

XI региональная олимпиада по краеведению
школьников Санкт-Петербурга среди 8-11 классов

Исследовательская работа

**«Скандинавская модель» местного самоуправления на
примерах городов-побратимов Санкт-Петербурга.**

Работу выполнил:

Харченко Кирилл Дмитриевич

учащийся 8 «Б» класса

ГБОУ СОШ №531 г. Санкт-Петербурга

Научный руководитель:

учитель истории и обществознания

Блохина Светлана Сергеевна

Санкт-Петербург

2022

Оглавление

Введение.....	3
Глава I. Генезис и система скандинавской модели местного самоуправления.....	7
1.1 Понятие «скандинавская модель» местного самоуправления: история и развитие.....	7
1.2 Система «скандинавской модели» местного самоуправления.....	10
Глава II. Сравнительный анализ российского и скандинавского местного самоуправления на примерах городов-побратимов Санкт-Петербурга.....	13
Заключение.....	14
Приложение.....	19
Список источников и литературы.....	20

Введение

Актуальность. Сам термин «скандинавская модель» широко и часто употребляется по отношению к различным сферам, ведь Скандинавия один из самых по-настоящему стабильных и успешных регионов мира. Всего три страны традиционно называются «скандинавскими» - Норвегия, Швеция, Дания. Регулярно эти страны по результатам исследований занимают лидирующие позиции в таких отраслях как: качество жизни, уровень здравоохранения и т.п.

Также Скандинавия прославлена современным градостроением и интересной демократической системой самоуправления, в том числе местного. Скандинавия и ее уникальная «модель» административного деления и государственного управления часто приводится как пример «идеального устройства».

В ряд городов-побратимов Санкт-Петербурга входят около пяти скандинавских городов из трех разных стран. А именно: Гетеборг. Швеция; Стокгольм. Швеция; Орхус. Дания; Стовангер. Норвегия. Самым видным из них определенно является шведская столица – Стокгольм. Однако, по нашему мнению, даже более интересно исследовать скандинавскую провинцию или говоря на более профессиональном языке – коммуны и фюльке. На данный момент, скандинавская культура везде, от детских площадок до муниципальных собраний. Поэтому так важно рассмотреть данный пример, ведь таким путем можно отследить дальнейшее развитие структур местного самоуправления по всему миру, исходя из «скандинавской модели», которая с каждым днем распространяется все шире. **Целью** нашего исследования является: выявление особенностей скандинавской модели местного самоуправления на примерах городов-побратимов Санкт-Петербурга.

Для достижения поставленной цели были поставлены следующие **задачи**:

1. Рассмотреть генезис скандинавской системы местного самоуправления;
2. Сравнить общегосударственную модель с местной в Скандинавии;
3. Описать особенности скандинавской провинции на примере городов-побратимов Санкт-Петербурга;
4. Сравнить скандинавскую систему с российской моделью местного самоуправления.

Гипотеза: особенности скандинавской модели местного самоуправления, в случае их применения в местном самоуправлении города Санкт-Петербурга, могут благоприятно сказаться на уровне и качестве жизни населения.

Для понимания гипотезы, необходимо обратиться к понятиям «уровень жизни» и «качество жизни». Уровень жизни - степень удовлетворения материальных и духовных потребностей людей массой товаров и услуг, используемых в единицу времени¹. Качество жизни - междисциплинарное понятие, характеризующее эффективность всех сторон жизнедеятельности человека, уровень удовлетворения материальных, духовных и социальных потребностей, уровень интеллектуального, культурного и физического развития, а также степень обеспечения безопасности жизни².

Индекс качества жизни – это рейтинг уровня жизни населения в стране, который основывается на анализе 9 показателей:

1. Здоровье
2. Семейная жизнь
3. Общественная жизнь
4. Материальное благополучие
5. Политическая стабильность

¹ Доклад № 3 Исследовательского института социального развития ООН, Женева, 1996, стр.8

² Ковынёва О. А., Герасимов Б. И. Управление качеством жизни. — Тамбов: Тамбовский государственный технический университет, 2006. — 89 с.

6. География и климат
7. Гарантия трудоустройства
8. Политическая свобода
9. Гендерное равенство.

