

Премьер-министр является председателем правительственных комитетов, включая Комитет Кабинета министров по экономической политике, Комитет Кабинета министров по внешней политике и политике в области безопасности, Комитет Кабинета министров по

финансам и Комитет Кабинета министров по делам Европейского союза.

Финляндия принадлежит к числу тех немногих стран Европы, где отсутствует институт «политических» государственных секретарей, отчитывающихся перед министрами и консультирующих их, хотя возможность введения института наподобие того, что существует в большинстве европейских стран, нередко становится предметом обсуждений.

Практика политических назначений государственных служащих стала приобретать все более широкий размах в 1970-х и 1980-х годах. Традиционно политика набора государственных служащих учитывала потребность в представительной бюрократии. Существовало мнение, что политические взгляды работников системы государственного администрирования должны быть аналогичны взглядам работников органов государственной власти и общественности.

Однако в 1980-е годы выступления против политических назначений усилились в связи с тем, что государственные служащие, не состоящие ни в каких партиях, считали что у них сокращаются возможности продвижения по служебной лестнице. В 1990-х годах количество политических назначений существенно уменьшилось. Компетентность и заслуги стали основными критериями при назначении на должности в государственной службе.

Целью реформ государственного управления, которые активно проводились в Финляндии с конца 1980-х годов, являлась модернизация национальной системы государственного администрирования для решения проблем экономики Финляндии, порожденных глобализацией. Основной упор был сделан на повышении конкурентоспособности национальной экономики. Глубокая экономическая депрессия начала 1990-х годов и участие Финляндии в процессе европейской интеграции (с вступлением страны в члены Европейского союза в 1995 году) проложили дорогу к активизации реформ, начатых в конце 1980-х годов. Эти реформы охватили все сектора государственного управления (структуры, менеджмент, финансовое планирование, политику регулирования, государственное администрирование, кадровую политику, технику и технологии).

Финляндия все шире использует рыночные механизмы государственного администрирования. Кроме того, была проведена широкая кампания приватизации.

Цели реформы государственной администрации встретили в Финляндии широкую поддержку. Общие принципы проведения реформ государственного управления — акцентирование внимания

на рыночных методах, обеспечении экономии и эффективности — сохранились практически в неизменном виде с конца 1980-х годов.

Глубокая экономическая депрессия начала 1990-х годов заставила пласта искать возможные пути сокращения расходов на заработную плату работникам государственного сектора. Заявка Финляндии на вступление в Европейский союз также способствовала активизации процесса реформ. В 1998 году Правительство издало Постановление «О высококачественных услугах, эффективном государственном управлении и ответственном гражданском обществе», содержащее широкие директивы в отношении реформ. Правительство подчеркнуло, что вынуждено буквально «разрываться» между вопросами глобализации и потребностями граждан в контексте сокращения экономических ресурсов.

Нынешняя волна административных реформ началась еще в конце 1980-х годов. При проведении реформ использовался системный подход. Вначале они осуществлялись на уровне ведомства и в муниципалитетах. Затем более всесторонним реформам были подвергнуты региональные администрации и центральные ведомства при министерствах. Летом 2000 года Правительство приступило к широким преобразованиям во всех центральных органах государственной власти, особенно в министерствах и в области рабочих процедур Правительства.

Попытки реформировать центральные органы государственной власти обсуждались на протяжении нескольких десятилетий, и в конце 1980-х годов, наконец, начались реформы. Наиболее заметными реформами стали структурные преобразования. Такая реструктуризация сократила размеры центрального аппарата административного управления.

Почти все министерства и другие центральные органы государственной власти подверглись различным реформам. Некоторые из традиционных полуавтономных ведомств были закрыты и преобразованы в «центры развития». Их функции были переданы министерствам и другим ведомствам, в том числе и недавно созданным, а также региональным и местным органам власти.

В Финляндии ответственность за предоставление государственных услуг разделена между центральными органами государственной власти и муниципалитетами (включая сформированные муниципалитетами совместные органы власти). Чтобы сокращать расходы и повысить эффективность услуг, оба этих сектора с конца 1980-х годов начали передавать государственные функции частным подрядчикам и уделять больше

внимания взиманию платы с пользователей. В 1993 году Правительство сделало акцент на рыночных формах деятельности, принимая Принципиальное решение о реформах в центральных и региональных органах государственной власти. Правительство заявило, что, «как правило, заказчик платит и может беспрепятственно выбирать производителя или службу. Производитель, в свою очередь, выполняет заказ в соответствии с пожеланиями заказчика и требованиями к качеству и в зависимости от имеющихся денежных средств. Государственные услуги станут платными и будут конкурировать как друг с другом, так и с услугами открытого сектора. Как правило, вся продукция, за исключением той, которая подпадает под действие публичного права, должна производиться на коммерческих принципах в качестве платных услуг и с использованием системы финансового планирования в нетто-исчислении посредством государственного предприятия или компании».

Преобразование ведомств в предприятия с созданием внебюджетных предприятий, а во многих случаях — акционерных обществ с ограниченной ответственностью представляет собой важнейшее направление использования рыночных механизмов в государственном **управлении** Финляндии. Кроме того, принятие Закона о плате с пользователей 1992 года узаконило взимание платы с пользователей. Политика властей нацелена на проверку качества вспомогательных услуг, а в некоторых случаях конечных результатов деятельности государственных учреждений.

По мере ужесточения финансовых условий в результате экономического спада муниципалитеты и их совместные органы власти стали все чаще прибегать к использованию конкурсных тендеров. В частности, в ряде муниципалитетов были введены для конкуренции вспомогательные функции и некоторые области, относящиеся к содержанию инфраструктуры. Однако в общем большинство этих функций по-прежнему предоставляются собственными силами.

Примечательно также, что принципы конкурсных тендеров были применены лишь к определенным функциям местных органов само управления. Ключевые услуги и основные функции местного государственного сектора, такие как услуги по социальному обеспечению, остались в большинстве без изменений. Не было принято никаких далеко идущих мер по распространению действия рыночных **принци**пов на эти услуги.

В настоящее время политика Правительства заключается в том, чтобы общие расходы центральных органов государственной власти поддерживались на постоянном уровне в течение всего срока

пребывания Правительства у власти. Кроме того, в течение этого срока власти попытаются обеспечить структурный излишек в финансировании центральных органов государственной власти, а к концу срока — снизить задолженность центральных органов государственной власти до уровня менее 50% ВВП. Поскольку в конце 1990-х годов темпы экономического роста Финляндии были очень высокими (около 4—5% в год), эти планы не кажутся чересчур амбициозными.

За период с 1991 по 1996 год численность персонала центральных органов государственной власти сократилась с 27 тыс. до 24 тыс. человек. Если в 1988 году в государственных учреждениях работали 215 тыс. человек, то к 2000 году численность служащих, труд которых полностью или частично оплачивается из средств государственного бюджета, уменьшилась до 124 тыс. Человек. В общей сложности численность государственных служащих сократилась примерно на 90 тыс. человек, т.е. на 43%. Несмотря на то, что численность персонала центральных органов государственной власти уменьшилась приблизительно на 3 тыс. человек, его удельный вес в общей численности работников центральных органов государственной власти вырос с 13% до 20% .

Работа государственных служащих регулируется и регламентируется многочисленными положениями, директивами и принципами. В целом в последние годы главной целью деятельности Правительства являлось укрепление авторитета и ответственности рабочих подразделений для повышения гибкости и эффективности управления. Разногласия между государственным и частным секторами уменьшились.

Были приняты меры по повышению гибкости и конкурентоспособности кадровой политики, а также по ее активизации, децентрализации и рационализации. Необходимо было обеспечить более полное использование кадров и ресурсов. В 1990-е годы реформе подверглись механизмы согласования условий работы по найму. В 1990 году стала возможной передача постов от одного ведомства к другому.

