

Н.П. ДЕНИСЮК, АЛ. МЕЛЬНИКОВ

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КАНАДЕ

Рассматриваются структура, функции, источники финансирования местных органов самоуправления в Канаде. Анализируются формы местной инициативы граждан, их влияние на муниципалитеты.

The article considers the structure, functions and financial sources for the Canadian local government. The main forms of local initiatives, their influence on the municipal functioning are analyzed.

Наличие эффективного местного самоуправления - необходимое условие нормального функционирования любого демократического государства. Местное, или муниципальное, самоуправление осуществляется специальными выборными органами, непосредственно представляющими население той или иной административно-территориальной единицы страны. Наиболее существенными признаками системы муниципального самоуправления в зарубежных странах является их универсальная выборность и значительная самостоятельность в решении местных вопросов, которая опирается на муниципальную собственность, право взимания и распоряжения местными налогами, возможность принятия широкого круга нормативных актов по вопросам местного управления.

Муниципальное самоуправление основывается на определенных постулатах, а именно: власть в местных делах, непосредственно не затрагивающих интересы других сообществ, является естественным правом граждан местного сообщества, и они понимают это. Отдельные лица, вступив в договор друг с другом, по взаимному соглашению могут уступить, передать, делегировать часть своей власти какому-либо одному гражданину или группе граждан. Сообщество и, следовательно, каждый отдельный гражданин

должны не только понимать, что такое ответственность, но и быть готовыми и способными принимать ее на себя. В случае неадекватного использования власти теми, кому она доверена, граждане обладают правом на активную корректирующую деятельность: действия граждан в местном самоуправлении должны быть согласованы с законами.

Коммунальное самоуправление имеет отличительные черты, характеризуется следующими принципами, характерными для всех демократических государств:

- самостоятельное, независимое от других органов осуществление местных коммунальных функций, собственная ответственность в решении вопросов местного значения;
- осуществление деятельности служащих в коммунальном представительстве на непрофессиональной основе;
- обладание правом выборов органов самоуправления, правом принимать собственные нормативные акты;
- финансовая автономия;
- независимость в проведении кадровой политики;
- независимость в области коммунального планирования.

В зарубежных странах существует несколько типов организации и функционирования муниципальных учреждений. Среди них принято выделять: англосаксонскую муниципальную систему, континентальную (французскую) модель местного самоуправления, «смешанную», скандинавскую и иберийскую системы, в рамках которых используются различные формы и разновидности. Различия зависят прежде всего от взаимоотношений местных органов между собой и с государственной властью.

Англосаксонская модель распространена в Великобритании, США, Австралии, Канаде и других странах с англосаксонской правовой системой, где местные представительные органы формально функционируют автономно в пределах своих полномочий, без прямого подчинения вышестоящим органам.

Канада - федеративное государство, входящее в британское Содружество. В ее составе десять провинций и три территории. Главой государства является королева Великобритании. Управленческие органы провинций построены по тому же принципу, что и федеральные органы власти. Функции руководителя государства в провинциях выполняет лейтенант-губернатор, который назначается федеральным правительством¹. Наряду с федеральным и провинциальным уровнями власти в Канаде существуют органы местного самоуправления. К ним относятся выборные органы населенных пунктов.

В соответствии с конституцией страны правительства провинций организуют работу местных органов самоуправления. Провинциальные власти устанавливают и меняют границы муниципальных единиц, разрабатывают основы политики, в общих рамках которой действуют муниципалитеты и городские регионы. Провинции совместно с федеральной властью выплачивают субсидии и дотации большинству муниципалитетов².

Поясним, что в канадском контексте означают такие понятия, как «муниципалитет», «местное самоуправление» и «городской регион». Муниципалитет представляет собой политическую и правовую единицу, управляющую некоей территорией. Управленческие функции в нем осуществляют выборный совет и профессиональная, политически нейтральная администрация. В современной Канаде около 4 тыс. муниципалитетов. Что касается местного самоуправления, то в его состав входят не только муниципальные советы и администрации, но и множество автономных учреждений, контролирующих отдельные сферы общественной жизни - правопорядок, охрану природы, водоснабжение и т. д. Наконец, городские регионы могут включать в себя несколько муниципалитетов, в процессе исторического развития

сложившихся в единый социальный организм. Иногда их число весьма значительно. К примеру, в городе Ванкувере имеется 21 муниципалитет, а в Монреале - их более 100.