Индекс качества жизни (ИКЖ) – это своего рода показатель жизни. И чем он выше, тем лучше и удобнее страна для проживания. В основном страны с высоким уровнем жизни отличаются высокой продолжительностью жизни населения (из-за качественной системы здравоохранения), имеют хорошие показатели политической и финансовой стабильности, низкий уровень преступности и загрязнения окружающей среды, отличаются стабильностью доходов граждан.

В соответствии с индексом качества жизни 2020 года, в рейтинг лучших десяти вошли 3 страны из Скандинавии:

- 1 место – Швейцария ИКЖ – 190,82
- 2 место – Дания ИКЖ – 190,01**
- 3 место – Нидерланды ИКЖ – 183,31
- 4 место – Финляндия ИКЖ – 182,79**
- 5 место – Австрия ИКЖ – 182,37
- 6 место – Австралия ИКЖ – 181,52
- 7 место – Исландия ИКЖ – 179,10
- 8 место – Германия ИКЖ – 176,76
- 9 место – Новая Зеландия ИКЖ – 175,77
- 10 место – Норвегия ИКЖ – 173,57³.**

Для сравнения в Санкт-Петербурге индекс качества жизни составил на 2021 год – 87⁴.

Методы исследования: анализ, синтез, сравнение, поиск информации путем изучения общедоступных материалов.

³ <https://migronis.com/blog/country-ranking-2020>

⁴ Доклад Финансового университета: http://www.fa.ru/Documents/98_Life_Quality_2020.pdf

ГЛАВА I

Генезис и система «скандинавской модели» местного самоуправления

1.1 Понятие «скандинавская модель» местного самоуправления: история и развитие.

В современном мире можно часто наблюдать примеры исторического перевоплощения: страны, которые на протяжении десятилетий, столетий агрессивно доставляли неудобства не только своим соседям, но и всему миру, сейчас могут являться одними из самых свободных, развитых и сильных держав на планете.

Исторический контекст в странах Скандинавии не так однозначен. Скандинавское прошлое у многих ассоциируется с ранним средневековьем, следовательно, викингами, норманнами или варягами. Они, безусловно, оказали значительное влияние на дальнейшее развитие стран Скандинавии.

Прежде чем детально рассмотреть историю «скандинавской модели» сегодня, следует начать с исторического контекста развития Скандинавии в целом.

Территориальное устройство средневековых поселений стран Скандинавии часто было обусловлено военной стратегией. Например, города обычно были расположены в глубине фьордов, чтобы можно было издалека заметить приближение вражеских судов и подготовиться к нападению.

Мы привыкли, что архитектурный стиль некоторых народов часто связан с суровыми погодными условиями в местах их обитания. Однако средневековые построения викингов отличались от типичной европейской застройки скорее за счет иной идентичности самих скандинавов. Их дома, формировавшие достаточно плотную застройку скандинавских поселений, были простыми однокомнатными постройками, сделанными из плотно подогнанных вертикальных брусьев или чаще плетеной лазы, обмазанной

глиной. Даже сейчас такие небольшие дома могут ассоциироваться со Скандинавией и ее культурой.

Наиболее значимые решения в Скандинавском государстве раннего средневековья принимались собранием всех свободных мужчин – тинг. Однако, спустя какое-то время, появляется альтинг, который, считаясь старейшим из схожих органов, эволюционировал из скандинавского вече в структуры современного парламента. Такие собрания координировали и самоорганизовывали многие сферы средневековой жизни. От простейших бытовых до военно-оборонительных.

С небольшими изменениями, таким образом, скандинавские поселения управлялись вплоть до 16-17 веков. Скандинавский строй зачастую был зависим в большей степени от Дании и датской культуры. Отражалось это на многих аспектах скандинавской жизни, в том числе и на местном самоуправлении. В 17 веке, когда политическое влияние перешло к Шведскому королевству, свои позиции Дания потеряла лишь частично.

Вполне вероятно, что из-за частой смены доминирующего государства, Скандинавия все еще целостный и стабильный регион, что редкость для региональных межгосударственных объединений. Видимо то, что Скандинавия не является официальным союзом, а связана лишь культурно-историческими цепями и делает ее стабильной в решении экономических и социальных вопросах.

