

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КАНАДЕ

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, соответствующие роли руководителя государства, в провинциях выполняет лейтенант-губернатор, который назначается федеральным правительством. [1, с.189-190].

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 муниципалитетов. [2, с.79].

Хотелось бы пояснить, 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 муниципалитете осуществляют выборный совет и профессиональная, политически нейтральная администрация. В современной Канаде около 4 тысяч 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 приро-

ды, 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 провинции 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, регулирующие 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 местных 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 некоторые функции, на-

пример, содержание городской полиции и городское планирование, осуществляются городским советом. [3, с.126-134]. Некоторые мелкие муниципальные округа управляются непосредственно представителем городской администрации.

В целом свою внутреннюю структуру муниципалитеты определяют самостоятельно. В отдельных районах встречаются 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 двухлетний срок с неограниченным по времени правом переизбрания в дальнейшем. Двухлетний срок полномочий, являющийся наименьшим в политической системе Канады, делает муниципальных деятелей в довольно большой мере подконтрольными избирателям (для сравнения укажем, что срок полномочий провинциальных и федеральных политиков гораздо продолжительнее 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, и 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 уточнить 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 населения. [4, с.81-82].

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 вещей служит фундаментом относительной самостоятельности местных органов власти в управленческом механизме Канады.

Канадские муниципалитеты имеют три базовых источника финансирования: налог на собственность, плата населения за муниципальные услуги, финансовая поддержка со стороны провинциальных правительств.

Первый из них является основным. Ставки налога на собственность устанавливает местный совет. Исходя из этих цифр, 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-, газо-снабжение, 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, предоставляемое провинциями и федеральным правительством. [5, с.62-63]. Такие субсидии носят, главным образом, целевой характер – они выделяются муниципалитетам для финансирования среднего школьного образования и некоторых программ социального обеспечения (при этом большинство таких программ осуществляются властями провинций и федеральным 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 территориями в Канаде осуществляется непосредственно федеральными

органами. Большая площадь и малая плотность населения делают весьма затруднительным введение на этих территориях самоуправления, хотя местное население и выступает за это. Большинство функций центрального правительства на местах берут на себя федеральные службы [6, с.41-42], 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. Страны и регионы мира 2003: Экономико-политический справочник. М., 2003.
2. Шаповалов Б. Местное самоуправление в Канаде //Глава местной администрации. М., 2005.
3. Ажаева В.С. Планирование человеческого развития в Канаде // Стратегическое планирование развития города (Зарубежный опыт 80-90-х гг.). Проблемат. Сб. М., 1999.
4. Игнатьев А. У основания канадской вертикали // Управа. М., 2004. №8.
5. Крылов Г.З. Федеральная помощь провинциям и землям в Канаде // Финансы. 2001. №1.
6. Экономика и управление в зарубежных странах (По материалам печати). Информационный бюллетень. М., 2004. № 6.