Кадровая политика проводится в соответствии с принципами, определенным в принятом в 1991 году *Принципиальном решении Правительства о будущих направлениях кадровой политики.* Согласно этому решению полномочия по управлению кадрами, ранее принадлежавшие центральным органам государственной власти, были делегированы ведомствам. С практикой регулирования численности работников из центра было покончено. Теперь расходы на деятельность ведомства покрывают из своего чистого бюджета.

Условия занятости на государственной службе, в частности, гарантии занятости, пенсии и системы учета рабочего времени, были приближены к тем, которые существуют в частном секторе.

В 1997 году Правительство установило принципы назначения и процедуры отбора государственных служащих высшего ранга, но никаких изменений, которые выделили бы группу высокопоставленных государственных служащих в отдельный управленческий класс, не произошло.

Способности и заслуги традиционно являются важнейшими критериями назначения государственных чиновников. Раздел 125 новой Конституции содержит основные положения об общих критериях и других основаниях для назначения на государственные посты. Он гласит: «Общими критериями назначения на государственную должность являются квалификация, способности и доказанные гражданские заслуги». Аналогичный пункт был включен в предыдущий вариант Конституции, датированный 1919 годом.

Однако способности и заслуги могут интерпретироваться как с профессиональной, так и с политической точек зрения, о чем наглядно свидетельствует процент политических назначений на государственную службу. Политические достоинства включают в себя членство в политических партиях, работу на партийных должностях и в профсоюзах. С 1960-х годов развернулось широкое обсуждение относительной ценности профессиональных и политических качеств при назначении на должности государственных чиновников. В 1980-е годы доминирующую роль стали играть политические достоинства, но к 1990-м годам критерии профессионализма заняли господствующее положение.

В 1997 году Правительство решило пересмотреть критерии и порядок отбора должностных лиц Правительства. В соответствии с этим решением все критерии были разделены на две группы — предписанные законом и общие. К предписанным законом критериям были отнесены высшее образование, профессионализм, доказанные управленческие способности и опыт управленческой работы на высоком государственном посту. Общие критерии включали в себя безукоризненно этическое поведение, наличие богатого опыта, умение работать в коллективе и коммуникабельность, языковую грамотность и способность к самосовершенствованию.

В общих требованиях к высокопоставленным государственным служащим навыки руководства рассматриваются как обретающие растущее значение.

В соответствии с традиционной системой оплаты труда заработок государственного служащего должен складываться из

базового оклада, определяемого на основании утвержденного штатного расписания, и дополнительных выплат с учетом стоимости жизни и премий за выслугу лет. Дополнительные выплаты с учетом стоимости жизни составляют от 6% до 9% от базового оклада. Премии за выслугу лет начисляются по шестиступенчатой шкале после 3—18 лет службы в государственном секторе или в соответствующей области профессиональной деятельности. Премии за выслугу лет рассчитываются в процентах от базового оклада и не могут превышать 25% от него. В 1998 году такой традиционной системой оплаты труда было охвачено примерно 92% всех государственных служащих.

В соответствии с принципами, согласованными в коллективном договоре 1993 года, политика и системы оплаты труда работников министерств и ведомств будут изменяться с таким расчетом, чтобы заработная плата основывалась на профессиональных требованиях, личных результатах деятельности и профессиональных навыках, а также на эффективности труда. Система переговоров и торга претерпела изменения в целях предоставления министерствам и ведомствам большей свободы в сфере заключения соглашений о внесении изменений в политику оплаты труда и в другие условия найма, характерные для конкретных учреждений.

Главная цель реформ заключается в том, чтобы размер основного оклада более тесно увязывался с профессиональными требованиями, личными результатами деятельности и профессиональными навыками. Государственные учреждения отвечают за установление «правильного» размера оплаты труда и за его привязку к заработным платам и жалованьям в других секторах государственного управления.

Профессиональные требования оцениваются с помощью рамочных систем, которые госучреждения приобретают в готовом виде или разрабатывают сами. Результаты деятельности и профессиональные навыки подвергаются оценке с целью определения величины «личной» составляющей в размере вознаграждения. На долю личной составляющей приходится от 25% до 50% от общего размера заработной платы, основанной на профессиональных требованиях. Факторы оплаты труда, базирующиеся исключительно на официальных показателях, таких как выслуга лет и т. п., сейчас почти не используются.

В конце 2000 года приблизительно 80% работников центральных органов государственной власти работали в ведомствах, где системы оплаты труда строились в соответствии с перечисленными принципами. Однако в настоящее время доля

госслужащих, охваченных этими пересмотренными системами оплаты труда, составляет лишь 8%.

Закон о государственных служащих содержат положения, которые имеют большое значение в определении этических норм поведения. Кадровая стратегия государства, утвержденная осенью 1995 года, содержит ссылки на высокие этические требования и устанавливает правила, которыми должны руководствоваться государственные ведомства при разработке кадровых стратегий применительно к своим подразделениям.

Дополнительные директивы об этике и кадровой стратегии изложены *я* постановлении Правительства *«О высококачественном обслуживании, эффективном государственном управлении и ответственном гражданском обществе».* При этом единый кодекс правил для всей системы .Государственного управления разработан не был.

Согласно постановлению Правительства *«О пересмотре критериев и порядка отбора государственных служащих высшего ранга»* 1997 года, важнейшими ценностями в области государственного управления Финляндии, которые образуют основу этического поведения государственного служащего, являются: независимость, беспристрастность, объективность, надежность административной деятельности, открытость, принцип служения своей стране и своему народу, ответственность.

Недавно была проведена реформа финского законодательства по свободе информации. Вступивший в силу 1 декабря 1999 года Закон об открытости деятельности правительства направлен на стимулирование и поощрение хорошей практики управления информацией и позволяет гражданам и организациям контролировать осуществление государственной власти и использование государственных средств. В законе содержатся положения о праве доступа к информации, долге властей по развитию доступа к информации и хорошей практики управления информацией, а также положения об обязательствах по секретности информации.

В начале 2001 года был принят Закон об электронных услугах в сфере государственного управления. Финляндия стала первой страной в мире, принявшей подобный закон. Главная цель этого закона заключается в том, чтобы повысить оперативность функционирования служб государственного управления. Закон содержит положения о правах, обязанностях и ответственности органов государственного управления и их клиентов в сфере электронных услуг. Кроме того, закон содержит положения о ключевых требованиях в отношении электронной идентификации

личности граждан. Органы власти и ведомства, располагающие достаточными техническими, финансовыми и иными ресурсами, должны предложить общественности возможность выбора наиболее удобного им варианта — отправки электронного сообщения по указанным электронным адресам или других механизмов решения вопросов. Кроме того, власти должны предоставить общественности возможность выбора электронной доставки уведомлений, счетов и других аналогичных документов и сообщений. Органы власти могут скреплять свои решения электронной подписью.

По данным опроса, проведенного Министерством финансов в начале 2001 года, 90% всех ведомств предоставляют свои услуги через Интернет. Всего в опросе приняло участие 130 организаций. 52% всех ведомств дают своим клиентам возможность заполнения бланков заявлений и других формуляров через Интернет. Число интерактивных потребительских услуг достигло 29, но при этом 37 ведомств развивают новые интерактивные услуги[82].

Каждое ведомство отвечает за развитие своих электронных услуг. Ряд проектов уже реализован, другие продолжают осуществляться. К сентябрю 2000 года были доступны только три услуги, предусматривающие использование электронных удостоверений личности, но уже подготовлено более 100 различных пилотных схем и проектов в различных областях сектора государственного управления Финляндии по созданию новых электронных услуг для граждан и организаций.