В Швеции первый закон о местном самоуправлении был принят в 1862 году. В результате реформы 1862 г. было сформировано 2400 коммун, городов-коммун и 10 коммун-чёпиптов (нечто среднее между городом и сельской коммуной). В период индустриального развития в Швеции наблюдался постоянный отток населения из сельской местности в города. Многие сельские коммуны превратились в малолюдные муниципальные единицы, стали испытывать экономические проблемы и уже не могли

самостоятельно решать основные вопросы местного характера, главным образом из-за снижения налоговых поступлений в местные бюджеты.

По этим и ряду других причин в середине 1940-х годов риксдаг принял решение о реформировании коммун. В результате первого этапа реформ, затронувшего в основном сельские коммуны, в большинстве из которых давно обсуждался вопрос об объединении на добровольной основе, в 1952 г. общее количество муниципальных образований в Швеции сократилось почти в 2,5 раза. Затем наступил этап снижения активности в процессе укрупнения коммун. Однако в начале 70-х годов муниципальная реформа вновь активизировалась, во многом благодаря решению риксдага об отмене принципа добровольности объединения, и в 1974 г. число коммун вновь было резко сокращено, однако перейдя под государственную опеку, муниципальные органы вновь стали важной частью государственного управления⁵.

В 1974 году принцип разделения местной власти был закреплён в Конституции. Полномочия четко разделяются между тремя уровнями государственного управления, на каждом из которых получают выражение общие интересы населения, проживающего на соответствующей территории.

Сейчас Швеция подразделяется на 290 муниципалитетов. Город-побратим Санкт-Петербурга и столица Швеции – Стокгольм является самым большим муниципалитетом страны с населением в 760 тысяч человек

Таким образом, местное самоуправление в Швеции и Скандинавии пережило большое количество изменений в связи со внешними и историческими факторами. Понадобилось длительное время для того,

⁵ Фатеев В.С. Местное самоуправление и региональная политика в Швеции // Белорусский экономический журнал. 2007. №4. С.100-111 // http://www.bseu.by:8080/bitstream/edoc/3718/1/Fateev%20V.%20Mestnoe%20samoupravlenie%20i%20regional%27naya%20politika%20v%20Shvetsii%20BEZh%204_07.pdf

чтобы система местного самоуправления в Скандинавии стала стабильной и образцом для других стран мира.

1.2. Система «скандинавской модели» местного самоуправления.

Страны Скандинавии часто представляются нам единым целым. Однако, даже в системе местного самоуправления и административного деления Дания, Норвегия и Швеция не везде схожи между собой.

Разбирать сложную систему местного самоуправления в странах Скандинавии мы начнем с Дании.

Дания с населением в почти 6 000 000 человек подразделяется на 14 окружных префектур на региональном уровне. На государственном уровне Дания, как и другие страны Скандинавии, делится на области и коммуны. Управление префектурой осуществляется следующим образом: во главе стоит префект, назначенный государством. Он самостоятельно выбирает 4 члена комитета из окружного совета, избираемого населением округа. И хотя контроль работы комитета осуществляет префект, большую часть задач исполняют именно его члены. Комитет вправе отменить решение любого муниципального органа, либо – по просьбе граждан, либо – в случае выявления чего-либо незаконного в указе данного органа.

В основном схожие условия характерны для всех датских субъектов, однако в столице и городах с большим населением вышеперечисленными и бытовыми делами занимаются не только комитеты и окружные советы, но и датский парламент.

Так, например, город-побратим Санкт-Петербурга и второй по численности населения город Дании – Орхус, является административным центром одноименной датской коммуны, которая входит в состав области Центральная Ютландия и обладает населением более 300 000 тыс. чел.

Большие датские города за счет своего внутреннего управления часто воздействуют на управление общегосударственное. Часто простые

граждане Дании непосредственно влияют на важные политические вопросы разного уровня.

В Норвегии органы местного самоуправления могут принимать гораздо более значительные решения, касающиеся даже изменения административных границ.

Административное деление Норвегии – иерархическая система деления территорий в целях осуществления общегосударственного и местного управления. Предполагает оно три уровня: национальный (общегосударственный, всеобъемлющий), губернский (области, фюльке, округа), муниципальный (коммуны). Всего в Норвегии 11 фюльке и 422 коммуны.