Деятельность органов местного управления, их права и обязанности регулируются серией законодательных актов, принятых каждой из десяти провинций страны. В зависимости от местных традиций, особенностей экономического и социально-политического положения провинций такие правовые документы существенно различаются между собой. Они делятся на фундаментальные, определяющие общие принципы действия органов местного самоуправления, систему выборов и т. д., регулирующие определенные направления их деятельности (поддержание общественного порядка, управление транспортом, охрана природы, организация отдыха и развлечений, профилактического медицинского обслуживания и др.), и подзаконные акты, направляющие текущую деятельность этих органов, - различные решения, постановления и т. д. Наиболее унифицированы фундаментальные документы, что объясняется общностью целей и задач, стоящих перед органами власти на местах, а также необходимостью обеспечить соблюдение основных юридических стандартов на всей территории страны. В остальных случаях особенности условий каждой провинции определяют характер и содержание местных законов и обуславливают широкое разнообразие в применении всего арсенала средств управления и правового регулирования.

Обычная форма местного городского самоуправления, согласно законодательству провинций, предусматривает наличие мэров и городских советов, которые избираются прямыми выборами. Главными органами местного самоуправления в большинстве крупных городов являются центральные городские советы, в которых представлены отдельные муниципальные округа, входящие в состав города. Эти округа, в свою очередь, обладают определенной самостоятельностью, однако такие функции, как, например, содержание городской полиции и городское планирование, осуществляются городским советом³. Некоторые мелкие муниципальные округа управляются непосредственно представителем городской администрации.

В целом свою внутреннюю структуру муниципалитеты определяют самостоятельно. В отдельных районах встречается заимствованная в США система самоуправления, при которой мэр осуществляет общеполитическое руководство муниципалитетом, а его повседневную административную деятельность возглавляет распорядитель, назначаемый муниципалитетом и контролируемый им. Местами существует практика выделения из состава муниципального совета более узкого органа - исполнительного комитета. Оба этих варианта не получили, однако, в Канаде широкого распространения как несущие опасность двоевластия внутри муниципалитета и сведения полномочий большинства избранных населением деятелей к совещательным функциям. Преобладающей остается перенесенная из Великобритании и Франции система одноступенчатого муниципального совета во главе с мэром. Численность выборного состава муниципалитетов обычно не превышает нескольких десятков человек.

Члены муниципальных советов избираются на двухгодичный срок с неограниченным по времени правом переизбрания в дальнейшем. Он является наименьшим в политической системе Канады и делает муниципальных деятелей в значительной мере подконтрольными избирателям (для сравнения укажем, что срок полномочий провинциальных и федеральных политиков более пяти лет, что ослабляет их зависимость от населения). Кроме того, муниципальные деятели, в отличие от провинциальных и федеральных, исполняют свои обязанности непосредственно по месту жительства, а не в столице, поэтому неизбежно теснее контактируют с населением.

Большинство муниципальных деятелей (олдермены) избираются от округов, меньшинство (контролеры и мэры) - населением всей муниципальной единицы.

Как правило, местные депутаты совмещают свои обязанности с какой-либо другой работой. Канадские муниципалитеты действуют по принципу «открытых дверей». Это означает, что сессии совета неизменно открыты для публики, причем представители общественности всегда могут выступить в дебатах. Следует, впрочем, иметь в виду, что выборы и участие в сессиях местного совета - отнюдь не единственная возможность простого канадца приобщиться к муниципальной политике. В частности, большое распространение в этой стране имеют местные плебисциты, в ходе которых граждан приглашают к избирательным урнам для решения сугубо местных проблем, к примеру, о закрытии или открытии местного аэропорта, о часах работы магазинов в выходные дни и т. д. Результаты такого волеизъявления ни к чему не обязывают местный совет, но тем не менее служат мощным средством давления на депутатов. Проведение плебисцитов сопровождается публичными форумами и открытыми дискуссиями, во время которых людям предоставляется возможность высказать собственную точку зрения и познакомиться с иными позициями.