Во «Всемирной паутине» также выложены электронные бланки используемых властями документов. Один из проектов, координацию которого осуществляет Министерство внутренних дел, обеспечил централизованный доступ к электронным бланкам официальных документов. Эту систему уже сейчас можно использовать для предоставления бланков всех документов, но применение электронного удостоверения личности откроет новые возможности. Например, станет возможным оказывать такие услуги, как прием налоговых деклараций, заявлений о внесении изменений в карточки учета налогоплательщиков, постановка на учет в службе занятости и т. д. За последние два года этой услугой уже воспользовались 380 фирм и около 200 тыс. индивидуальных пользователей.

4.2 Вооруженные силы Финляндии[11]

[11] Использованы материалы сайта обронительных сил Финляндии www.mil.fi

Одной из интересных особенностей вооруженных сил Финляндии является их название - Оборонительные силы (defence forces).

Ключевыми законами, регулирующими деятельность Оборонительных сил, являются Акт о готовности (readiness) и акт о Состоянии обороны (state of defence), принятые в 1991 году. Приняв закон о готовности, Парламент делегировал полномочия в этой сфере Государственному совету, который может брать на себя управление различными отраслями обороны в чрезвычайных ситуациях. В соответствии с Актом о готовности, власть обязана быть готовой к возникновению чрезвычайных ситуации.

Государственный совет - высший орган исполнительной власти . Согласно закону, комитет кабинета по иностранным делам и безопасности, Министерство обороны и Комитет по безопасности и обороне отвечают за обеспечение обороноспособности.

Комитет кабинета министров по иностранным делам и безопасности готовит и координирует вопросы, относящиеся к национальной обороне в целом. Он передает Министерству обороны полномочия по координации работы в разных секторах правительства, имеющих отношение к обороне. Комитет по безопасности и обороне исследует изменениям в политике обороны и безопасности и оценивает эффективность обороноспособности, исследует деятельность различных секторов правительства и координирует работу проведенную в отношении национальной обороны в целом.

Министерства отвечают за подготовку в чрезвычайных ситуациях и готовности национальной обороны в их отрасли. Под руководством Государственного секретаря канцелярии премьер-министра, чиновники отвечают за подготовку вопросов в министерствах отвечающих за подготовку в их секторе и согласуют работу с госадминистрацией.

Президент республики является Верховным Главнокомандующим. Глава обороны представляет вопросы относящиеся к военному командованию и военным назначениям, а министр обороны принимает участие в процессе принятия решений. Акт о Вооруженных силах который был принят в 1974 определяет задачи ВС.

Реформа законодательства относящегося к готовности в 1991 предусматривала установленные основы для мер, принимаемых в чрезвычайных ситуациях.

Акт о готовности и Акт о Государственной обороне определяют полномочия применяемые в ЧС и их обеспечение,

создают юридическую основу для планирования обороноспособности.

Эти законы регулируют использование силы в условиях чрезвычайных обстоятельств, и, в этих условиях, полномочия принимать меры по сохранению национальной безопасности при ЧС переданы Государственному совету, а через него - правительственным чиновникам.

Полномочия, используемые в военное время и при чрезвычайных ситуациях в условиях войны переданы Государственному совету Актом о готовности. Цель этого Акта - обезопасить жизнеобеспечение и экономику нации в ЧС, установить закон и порядок и гарантировать основные права граждан, а также обеспечить сохранение территориального взаимодействия и безопасность нации.

ЧС включают в себя войну, угрозу войны и вооруженное нападение на Финляндию. Война и угроза войны между другими странами а также напряженное международное положение, которые требуют повышения уровня боеготовности включены в понятие ЧС.

Серьезный экономический кризис, такой как затруднение или прекращение экспорта или катастрофа также могут привести к возникновению ЧС и приведению в действие Акта о готовности.

Самый серьезный тип кризиса из отнесенных к компетенции Акта - вооруженное нападение на Финляндию и немедленная война. В военное время могут применяться и Акт о готовности и Акт о Государственной безопасности. Предпосылки для задействования Акта о Госбезопасности , которыми являются полномочия, гарантируемые Акт о готовности недостаточно.

ЗАДАЧАМИ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ ЯВЛЯЮТСЯ:

1) обеспечение охраны морских и сухопутных границ, воздушного пространства в сотрудничестве с другими контролирующими органами;

2) обеспечение безопасности территориальной неприкосновенности и применение силы при необходимости;

3) защита страны и ее государственного устройства, жизнеобеспечения и основных прав населения;

4) управление поддержанием и развитием военной боеготовности страны;

5) обеспечение военной подготовки

а) поддерживать добровольную военную подготовку в соответствии с уставом или приказом Министра обороны, или, в зависимости от проблемы, военного командования, а также поднимать другими способами оборонную

мотивацию и поддерживать деятельность по улучшению физической подготовки граждан;

6) обеспечение содействия в поддержании правопорядка, как предписано законом;

а) принимать участие в спасательных операциях, предоставляя необходимое оборудование, персонал и экспертов, чья помощь необходима при проведении спасательных операций, если это обусловлено насущной необходимостью и особой природой инцидента; участие в спасательных операциях не должно подвергать опасности обороноспособность страны;

7) участие в операциях по поддержанию мира, что зафиксиро- вано в Акте об операциях по поддержанию мира 2000

8) выполнение других функций, предписанных законом.

ВС находятся под командованием руководителя (chief) обороны, который напрямую подчинен президенту республики в вопросах относящихся к военному командованию. Штат обороны функционирует как верховная штаб-квартира руководителя обороны. Штат обороны подчиняется руководителю обороны в вопросах военного командования, а по административным вопросам- Министру обороны

Главнокомандующий руководит тремя группировками (Западная, Восточная и Северная), а также Военно-воздушными и военно-морскими силами. ВМФ и ВВС являются независимыми службами под командованием главкомов (commander-in-chief) со своими штаб-квартирами. Командующие группировками и штаб-квартиры группировок ответственны за подготовку и руководство военной обороной в своих регионах и за координацию обороноспособности с другими службами и властями. В этом плане, в мирное время главкомы являются военными руководителями всех военных округов и войск на территории, относящейся к их ведению. Штаб-квартиры группировок являются высшими административными органами этих войск.

ВМФ несут ответственность за морское наблюдение, утверждение территориальной целостность на море, и за планирование, подготовку и снабжение морской обороны Финляндии.

ВВС ответственны за надзор за воздушным пространством, целостностью воздушного пространства подготовку и снабжение воздушной обороны Финляндии. ВВС представляют функции госвласти в военной авиации.

Штаб-квартиры 12 военных округов группировок имеют дело с вопросами призыва в своем регионе и мобилизацию в военное время, местную обороноспособность и выполняют другие приказы командования. Также они представляют функции госвласти в своих регионах.

В Финляндии действует всеобщая воинская повинность. Каждый год примерно 30 000 призывников приходят на срочную военную службу, не считая 35 000 резервистов, которые идут на переподготовку. Служба в армии предусматривается с 18 до 60 лет. Срок службы различен - он может быть и 180 дней, и 270, и 362 дня. Практически весь срок службы - это непрерывная учеба без хозработ и тому подобного времяпрепровождения.

Во время службы военнослужащих, как правило, отпускают на выходные домой. С учетом того, что служба в армии дает профессиональный рост, облегчает устройство на работу - или, если человек был призван в армию с рабочего места, гарантирует его сохранение, - случаи «откоса» от армии чрезвычайно редки. По статистике 82 процента мужчин служили в армии, и признаться, что ты не служил, просто как-то неприлично и может испортить карьеру даже банковскому работнику или ученому, не говоря уже о политике.