Администрация коммун и их муниципальные органы несут ответственность за, в первую очередь, налаживание бытовых вопросов. Таких как: обеспечение работы школ и детских садов, планирование местной инфраструктуры, а также предоставление технических услуг.

Губернатор области, при участии народно избранных советов фюльке, может принять решение (с учетом согласия совета области и губернатора другого фюльке) о незначительном изменении границ коммуны. Обычно, инициаторами подобных процессов являются жители коммун, предлагающие свои идеи совету округа и далее губернатору.

Швеция разделяется на 21 лен, каждый лен, в свою очередь, делится на коммуны, общее количество которых составляет 290. Ранее Швеция делилась на региональные коммуны, а региональные коммуны на городские коммуны и сельские коммуны.

Король представлен в каждом из ленов губернатором, представительный орган лена — региональная дума, до 1991 года — земельное собрание избираемый населением исполнительный орган — региональное правление, состоящее из региональных советников и регионального директора.

Представительный орган коммуны — коммунальная дума до 1954 года в мелких коммунах — коммунальное собрание, состоящее из всех жителей коммуны; избираемые населением до 1971 года органы — коммунальная дума или городская дума. Исполнительный орган — коммунальное правление до 1971 года в городских коммунах — городское правление до 1953 года — магистраты, состоящие из бургомистра и ратманов, состоящих, в свою очередь, из коммунальных советников, а до 1971 года — из коммунальных бургомистров и коммунального директора, избираемых коммунальными думами⁶.

Система муниципального самоуправления Швеции представлена схематично в приложении 1.

Таким образом, главной особенностью скандинавской модели местного самоуправления, по-нашему мнению, заключается в сильной созависимости членов структур местного самоуправления друг от друга, а также связи самих органов местного самоуправления между собой.

⁶ Моргунова М.А. Самоуправление в Швеции как способ обеспечения общегосударственных и местных интересов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. №4. С. 63

ГЛАВА 2

Сравнительный анализ российского и скандинавского местного самоуправления на примерах городов-побратимов Санкт-Петербурга.

Для сравнительной характеристики двух моделей местного самоуправления мы выделили следующие критерии: МСУ в системе нормативно-правового поля.

1. Функции местного самоуправления
2. Структура местного самоуправления
3. Источники финансирования местного самоуправления
4. Принятие решений в структурах местного самоуправления и их связь с государственной властью.

Российская система местного самоуправления строится на принципах федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «Местное самоуправление — одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти; публичная власть населения административно-территориальной единицы, которая основана на его самоорганизации и самодеятельности, обладает большей или меньшей административной самостоятельностью и не входит в систему государственной власти»⁷.

Здесь мы можем видеть первое различие со скандинавской моделью МСУ: на территории Дании, Швеции и Норвегии некоторые структуры МСУ не только тесно связаны с государственным управлением, но и «входят в систему государственной власти».

В административном делении при огромном различии в численности населения, Россия во многом схожа со странами Скандинавии. Хотя терминология во многом отлична от скандинавской, заменив волости на области, мы найдем много общего. В нашей стране также существует два

⁷ ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003// http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

вида территориального деления: административно-территориальное устройство — для упорядоченного осуществления функций государственного управления.

Рассмотрим, как организовано местное самоуправление в России и чем территориальное деление помогает в работе его структур.

В России местное самоуправление признается и гарантируется статьёй 12 главы 1 Конституции, составляет одну из основ конституционного строя и осуществляется на всей территории страны⁸. Функции МСУ в РФ очень разнообразны: на муниципальное образование возложена обязанность и ответственность за создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа, включая и состояние, и обслуживание остановочных пунктов. Государственным надзорным органом является территориальные отделы ГИБДД. В приведенной цитате мы находим еще одно сходство со скандинавской моделью МСУ. Так как муниципальное образование ответственно перед государственной структурой (ГИБДД), здесь мы видим тесную связь между государственными образованиями и местными, что свойственно и для скандинавской модели.