В силу сложившихся здесь традиций местной инициативы и децентрализации власти канадские муниципалитеты при их общей подчиненности провинциям и известной финансовой зависимости от них обладают значительной автономией. Они проводят самостоятельную налоговую политику, вводя, отменяя и изменяя местные налоги в соответствии с обстановкой. Им подчинены полицейские силы в городах. В преимущественной юрисдикции муниципалитетов находятся коммунальные услуги, общественный транспорт, сфера отдыха и развлечений. Они проводят в жизнь провинциальную политику в области школьного образования, природопользования, здравоохранения, помощи безработным, опять-таки сообразуясь при этом с потребностями местного населения⁴.

В структуре местных органов особняком стоит система школьного образования, напрямую связанная с животрепещущими вопросами языка, культуры, профориентации и опирающаяся на выборные органы по месту жительства - школьные комиссии, играющие заметную роль в общественной жизни канадцев на низовом уровне.

Наконец, муниципалитеты располагают собственными источниками доходов, которые не могут быть отчуждены в пользу других уровней власти. Такой порядок служит фундаментом относительной самостоятельности местных органов власти управленческого механизма Канады.

Канадские муниципалитеты имеют три базовых источника финансирования: налог на собственность, плату населения за муниципальные услуги, финансовую поддержку со стороны провинциальных правительств. Первый из них является основным. Ставки налога на собственность устанавливает местный совет. Исходя из них, муниципальная администрация рассчитывает проект местного бюджета, который затем выносится на рассмотрение совета. Другим источником доходов для муниципалитетов являются платежи за различного рода лицензии и разовые разрешения, например, на производство или продажу тех или иных товаров, за аренду и концессии, коммунальные услуги - электро-, водо-, газоснабжение, а также взимание штрафов. Все это дает в среднем около 12 % поступлений в муниципальные бюджеты. Причем в городах эта доля выше, а в сельской местности ниже. Остальная часть средств, поступающих в местные бюджеты, - порядка 48 % - приходится на субсидии, предоставляемые провинциями и федеральным правительством⁵. Такие субсидии носят главным образом целевой характер - они выделяются муниципалитетам для финансирования среднего школьного образования и некоторых программ социального обеспечения (большинство таких программ осуществляются властями провинций и фе-

деральным правительством). Лишь около 10 % общей суммы получаемых субсидий муниципалитеты вправе использовать по собственному усмотрению.

Следует отметить, что управление территориями Юкон, Нунавут, а также Северо-Западными в Канаде осуществляется непосредственно федеральными органами. Большая площадь и малая плотность населения делают весьма затруднительным введение на этих территориях самоуправления, несмотря на то, что местное население и выступает за это. Большинство функций центрального правительства на местах берут на себя федеральные службы⁶, хотя каждая территория обладает некоторыми элементами самоуправления, реализуемыми через так называемые выборные территориальные собрания. Формально главным представителем исполнительной власти на указанных территориях является уполномоченный, который назначается федеральным правительством и несет перед ним ответственность. На Юконе лидер партии, имеющей большинство в территориальной ассамблее, становится «главой правительства» территории; в Северо-Западных территориях руководитель избирается из членов ассамблеи. В целом структура органов местного самоуправления в Канаде продолжает развиваться и совершенствоваться.

¹ См.: Ажаева В.С. Планирование человеческого развития в Канаде // Стратегическое планирование развития города (Зарубежный опыт 80-90-х гг.). М., 1999. С. 126-134.

² См.: Игнатьев А.У. Основания канадской вертикали // Управа. 2004. №8. С. 81-82.

³ См.: Крылов Г.З. Федеральная помощь провинциям и землям в Канаде // Финансы. 2001. №1. С. 62-63.

⁴ См.: Страны и регионы мира 2003: Экономико-политический справочник. М., 2003.

⁵ См.: Шаповалов Б. Местное самоуправление в Канаде // Глава местной администрации. М., 2005. С. 79.

⁶ См.: Экономика и управление в зарубежных странах (По материалам печати) // Информационный бюллетень. М., 2004. № 6. С. 41-42.

Поступила в редакцию 21.03.07.

Нина Павловна Денисюк - кандидат философских наук, доцент кафедры политологии.

Адам Петрович Мельников - кандидат философских наук, доцент кафедры политологии.