В военное время вооруженные силы Финляндии могут поставить под ружье до 490 тысяч человек, из которых 420 тысяч будут драться в сухопутных силах, 35 000 - в ВВС, 40 000 - в ВМФ и 23 000 - в пограничной охране. Чрезвычайно грамотная система армейской подготовки на основе всеобщей воинской повинности и четкие мобилизационные планы поставят перед лицом любого агрессора армию, оснащенную всем необходимым для активной обороны своей скалисто-озерной страны.

В 2002 году военный бюджет Финляндии составил 1 миллиард 700 миллионов евро, из которых 38% ушло на закупку вооружения. Военный бюджет составляет 4,9% всего бюджета страны. При этом 23% (то есть более 8 миллиардов евро) уходит на социальное страхование и общественное здравоохранение, 16% (5,6 миллиарда евро) - на образование, науку и культуру. В конечном счете образование, наука, здравоохранение также вносят свою лепту в обороноспособность страны.

Сравнительные данные расходов на оборону (2001 г):

Швеция - 1,8% ВНП

Норвегия - 1,8% ВНП

Финляндия - 1.2 % ВНП

Тыловое командование ВС Финляндии, которое подчинено Военном штабу имеет свою штаб-квартиру в Тампере и 16

отделений в разных частях страны., Центр ремонта электроники и центр испытания стрелкового оружия (Test firing Centre)

Финское тыловое командование насчитвает в штате 2250 человек, включая 300 штабистов и имеет годовой бюджет около 3 миллиардов ФМ (600 млн Евро). Коммандование несет техническую ответственность за материальное обеспечение в следующих областях: артиллерийско-техническое и вещевое снабжение, боеприпасы, транспортное обеспечение, инженерные и обороняющие национальную вещательную сеть материалы, материальную базу ремонта и электроники.

В обязанности Финского ВС тылового командования входит поддержание боеготовности на случай кризисов и управление экономическим использованием сухопутного вооружения через его полный ресурс.

Штабквартира командования действует в тесном сотрудничестве со штаб-квартирами служб и регионального командования, с исследовательскими институтами, военной промышленностью и другими гражданскими производствами.

Недавние изменения в области безопасности и финское участие в расширенном управлении международными кризисами увеличат и расширят международное сотрудничество ВС. Способность участвовать в военных миротвореческих операциях представлена как часть собственной обороноспособности Финляндии. ВС несут ответственность за подготовку и боеготовность, разработку и исполнение миротворческих операций.

Миротворчество стало самым заметным элементом в международном направлении финского военного командования. Финляндия принимает участие в операциях ООН с 1956 года и с тех пор предоставила более 40 000 миротворцев в распоряжение ООН. От 1000 до 1500 финнов в год выполняют обязанности миротворцев. Сейчас их число равняет около 1600 в десяти операциях.

Финляндия предоставила собственные специальные знания в распоряжение НАТОвской программы "Партнерство ради мира" и участвует в переподготовку штата и семинарах. RFOR операция в Косово показала важность этой программы в подготовке и планировании взаимодействия. Финляндия также играет активную роль в развитии управления кризисного управления в рамках ЕС,

Северное сотрудничество в миротворчестве хорошо поставлено и увеличивает способность Финляндии участвовать в миротворческих и разрешающих кризисы операциях. Подготовка персонала для исполнения специальных обязанностей в настоящее разделена между северными странами. В 1996 году Северные страны начали процесс увеличения и развития более тесного

северного сотрудничества в вопросе миротворчества. Результаты были изложены в NORDCAPS (Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support). В августе 2000 Planning Element (PLE) был установлен в Стокгольме.

В 1996 году ВС начали новую программу боеготовности, нацеленную на создание подразделения способного в военное время выполнять обязанности по урегулированию кризисов. Международная подготовка обеспечивается в течение последних трех месяцев общей подготовки призывников., которая нацелена на национальную безопасность. Эта подготовка проходится только на добровольной основе. Финские силы быстрого развертывания получили крещение огнем во время их участия в KFOR операции в Косово в августе 1999 года.

4.3 Правоохранительные органы Финляндии

Полиция, как часть национального правительства подчиняется министерству внутренних дел. Местная полиция, действует под контролем властей провинций, и организована в городские полицейские департаменты и сельские полицейские участки.

В Финляндии свыше 90 полицейских участков и примерно 280 агентств. Местная полиция принадлежит уезду. В каждом уезде есть полицейский участок, задача которого наблюдать за порядком и безопасностью, препятствовать преступлениям и расследовать их, контролировать дорожное движение и т.д.

В Финляндии пять губерний (1ааш). В губерниях есть полицейское руководство губернского управления, которое планирует и разрабатывает полицейскую работу в губерниях.

Финская полицейская организация работает под руководством Министерства внутренних дел.

Полиция имеет трехуровневую организацию. Наверху - Полицейский Отдел Министерства внутренних дел, и ниже его - Провинциальные Полицейские Команды, национальные единицы, полиция, обучающие учреждения, Полицейский Технический Центр и функционально также Хелъсинский Полицейский Отдел.Третий уровень - это местная полиция.

Аландские острова формируют их собственный независимый полицейский район, подотчетный только местным административным властям.

Полицейский Отдел Министерства внутренних дел также включает Консультативное Управление по Полиции, а каждая районное отделение полиции имеет собственный полицейский консультативный комитет, назначенный местным советом.

Положения о полицейской организации и обязанностях различных полицейских единиц и консультативных комитетов содержатся в Акте и Декрете о полиции. Главные задачи полиции, заложенные в них заключаются в том, чтобы гарантировать, что люди могут осуществить их права, гарантируемые судебной системой и социальным порядком.

Акт требует, чтобы полиция выполняла свои обязательства в соответствующей и беспристрастной манере. Действия полиции не должны причинять ущерб или неудобств больше, чем необходимо для выполнения обязанностей.

Акт о полиции также требует, чтобы полицейская попытка поддерживать общественный порядок и безопасность прежде всего через издание советов и распоряжений. Полиция не имеет право посягать на права людей больше чем, необходимо для выполнения их обязанностей.

Хотя полицейские действия в значительной степени базируются на требованиях закона, работа полицейских - не просто механический процесс наблюдения согласия с законом но также и вовлекает меры, чтобы гарантировать мирное сосуществование всех секторов общества и уважения прав индивидуума. Для правильных полицейских действий основные ценности и хорошие методы включены в этическую присягу для полицейских.

Полицейский персонал насчитывает приблизительно 10300 сотрудников, большинство которых - офицеры, высокопоставленные чиновники, командиры и полицейские руководители в местных полицейских единицах. В 2004, полицейские занимали 7718 человек из полного полицейского персонала.

Средний возраст полицейских повысился в последние годы.

Львиная доля приходится непосредственно на полицейских, но есть и такие должности, как например занимающиеся обслуживанием разрешений и лицензий (tupapalvelu — полицейский отдел, где можно достать например паспорт), охрана, и различные виды экспертов, нанятые различными полицейскими единицами. В 2004 году на долю полицейского персонала тех, кто не были полицейскими приходилось порядка 2760 человек.

В 2004, женщины составляли приблизительно 24 % полного полицейского персонала и 11% полицейских. По международным стандартам число полицейских на душу населения в Финляндии низкое.

Большую часть полиция получает из финансирования Государственного бюджета. Общие затраты на полицию в 2004 составляли EUR 554.3 миллионов, доля жалований на которых составила 80%.

Кроме того, в Финляндии действуют:

- Мобильная Полиция (Liikkuva-LP) ,- отвечает за безопасность дорожного движения и подавление бунтов
- Центральная Уголовная Полиция (Keskusrikospoliisi-KRP)
- Полувоенные подразделения RVL
- Береговая Охрана
- Разведывательная служба — военная разведка.
- Полиция безопасности (SUPO) — контрразведка. Suojelupoliisi (по-фински «полиция безопасности.