Следующие различие заключается в самом понимании структуры местного самоуправления. Дело в том, что на территории Швеции, Норвегии и Дании часто можно встретить такое понятие как «районные советы». С их помощью жители поселка, района или небольшого города самостоятельно решают насущные проблемы. Получая на их решение, государственное финансирование. Также как мы выяснили ранее, местные структуры занимаются делами отдельных префектур или коммун.

В России же, как мы понимаем, местная администрация и другие органы МСУ часто задействованы не только в обеспечении прав и интересов населения, но и более реальных проблемах. Например —

⁸ Конституция РФ// <http://www.constitution.ru/>

организации движения общественного транспорта на территории городского округа.

Шведский принцип финансирования МСУ гласит, что центральное правительство будет предоставлять адекватные финансовые ресурсы, если от муниципалитетов потребуется решение дополнительных задач. На практике шведские местные власти сыграли очень важную роль в системы социального обеспечения и имеют высокий статус в глазах населения. Как отмечено ранее, некоторые структуры МСУ в Скандинавии являются частью государственной системы и принципы финансирования органов МСУ (достаточно поверхностно) записаны в Шведском законодательстве. Сейчас местные власти Швеции сталкиваются с проблемой обеспечения равного доступа к услугам МСУ⁹. Подобные вопросы уже были актуальны в Швеции в момент прений относительно финансирования коммун (середина 20 века). Центральные и густонаселенные коммуны стояли в приоритете у государства. Так и сейчас местные органы города-побратима Санкт-Петербурга – Стокгольма и других крупных точек Швеции более «интересны» государству, нежели окружные советы маленьких лёнов и коммун.

Органы МСУ города Санкт-Петербурга зачастую спонсируются негосударственными организациями. Это обусловлено заинтересованностью этих организаций и частных лиц в деятельности осуществляемой структурами МСУ.

Примером принятия решений органов МСУ возьмем местные структуры города-побратима СПб – Ставангера. Норвегия.

Здесь системы МСУ России и стран Скандинавии вновь схожи. Ставангер является одновременно и городом, и коммуной в Норвегии. Он входит в фюльке Ругаланн. Из первой главы мы знаем, что в Норвегии

⁹ Моргунова М.А. Самоуправление в Швеции как способ обеспечения общегосударственных и местных интересов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. №4. С. 52

существует три уровня административного деления. И в Ставангере управление осуществляется всего на двух из них: губернском и муниципальном.

Администрация коммун и муниципальные органы в Норвегии несут ответственность перед государством. Что, казалось бы, отличает такой строй от российского. Ведь законодательство РФ указывает на независимость негосударственных органов. Однако некоторые структуры МСУ всё же напрямую ответственны перед некоторыми государственными структурами.

Таким образом, главным отличием структур МСУ Скандинавии от российских после анализа, по достаточно узким критериям, мы считаем понимание значимости МСУ. В Скандинавии местное самоуправление является частью демократической системы Швеции, Дании и Норвегии. Граждане этих стран заинтересованы в решении собственных проблем. Районные советы, собрания, союзы, муниципалитеты всё это не только является важной частью жизни скандинавов, но и отражается даже в скандинавской культуре: литературе и кино.

Заключение

В рамках нашего исследования мы выдвинули гипотезу о применении некоторых особенностей скандинавской модели МСУ в городе Санкт-Петербурге. О каких особенностях мы говорим?

1. Иерархическая система зависимости. Орган МСУ – Надзорный орган – Государственный орган.

2. Многоуровневая система управления. Государственное управление отделяется от местного.

3. Избрание муниципальных депутатов и членов местных советов исключительно демократическими путями.

4. Отсутствие препятствий в создании и осуществлении деятельности негосударственных местных органов (советы, союзы, местные мероприятия).

