

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ОРГАНЫ НА УРОВНЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КАНАДЕ

Аннотация. Объектом настоящего исследования является институт автономных специализированных органов на уровне местного самоуправления в Канаде. Предметом выступают нормативно-правовые источники, а также научная и аналитическая литература по теме исследования. Анализируя данный институт, автор уделяет внимание таким вопросам, как история создания специализированных органов на уровне местного самоуправления в Канаде; их организационные отличия от органов местного самоуправления; конституционный статус; а также оценка роли специализированных органов в системе муниципального управления. В исследовании, помимо изучения научной и аналитической литературы, использован метод анализа нормативно-правовых источников, регулирующих статус автономных специализированных органов на уровне местного самоуправления. Кроме того, использован сравнительный метод при изучении особенностей формирования и финансирования соответствующих органов в Канаде и США. Анализ статуса автономных специализированных органов на уровне местного самоуправления в Канаде позволяет сделать вывод о различии их правовой природы в сопоставлении с органами местного самоуправления (в том числе наличие конституционной защиты некоторых их видов, в отличие от традиционных органов местного самоуправления). Несмотря на широкое распространение указанных органов, их роль и значение в системе муниципального управления оценивается неоднозначно и требует дальнейшего изучения.

Ключевые слова: специализированные органы, Канада, местное самоуправление, правовая природа, конституционный статус, агентства, советы, комиссии, провинции, автономия, США, специальные округа.

Abstract. The research object is the institution of autonomous regional special purpose bodies in Canada. The research subject is the range of regulatory sources and scientific and analytical literature in the sphere of the research. The author pays special attention to such issues as the history of foundation of special purpose bodies in Canada; their organizational differences from municipal governments; their constitutional status; their role in the system of municipal governments. The author applies the method of analysis of legal sources, regulating the status of autonomous regional special purpose bodies. The author also applies the comparative legal method when studying the peculiarities of forming and financing such bodies in Canada and the USA. The author comes to the conclusion about the differences between special purpose bodies and municipal governments, including the possibility of constitutional protection of some special purpose bodies, in contrast to the conventional municipal governments. In spite of the fact that these bodies are wide spread, their role in municipal governments system is ambiguous and needs further analysis.

Key words: agencies, boards, commissions, constitutional status, legal nature, municipal government, Canada, special purpose bodies, provinces, autonomy, USA, special districts.

Институт автономных специализированных органов (*special purpose bodies*) в муниципальных образованиях является довольно интересным феноменом как канадской модели местного самоуправления, так и англо-саксонской модели в целом.

Специализированные органы выполняют различные функции по решению вопросов местного значения, но при этом организационно они не относятся к системе органов местного самоуправления и имеют иную правовую природу. Для

разграничения двух сосуществующих систем в литературе используются разные термины.

Традиционные муниципальные органы относятся к *municipal government* (местному самоуправлению), регулируемому соответствующим провинциальным законодательством. Специализированные же органы имеют особый статус и регулируются отдельно (в том числе и федеральным законодательством). Вместе с тем, и те, и другие органы входят в понятие *local government* (местного управления), которое

функционирует на территориях уровнем ниже регионального [1, р.1-2].

Специализированные органы создавались на различных уровнях публичного управления Канады с 1840-х годов (в частности, комиссии по здравоохранению, общественному порядку (полицейские), однако всплеск активности по их созданию на местном уровне пришелся на 1890-1920 гг., в период популярности «движения за реформы» (*Reform movement*).

Популярность специализированных органов объяснялась необходимостью привлечения специалистов и экспертов по конкретным вопросам к их решению на местном уровне. Кроме того, назначаемые органы были более удобным местом для применения талантов и энергии со стороны многих богатых и влиятельных людей, которые не желали вступать в политическую борьбу за места в выборных органах (например, муниципальном совете), но хотели содействовать развитию муниципалитета [2, р.70-72].

Д.Сигел выделяет ряд характеристик, определяющих статус специализированных органов:

- они могут функционировать в пределах территории, примерно совпадающей с территорией муниципалитета, либо на территориях нескольких муниципалитетов одновременно;
- могут создаваться актами различного уровня (не только муниципального);
- управляются советами, избираемым населением, либо назначаемыми как муниципальным советом, так и государственными органами;
- обладают, в отличие от базовых органов местного самоуправления (совета, администрации) ограниченной (специальной) компетенцией [1, р.7].

Специализированные органы создаются в форме агентств, советов и комиссий (*agencies, boards and commissions, ABCs*). При этом функционирующие отдельно, данные структуры следует отличать от рабочих органов совета – постоянных и временных комитетов.

Постоянные и временные комитеты муниципального совета могут создаваться как для решения управленческих вопросов и прямого руководства работой департаментов администрации (при применении в муниципалитете управленческой модели «постоянных комитетов»), так и для обсуждения отдельных вопросов, которые затем выносятся на заседание всего муниципального совета. В их состав, как правило, входят, прежде всего, члены совета, нередко представители профильных подразделений администрации, и гораздо реже – представители общественности (особенно если речь идет о комитетах «технического характера», например, комитет по водоснабжению).