Спецслужба SUPO, как административный орган, призвана обеспечивать безопасность парламентской демократии от внешних и внутренних врагов.

Основные ведомственные задачи включают в себя:

- контрразведка
- антитеррористическая деятельность
- предварительное исследование безопасности работы организаций
- защита охранной деятельности
- участие в противодействии международному криминалу

Полиция безопасности является основным финским гарантом законности, благонадежности и качества. Штаб-квартира Supo распологается в Хельсинки, а деятельность распространяется на всю территорию страны. С 1 октября 1996 года руководителем ведомства является Сеппо Невала. Офицальное число сотрудников порядка 200. Задачи определены предписанием о управлении полиции и регламентируются законом №110 от 1992 года, предписанием №158 от 1996г. и законом о рассмотрении личных данных деятельностью полиции №781 от 2003г. А так же законом о исследовании безопасности №177от 2002 года.

Организационно SUPO выглядит следующим образом:

- Оперативное направление Supo отвечает за планирование и исполнение поставленных задач. Возглавляет Петри Кнапе.
- Превентивное направление отвечает за предварительную работу, касающуюся безопасности, контроль за регионами, средствами массовой информации и коммуникациями.
- Стратегическое направление занимается общим развитием, исследованием и планированием. Осуществляет вспомогательные действия.

5. Государственная служба Швеции

5.1 Структура государственной службы

Основная задача министерств состоит в том, чтобы готовить Правительственные решения относительно законопроектов для представления в Риксдаг, а также издание законов, декретов и постановлений, международные отношения, назначение судей и некоторых старших государственных служащих в публичной администрации, рассмотрение обращений в делах, с которыми не имеют дело суды. Методы работы в министерствах различны, но основные положения одинаковы для всех.

Наибольший объем правительственной деятельности составляют экономические и социальные дела, вопросы внутренней и внешней политики. Анализируя деятельность шведского правительства после Второй мировой войны, можно обнаружить значительную преемственность проводимой им политики, особенно в экономической области. Она не менялась резко, несмотря на то, что правительства формировались различными политическими партиями либо коалициями партий. Изменения в характере проводимых правительствами мероприятий можно объяснить не сменой партий у власти, а теми или иными изменениями в политическом и экономическом развитии, в международной обстановке.[12]

На следующей ступени иерархической лестницы, ниже министерств, находятся государственные секретари. Министры также имеют пресс-секретарей и политических советников, действующих как политические помощники министра. Это политический состав кабинета.

В отличие от других государственных служащих в Правительственных учреждениях, эти политические назначенцы оставляют посты при смене правительства. Помимо политического состава, каждое министерство имеет одно или более высших должностных лиц. Обязанности генерального директора министерства административных дел (expeditionschef) включают обеспечение отправления правительственный полномочий в законной, последовательной и однородной манере.

Генеральный директор по законодательству ответствен за обеспечение того, чтобы проект законов и инструкций был законен, последователен и однороден. В нескольких из министерств в настоящее время, один человек занимает оба поста.

Повседневная работа министерств выполняется в различных отделах департамента. Глава отдела обычно называется директором (departementsred). Вопросы первоначально прорабатываются именно в отделах, а затем выносятся на рассмотрение правительства. Отделы также ответственны за связь с правительственными агентствами при содействии заинтересованного

---

[12] Карамышев М.А., Скандинавская модель государственности. Саратов, 2002 г., с.149.

министерства. Для улаживания межминистерских вопросов или вопросов имеющих большое значение, есть юридический секретариат и административное разделение. В рамках каждого министерства есть множество правительственных агентств, ответственных за осуществление политики в ее определенной области. Эти агентства исполняют повседневно работу государственной службы. Правительство задает только цели, руководящие принципы и распределение ресурсов для действий этих агентств. Но не решает, как агентства должны применить закон или какие решения они должны принять в конкретном случае.

Зачастую правительственные решения не готовятся исключительно министерствами. Для проработки вопросов особой важности, правительство образовывает комиссию или комитет экспертов (utredning), который тщательно исследует рассматриваемые проблемы, а затем представляет заключение, предполагающее законодательные изменения или другие реформы. Комиссия может состоять из одного человека, но обычно включает председателя и представителей политических партий, представителей различных общественных органов, советников и других экспертов. Комиссии помогает секретариат, часто из молодых юристов. Комиссиям предоставлена значительная свобода получать ответы на запросы через выезды на место, слушания, исследование, и т.д. Слушания, как правило, закрыты для публики, но зачастую отслеживаются средствами массовой информации пока заключение комиссии не будет обнародовано. Комиссия часто работает в течение одного или двух лет, иногда и дольше. В большинстве случаев, предложения комиссий единодушны, по крайней мере по принципиальным вопросам, но члены могут иметь и альтернативные предложения, которые должны быть включенные в заключение. Как только комиссия или комитет представили результаты своей работы соответствующему министерству, заключение почти всегда направляется для рассмотрения заинтересованным организациям. Как только период рассмотрения истек, и все мнения были собраны, они анализируются и прорабатываются в министерстве. Затем, на их основе этих записок и принимается решение.

Такие разнообразные мнения могут привести к изменению в предложениях комиссии. Если возражений достаточно много, то правительство вообще может отказаться от проекта. Но, как правило, правительство представляет свои собственные предложения Риксдагу в форме законопроекта, основанного на заключении комиссии и учитывающего все высказанные мнения, а также реакцию общественности на них.

Этот метод тяжел и зачастую требует много времени. Но это очень демократичный метод, т.к. он позволяет принять во внимание мнения всех заинтересованных сторон, в т.ч. оппозиции, и позволяет согласовать все противоречия до того, как решение будет представлено для окончательного утверждения.

Шведские центральные органы власти или агентства (statliga verk) подотчетны правительству. Именно эти агентства, наряду с местными властями и другими органами, ответственны за то, чтобы директивы, принятые правительством и риксдагом должным образом исполнялись по всей стране. Структурно каждое агентство возглавляется генеральным директором, назначенным правительством, обычно сроком на шесть лет. Иногда генеральный директор выбирается из политических кругов.

Правление агентства состоит из генерального директора (председателя, назначаемого, как правило на 6 лет), других высших должностных лиц, начальников отделов директора, которые составляют его коллегию, и находящихся под его руководством и представителей организаций или групп населения со своими интересами относящимися к сфере деятельности соответствующего агентства. Сюда же можно отнести, с некоторыми оговорками, и представителей политических партий. Все члены правления назначены правительством, как высшие должностные лица агентств. Государственные служащие более низкого ранга назначаются непосредственно правлением.

Вследствие своего независимого статуса, центральные агентства представляют предложения правительству относительно политики в подведомственных им областях. Исходя из своего практического опыта, они часто предлагают поправки к законам и инструкциям, принятым Риксдагом и правительством. Такие рекомендации агентства обычно доводят до сведения министерств тем же способом, что и комиссии/комитеты.

Увеличение объема работы в сфере государственного управления повлекло за собой быстрый рост государственного аппарата.

Как отмечают исследователи, за последнее время в Швеции усложнилась система государственных органов данной страны. Резко возросла численность служащих государственного аппарата.

Государственный аппарат не только играет важную роль в управлении, но и подготавливает проект государственного бюджета и большинство законопроектов, которые правительство вносит на рассмотрение парламента.

Вне рамок, установленных законами, правительства могут издавать постановления об организации и деятельности органов управления, строительстве, работе средств транспорта и других коммуникаций, общественного порядка, организации здравоохранения и фармацевтики и ряду других. В компетенцию правительства входит и право издания нормативных актов и актов индивидуального распорядительства.

Его нормотворческая деятельность включает: подготовку законопроектов и бюджета, направляемых в парламент; издание предписаний, связанных с исполнением законов; издание постановлений по вопросам, входящим в собственную компетенцию правительства; издание правовых норм по вопросам, переданным парламентом правительству.