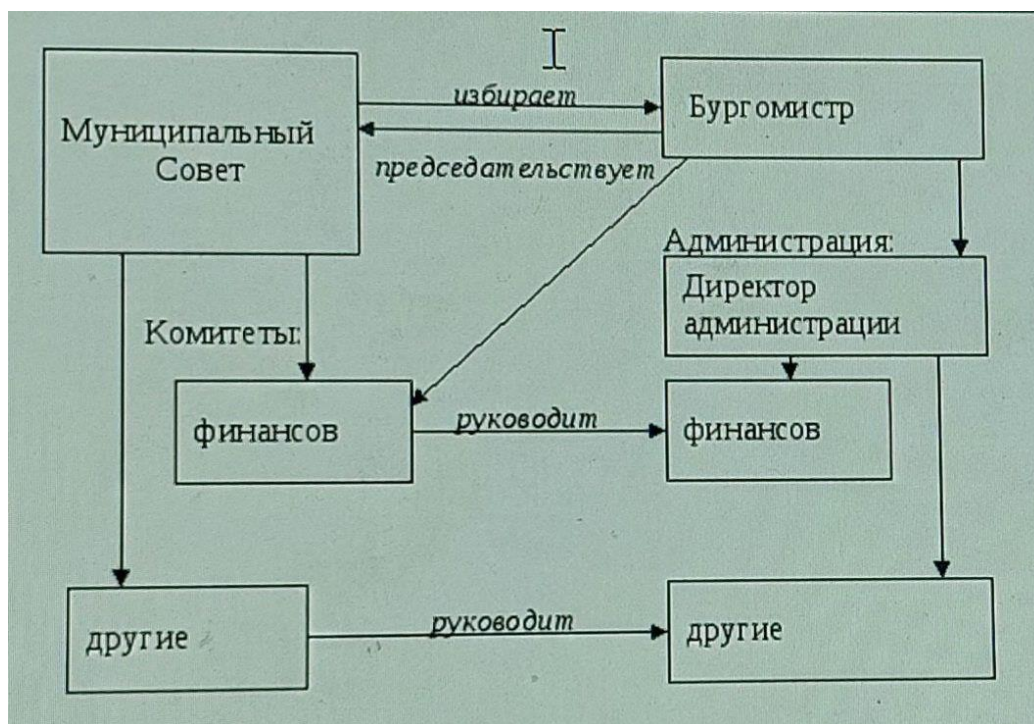
Как данные изменения могут повлиять на уровень и качество жизни населения города Санкт-Петербурга?

При отсутствии препятствий в создании негосударственных местных органов горожане смогут самостоятельно заниматься собственными проблемами, не сталкиваясь с бюрократией и иными обстоятельствами, часто встречающимися на сегодняшний день. Согласно лозунгу либерально-демократической идеологии: «люди лучше знают, как решать свои проблемы». И если дать возможность горожанам участвовать в полной мере в делах местного самоуправления, ответственные члены гражданского общества инициативно и самостоятельно смогут решать важные вопросы, связанные с их жизнью, тем самым, повышая свой уровень и качество жизни, так как ответственность за принятые решения несут уже они как активные члены местного самоуправления.

Опыт скандинавского местного самоуправления подсказывает, что приведённые ранее изменения не пройдут зря. И помогут в работе государственных и негосударственных органов

Приложение

Приложение 1



Список источников и литературы

Источники:

1. Доклад № 3 Исследовательского института социального развития ООН, Женева, 1996
2. Доклад Финансового университета:
http://www.fa.ru/Documents/98_Life_Quality_2020.pdf (Дата обращения: 10.09.2021)
3. Конституция РФ// <http://www.constitution.ru/> (Дата обращения: 10.09.2021)
4. Рейтинг стран по уровню жизни: лидеры и аутсайдеры // <https://migronis.com/blog/country-ranking-2020> (Дата обращения: 10.09.2021)
5. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003// http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (Дата обращения: 10.09.2021)

Литература:

1. Ковынёва О. А., Герасимов Б. И. Управление качеством жизни. — Тамбов: Тамбовский государственный технический университет, 2006. — 89 с.
2. Моргунова М.А. Самоуправление в Швеции как способ обеспечения общегосударственных и местных интересов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. №4. С. 49-71
3. Фатеев В.С. Местное самоуправление и региональная политика в Швеции // Белорусский экономический журнал. 2007. №4. С.100-111
<http://www.bseu.by:8080/bitstream/edoc/3718/1/Fateev%20V.%20Mest>

[noe%20samoupravlenie%20i%20regional%27naya%20politika%20v%20Shvetsii%20BEZh%204_07.pdf](#) (Дата обращения: 10.09.2021)