При оценке этой группы прав правительства следует иметь в виду, что

делегирование шведским парламентом своих законодательных прав правительствам не получило в конституционной практике широкого распространения. Кроме того, значительная детализация вопросов, регулируемых законами, не предоставляет исполнительной власти простора для нормотворческой деятельности. В Швеции риксдаг может путем принятия закона регулировать отношения и в тех областях, которые относятся к собственной компетенции правительства.

Закон об административной процедуре 1986г. содержит общие условия того, как должны действовать центральные правительственные агентства должен продолжить и как суды должны рассматривать дела, касающиеся государственной службы. В принципе, Закон об административной процедуре имеет отношение ко всем общественным органам, которые действуют как административная власть. Это означает, что он затрагивает очень большую долю действий центральных и местных органов власти.

Основная цель закона состоит в том, чтобы защищать права граждан в их отношениях с правительственным агентством. Другая важная цель состоит в том, чтобы гарантировать обеспечение агентствами нормального функционирования публичного управления. Кроме того, закон был разработан для того, чтобы ускорить процесс принятия решения, и чтобы дела не рассматривались слишком многими различными органами.

Также Закон об административной процедуре излагает некоторые правила относительно юридических прав индивидуума, включая такие требования как право человека на объективность, внимательное отношение, всестороннее изучение и поэтапное единообразное управления при рассмотрении его дела. В то же самое время, закон демонстрирует связь между правом и государственной службой.

Агентства обязаны обеспечивать предоставление быстрой, четкой и определенной информация и ответов на запросы, а также оказывать содействие гражданам в обеспечении их прав. Закон также включает требования, посредством которых правительственные агентства должны выполнять свои обязанности по осуществлению государственной службы, как они должны сотрудничать друг с другом, рассматривать дела быстро и просто, использовать легко понятый язык и включать устные элементы в административный процесс. Закон об административной процедуре говорит о структуре органов, имеющих дело с вопросами, касающимися государственной службы, устанавливает правила, которые должны исполнять все правительственные агентства во всех сферах.

Однако, закон содержит положение , предусматривающее, что правительство или Риксдаг могут делать исключения из правил, принимая специальные постановления. Кроме того, права, предусмотренные законом, могут быть расширены в соответствии с установленными законом правами в других административных областях.

Любой человек, получивший официальное административное решение

и неудовлетворен этим, может обратиться в общий административный суд, первой инстанцией при этом будет окружной суд. Как правило, последующие обращения в административный апелляционный суд не могут быть разрешены без пересмотра принятого решения. Та же самая практика применяется, если случай должен быть рассмотрен Высшим Административным судом.

Что касается принципа общественного доступа к официальным документам, то большинство официальных документов доступны, как для средств массовой информации так и для граждан. Все документы любого административного учреждения открыты для публики, если они не классифицируются как 'тайна' Законом о свободе прессы и Законом о секретности по причинам, связанным с военной безопасностью, международными отношениями или тайной личной жизни (если они содержат уголовные или медицинские отчеты и т.п.), и т.д. Никто не обязан объяснять свое желание ознакомиться с публичным документом или предъявлять какие либо удостоверяющие личность удостоверенеия, чтобы получать доступ к документу. Любой лишенный доступа к официальному документу может подавать апелляцию на решения агентства.

Таким образом, к ведению правительства Швеции относится назначение на различные посты и при этом оно вправе смещать назначаемых лиц, если их посты связаны с политическим доверием. К ним относятся: заместители министров, руководители иных ведомств, прокуратуры, начальники округов и полиции, дипломатические и консульские представители, высший и средний офицерский состав, служащие МИД. Остальные относятся к категории несменяемых: их нельзя без их согласия перемещать или увольнять в отставку до достижения пенсионного возраста.

В последние десятилетия российские политологи отмечают новую социально-политическую роль профессионального чиновничества во многих зарубежных странах. Принципы подчиненности государственной службы правительству и ее политической нейтральности в значительной мере утратили свой смысл. Бюрократическая элита играет все более активную роль в определении политического курса правительства. Данный процесс характерен и для Швеции, в которой смена главы того или иного министерства в связи с уходом в отставку кабинета не влечет за собой кадровых перестановок и увольнений сотрудников министерств, включая начальников управлений и отделов, так как высшие государственные чиновники являются несменяемыми.

Ранее в Швеции решающее влияние на деятельность департаментов, проводимую ими политику оказывали заместитель главы департамента (государственный секретарь) и постоянный секретарь. Стремясь ослабить их влияние на работу департаментов и усилить роль министров, шведские социал-демократы в осуществленной ими реформе системы управления предусмотрели следующее изменение: секретари не должны иметь четкого

распределения функций, они выступают в качестве помощников министра. Такая система, включающая и ряд других изменений, получила название "интегрированная организация".

При всем значении прав правительства в управлении административным аппаратом в Швеции довольно ярко проявляется узурпация большей части правительственных полномочий именно этим аппаратом. Данный факт признают и ученые. "Точно так же, как законодательные собрания, не располагающие техническими средствами прибегать к помощи органов или экспертов, которые не принадлежат к парламенту, оказались перед фактом уменьшения своей законодательной инициативы, многочисленность правительственных задач и сложность подготовительной законодательной работы не позволяют во всех рассматриваемых странах решать по существу вопросы в ходе коротких и относительно редких заседаний Совета министров".

5.2 Вооруженные силы Швеции [13]

Вооруженные силы находятся в подчинении у парламента и правительства. Швеция имеет давние традиции парламентского контроля над решениями в области обороны, в частности, через специальные комитеты, включающие представителей парламентских партий.

Парламенту подотчетно правительство, которое, в свою очередь назначает главнокомандующего. С 1930 г. министр обороны - гражданское лицо. Руководство сосредоточено в Генеральном штабе, в Стокгольме.

Главнокомандующий несет полную ответственность за руководство вооруженными силами. В его компетенцию входит контроль над тем, чтобы указания, данные правительством армии, выполнялись в полном объеме.

В пределах своих полномочий главнокомандующий обязан поддерживать баланс между способностью армии эффективно действовать при выполнении конкретных задач и обеспечением необходимой обороноспособности в целом. То есть, с одной стороны, необходим контроль над формированием, оснащением, развертыванием и, если необходимо, роспуском определенных подразделений, а, с другой, - над адаптацией вооруженных сил к эффективной работе в мирное время.

Таким образом, основная задача главнокомандующего - определение приоритетов, имеющих фундаментальное значение для ВС, в плане финансирования, технического оснащения и подготовки кадров.

С 2004 г. на посту главнокомандующего шведских вооруженных сил находится генерал Хокон Сюрен (Hakon Syren).

В подчинении у главнокомандующего находятся подразделения армии, военно-воздушных сил, военно-морского флота и сил снабжения.

---

[13] Использованы материалы сайтов www.pliktverket.se. и www.mil.se в переводе И. Фролова

Армия задействована в сухопутных операциях, в основном, при взаимодействии с ВМФ и ВВС. Управление осуществляется начальником Штаба армии в сотрудничестве с соответствующим департаментом Генштаба.

В Швеции существуют следующие виды армейских подразделений:

• механизированные, оснащенные бронетехникой и обладающие наиболее высокой огневой мощью;

• кавалерийские, включающие рейнджеров и другие силы специального назначения;

• артиллерийские, осуществляющие огневую поддержку;

• противовоздушной обороны, оснащенные разнообразными системами для обнаружения и уничтожения воздушных целей;

• координирующие, включающие специалистов в области информационных технологий;

•инженерные, специализирующиеся на строительных и саперных работах;

• подразделения поддержки, ответственные за поставку продовольствия, боеприпасов и медицинских средств;

•спецподразделения для работы в загрязненной химическим, бактериологическим или ядерным оружием среде.

Базы сухопутных сил находятся в Бодене, Экшё, Карлсборге, Кунгсёнгоне, Хальмстаде, Шёвде и Энчёпинге.

Военно-морской флот включает в себя как надводные, так и подводные силы. Он управляется начальником Штаба ВМФ в сотрудничестве с департаментом Генштаба Швеции по ВМФ.

Подразделения военно-морского флота делятся на:

• военные флотилии, патрулирующие территориальные воды;

• флотилии подводных лодок,

• батальоны машин-амфибий для занятия побережий и шхер;

• базы, с которых осуществляется контроль и необходимые поставки.

Подразделения ВМФ Швеции расположены в Калскруне и Берге.

Военно-воздушные силы включают в себя боевые летательные аппараты и наземные службы. Управление ВВС принципиально не отличается от организации командования ВМФ и армией.

Существуют следующие виды подразделений ВВС:

• подразделения боевых самолетов, способные поражать наземные, воздушные или морские цели;

•подразделения транспортных самолетов, часто используемые для доставки гуманитарных грузов;

•подразделения разведывательных летательных аппаратов;

•подразделения самолетов, оснащенных радарами;

• подразделения вертолетов, часто принимающие участие в

спасательных операциях.

•базы, с которых ведется контроль.

Базы ВВС находятся в Сетеносе, Лулее, Линчёпинге и Упсале.

Служба тылового обеспечения несет ответственность за организацию складов, транспортировок боеприпасов и запчастей, поставок продуктов питания, выплату заработной платы и исполнение ряда других функций. Она состоит из Отдела снабжения, Технического отдела и Отдела поддержки. Начальник службы и его подчиненные работают в Стокгольме. Большинство из 5000 сотрудников - гражданские лица.

Силы местной обороны (Home Guard) существуют на добровольных началах и выполняют задачи по защите инфраструктуры Швеции от диверсий, организации военных конвоев и разведке. Комплектование и обучение происходят на местном уровне. Для того чтобы вступить в ряды Сил местной обороны нужно быть шведским гражданином, достичь 18 летнего возраста и пройти обучающий 85-дневный курс. На сегодняшний день в отрядах местной обороны служат около 45000 чел.

В Швеции существуют семь специализированных *центров ВС* для решения особых задач:

- центр военной музыки, участвующий в организации парадов и официальных торжеств;
- -центр по комплектованию личным составом;
- -центр разведки и контрразведки;
- -центр по защите от оружия массового поражения;
- -центр по разминированию;
- -медицинский центр;
- - центр воздушной медицины, занимающийся обеспечением безопасности полетов.

В ведомстве главнокомандующего находятся также военные училища, академии и тренировочные центры, находящиеся в различных шведских городах (военное вертолетное училище в Линчёпинге, военная академия в Хамстаде, военный колледж в Стокгольме и т. д.

31 декабря 2005 г. в Швеции была преобразована система военных округов. Были организованы 22 так называемых участка подготовки личного состава, главной задачей которых является осуществление помощи Силам местной обороны и другим добровольческим организациям.

ВС Швеции комплектуются на основе всеобщей воинской повинности и системе подготовки резервистов. Во время мобилизации служба в ВС обязательна для всех граждан и постоянных резидентов Швеции в возрасте с 16 до 70 лет. В рамках этой системы, все шведские мужчины в возрасте с 18 до 24 лет подлежат призыву. Тем не менее, существующая система не требует обязательного прохождения военной службы. По желанию человек

может выполнять альтернативную службу гражданского характера. Женщины могут быть зачислены на военную службу в добровольном порядке. В 2006 г. полностью мобилизованные ВС вместе с Силами местной обороны составят около 200 тыс. человек, из которых примерно 10% - профессиональные военные.

Регистрацией военнообязанных и призывом занимается Управление по воинской повинности, являющееся составной частью Министерства обороны. В нем служат примерно 400 человек, из которых большинство - гражданские лица.

Определяя призывника в определенный род войск, руководствуются его профессиональными навыками и нуждами ВС.

До 2006 г. большинство призывников служили от 7 до 15 месяцев. В 2006 г. для армии и ВМФ была введена новая система, главная цель которой - улучшить качество тренировок, повысить привлекательность военной службы и ориентировать шведские ВС на более тесное сотрудничество в рамках международных миротворческих операций.

Согласно новой схеме, весь период службы для призывника состоит из трех частей, две из которых, составляющие в общей сложности 11 месяцев, - обязательные. По желанию, военнослужащий может подать заявку на продолжение прохождения службы. Добровольный третий период направлен на подготовку к участию в международных миссиях.

По мнению разработчиков новой системы, она является более гибкой и лучше отвечает потребностям ВС на современном этапе. Предполагается, что каждый год на военную службу будут поступать около 8500 человек.*

Особое внимание уделяется подготовке офицеров, состоящей из специальных обучающих программ, курсов и службы в боевом подразделении.

Наиболее значимым аспектом подготовки офицеров считается развитие командирских качеств: умения управлять вверенным подразделением на поле боя и инструктировать своих подчиненных. Каждый кандидат на должность офицера обязан пройти военную службу по призыву. Важными чертами будущего офицера считаются интеллект, лидерские качества и эмоциональная устойчивость.

Организация военных училищ и академий в настоящее время подвергается пересмотру для того, чтобы лучше отвечать потребностям современных шведских ВС. Так, в рамках базового обучения учреждены программы подготовки кадровых офицеров (2 года) и тактическая программа (1 год). Программы высшего военного образования длятся от года до 3,5 лет.

Что касается финансирования ВС, то оно происходит через налоги. Ежегодно Парламент определяет ассигнования на оборону в рамках национального бюджета. В 2005 г. они составили 39,6 млрд. крон.

Около половины всех средств расходуется на исследования, научные разработки и техобслуживание. Примерно 12 млрд. крон тратится на

экипировку боевых подразделений оружием и боеприпасами.

Правительство Швеции в настоящее время проводит политику сокращения расходов на оборону. Так, в 2009 г. планируется потратить около 37,5 млрд. крон. Это становится возможным благодаря установлению предела государственных трат и отложению запланированных платежей.

В то же время, все большие средства тратятся на финансирование участия ВС Швеции в международных операциях. В 2004 г. на эти цели отводилось 1.1 млрд. крон, а в 2006 г. - уже 2 млрд., что указывает на то, что *правительством Швеции придается все большее значение международному сотрудничеству в сфере обороны.*

5.3 Правоохранительные органы Швеции

В Швеции основная обязанность полиции состоит в том, чтобы охранять юридические права человека, предотвращать и обнаруживать преступление и гарантировать, что любой, кто совершает преступление, будет идентифицирован и отдан под суд. Полицейская служба, с ее более чем 22 000 служащих, работающих как на национальном, так и на местном уровнях - одна из самых больших правительственных служб в Швеции.

Национальное Полицейское Управление (НПУ) - центральное административный и наблюдательный орган полицейской службы. Это - также наблюдательный орган национальной Лаборатории Судебной медицины. НПУ возглавляет национальный Полицейский Специальный уполномоченный, который назначается правительством. Между прочим, НПБ ответственен за развитие новых методов работы и технологическую поддержку, А также через национальную Полицейскую Академию отвечает за обучение полицейских. Служба Национальной безопасности и национальный Отдел Уголовного розыска - единицы в пределах НПУ.

По своей специфике работа Обслуживания Национальной безопасности часто окружена большой конфиденциальностью. В последние годы, однако, наблюдается тенденция к большей открытости. Служба безопасности ответственна за защиту важных объектов, контрразведку, антитеррористические действия и защиту конституции. В борьбе против угрозы национальной безопасности страны, отделы регулярной полиции часто
занимаются исследованиями и оперативной работой, в то время как Служба Национальной безопасности обеспечивает наличие необходимых сведений, средств и методов ноу-хау.

Национальный Отдел Уголовного розыска (НКИД) обеспечивает исследование и получение сведений в случаях, когда преступление совершается на национальном и международном уровнях. Продолжающаяся глобализация общества также отражена в тенденциях преступлений, и НКИД, поэтому все более и более активизирует свою работу в различных международных полицейских сотрудничествах. НКИД также работает на

местном уровне полицейской организации, обеспечивая укрепление для полицейских властей, и отвечает за Полицейскую Вертолетную Службу, операции по поддержанию мира, и национальный Центр Коммуникаций.

Национальная Лаборатория Судебной медицины выполняет лабораторные исследования подозрительных предметов, задействованных в преступлениях. Лаборатория проводит экспертизу и использует передовые технологии, чтобы найти и сохранить следы и устанавливать связи между людьми, местами и объектами.

Полицейские, с которыми граждане чаще всего входят в контакт, обычно размещаются в одном из 21 полицейского управления, которые работают в пределах той же самой юрисдикции как этот 21 округ в Швеции. Полицейские власти ответственны за полицейскую работу на местном уровне, ответы на чрезвычайные запросы, расследования преступлений и предупреждение преступности. Их обязанности также включают выдачу паспортов и различных видов пропусков и лицензий.

Поскольку полицейские имеют значительные полномочия, важно, чтобы их работа контролировалась. Ответственность за контроль полиции разделяют несколько отделов.

Национальное Полицейское Управление выполняет осмотры в целях проверки, того, чтобы работа полиции выполнялась эффективно в соответствии с директивами, выпущенными правительством и парламентом и с должным соблюдением юридических прав человека.

Управление разведки и контрразведки Вооруженных сил Швеции (MUST) — военная разведка.

Полицейская служба безопасности (SAPO) — контрразведка.

Разведывательная служба безопасности МУСТ с 1994 года подчинена непосредственно верховному главнокомандующему Вооруженных сил Швеции. Структурно МУСТ делится на шесть подразделений:

-Отдел управления

-Отдел анализа и обработки информации

-Отдел оперативной деятельности

-Отдел сбора информации о вооруженных силах других стран

-Отдел разведки и безопасности

-Отдел сбора информации специальными средствами

На разведку и контрразведку в Швеции работают несколько крупных аналитических центров. Военные атташе при посольствах Швеции подчинены МУСТу. Возглавляет спецслужбу генерал-майор Эрик Руссандер.

Прямые должностные обязанности Службы безопасности СЕПО и области её ответственности указаны в постановлении (1989:773), содержащем инструкции для Государственного

Полицейского Управления, а также, в постановлении (2002:1050), содержащем инструкции для Государственной Службы безопасности.

Эти постановления гласят, что СЕПО, являясь частью органа Государственного Полицейского Управления, должен принимать силовые меры, направленные на обнаружение и предотвращение преступлений против национальной безопасности, и также действия, направленные на:

• Противодействие терроризму

• Работу по обеспечению безопасной деятельности Правительства

• Обеспечение безопасности во время прохождения государственных визитов и других подобных событий

•Обеспечение защиты сановника (степень защиты определяется Государственным Полицейским Управлением)

СЕПО должен также:

•исполнять обязанности, которые находятся в компетенции Государственного Полицейского Управления, согласно Защитному закону (1996:627) о Безопасности и постановлению о законе Защитной Безопасности (1996:633)

• нести ответственность за приведение в исполнение плана чрезвычайных действий, разработанного органом Государственного Полицейского Управления и оказывать полицейским службам техническую помощь

Чтобы выполнять эти обязанности, СЕПО участвует в четырех областях деятельности, а именно: защита Конституции, контрразведка и противодействие терроризму, которые вместе формируют разведывательную службу безопасности. А также в сфере защиты и безопасности юридических лиц, частью которой и является защита сановника. Дополнительно к этому существует множество функций поддержки, например, касающихся использования технической помощи.

Главная задача СЕПО - предупреждение преступности. Это означает, что очень большая часть ресурсов этого органа распределена в секторе, служащем для обеспечения охраны и безопасности. Действия этого сектора основаны на высоком стандарте безопасности, установленном Правительством. Этот стандарт служит гарантом защиты государственной власти, неформально находящейся под полной защитой СЕПО. Хотя организация собственной защиты и находится в компетенции самих властей, СЕПО проинструктирован обеспечить консультативную помощь для удовлетворения вышеупомянутые требований в высоком стандарте безопасности. Обязанности СЕПО также

включают в себя надзор за соблюдением выпущенных указания, касающихся защиты безопасности.

Цель органов безопасности состоит в том, чтобы создать необходимые условия для высокого уровня защиты и сделать возможным вмешательство в ранней стадии, когда дела, которые могут угрожать национальной безопасности, могут быть легко обнаружены. Сюда входят: консультативные и обучающие меры, но также и другие меры, такие как - техническая поддержка и защитное наблюдение.

Первостепенная важность также отдаётся профилактическим мерам разведывательной службы безопасности. Это означает, что СЕПО нацелен, прежде всего, на непосредственное вмешательство, чтобы препятствовать осуществлению преступлений. Если, например, человек возьмет на себя риск участия в преступной деятельности, тем самым, становясь объектом повышенного интереса СЕПО, орган может сообщить ему о своей информированности о его преступной деятельности. Такая тактика приводит к тому, что правонарушитель пугается и прекращает свои противозаконные действия. Что касается террористических угроз, то они могут быть предотвращены подобным способом. Важно дать понять террористам о своей информированности, а также в открытую говорить о мерах, которые собираются против них предпринять. Само сознание того, что внимание СЕПО приковано и неотступно следит за террористическими организациями, может действовать как средство устрашения.

Если, несмотря на все меры предосторожности, преступления против национальной безопасности будут совершены, то в задачу СЕПО войдёт обнаружение и принятие юридических мер. В данном случае это означает, что СЕПО отвечает и за уголовный розыск в том числе. В других же случаях, СЕПО ответственен только за необходимый сбор сведений, тогда как кадровая полиция самостоятельно занимается уголовным розыском. СЕПО предоставляет кадровой полиции информацию, полученную по средствам сбора данных.

Чтобы быть в состоянии обнаружить и предотвратить преступления против национальной безопасности, СЕПО должен участвовать в сборе сведений о безопасности. Сбор сведений должен касаться дел, которые могут быть важными для внешней и внутренней безопасности и для действий, направленных на борьбу с терроризмом.

Информация, собранная разведывательной службой безопасности должна быть обработана и проанализирована. Важнейшая часть этой работы -стратегическая оценка текущих

угроз против национальной безопасности. Это полный анализ возможной угрозы государству, основанный на последних событиях в Швеции и за границей. Он проходит постоянное обновление. Это анализ также помогает сформировать основу ежегодного планирования спецопераций СЕПО. В дополнение к этому, СЕПО непрерывно производит оценку угрозы на оперативном уровне, предназначенном в виде поддержки для решений, принимающихся относительно контрмер (вмешательство в государственные дела, защита сановника и другие меры, касающейся защиты и безопасности).

Одним из вспомогательных инструментов, используемых СЕПО при проведении оперативных действий, является центральный регистр. В дебатах СМИ этот регистр был воспринят как регистр досье уголовного розыска, хотя он таковым не является. Основная цель регистра СЕПО состоит в том, чтобы служить источником полицейских сведений при проведении операций СЕПО, направленных на обнаружение и предотвращение преступлений против национальной безопасности, и борьбу с терроризмом. Регистр также служит основой для отчетных чеков, согласно Защитному закону (1996:627) о Безопасности.