Специализированные органы имеют автономию от иерархической системы власти муниципального совета, даже в случае, если создаются на основании муниципального акта, хотя могут финансироваться муниципалитетом и предоставлять ему отчеты о своей деятельности. По всей Канаде насчитывается более 8000 таких органов [1, р.XV], из них более 2000 различных типов – в провинции Онтарио [3, р.1]. Наиболее распространенными видами таких органов являются полицейские управления (*police boards*), советы по здравоохранению (*public health units*), советы по заповедникам (*conservation authorities*), комиссии по транспорту (*transit commissions*), библиотечные советы (*library boards*).

Распространение специализированных органов на местном уровне между провинциями, и даже муниципалитетами в их составе неоднородно. Так, например, наличие автономных полицейских управлений зависит от воли провинций, определяющих это в собственном законодательстве. В провинциях Онтарио, Альберта, Саскачеван и Новая Шотландия создание полицейских управлений обязательно, хотя только в Онтарио управление имеет право обжаловать выделяемый ему бюджет в специальной комиссии (*Ontario civilian commission on police services* [4]). В провинции Нью-Брансуик создание полицейских управлений опционально, а в Ньюфаундленде и Лабрадоре полицейские функции осуществляет федеральная полиция. В других провинциях, например, Квебеке и Острове Принца Эдуарда независимые полицейские округа не созданы [5, р.44-46]. В Британской Колумбии, муниципалитеты с численностью жителей более 5000 человек могут либо создать автономное полицейское управление, либо заключить соглашение через правительство провинции с федеральной полицией (ст.3 и 14 Акта о полиции Британской Колумбии) [6].

Интересно, что некоторые специализированные местные органы, в отличие от органов местного самоуправления, обладают в той или иной степени конституционной защитой.

Согласно ч.8 ст.92 Конституционного Акта Канады 1867 года [7], муниципальные институты внутри провинции относятся к исключительному ведению законодательного органа самой провинции. Теоретически, провинция может упразднить институт местного самоуправления как таковой. Аналогично судебному решению судьи Джона Диллона в США, известному как Правило Диллона и широко цитируемого в Канаде, «начало и все права муниципальных институтов проистекают из власти законодательного органа [штата]. Без его воли они не могут существовать. Данный орган создает муниципальные институты и в равной степени может их уничтожить» [8].

Хотя сфера образования также относится к предмету ведения провинций, однако согласно ст.93 Конституционного Акта, провинции не могут без соглашения с Парламентом Канады ограничивать соответствующие права религиозных меньшинств (имеются в виду, прежде всего, римские католики и протестанты), в том числе права на управление образованием (то есть на создание специализированных *школьных советов* – специализированных органов управления школьными округами).

После принятия Хартии прав и свобод в 1982 г., согласно трактовке Верховного суда Канады, право на управление образованием распространяется и на языковые меньшинства[9].

Представители полицейских управлений также ссылаются на трактовку Верховным судом Канады положений Конституции в защиту собственной автономии от муниципальных властей. Так, в 1999 году в известном деле *R. v Campbell and Shirose* [10], суд определил, что офицеры полиции в вопросах проведения ими уголовных расследований независимы от контроля со стороны исполнительной власти, что вытекает из конституционного принципа верховенства закона. Расширительная трактовка этого решения указывает на полную независимость полиции в своей деятельности, однако большинство авторов указывают на ее несоответствие тексту судебного решения [11, p.28]. Тем не менее, полицейские управления в той же провинции Онтарио организационно не подчинены муниципалитетам и имеют автономный бюджет.

Несмотря на схожесть опыта создания специализированных агентств, советов и комиссий на местном уровне в Канаде с соответствующим опытом в США, следует все же отметить некоторые различия канадской модели. Так, в США распространены прямые выборы членов советов специальных округов [12]. Персональный состав специализированных органов в Канаде, как правило, определяется муниципальным советом. В литературе приводится пример Совета по паркам и развлечениям г.Ванкувер, которые формируется на выборной основе, однако это не является общепринятой практикой[13, p.35]. Нередко к созданию подобных органов привлекаются различные общественные фонды и организации.

В состав специализированных органов могут включаться как члены совета, так и представители местной администрации, но основное место здесь занимают представители общественности, специалисты и эксперты в соответствующих областях. Как указывают Р.Биш и Е.Клеменс, несмотря на очевидный положительный эффект от присутствия «общественников» в составе специализированных органов, наличие большой их доли подвержено критике, поскольку они зачастую проявляют

интерес только к развитию интересующей их сферы муниципального управления (например, парки, библиотеки, спортивные сооружения) и требуют увеличения ее финансирования, не принимая во внимание бюджетные ограничения и интересы других отраслей [13, p.35].

В США многие советы специальных округов наделены самостоятельным правом осуществлять налогообложение граждан. В Канаде специализированные органы в большей степени зависят от финансирования со стороны муниципалитетов, межбюджетных трансфертов, а также платы за предоставление гражданам услуг [12].

Широкое распространение специализированных органов на местном уровне подчас вызывает резкую критику. В литературе отмечается, что создание многочисленных советов и комиссий по отдельным вопросам местного значения вызывает эрозию полномочий муниципального совета, излишнюю децентрализацию и фрагментацию управления решением местных вопросов [14, p.53]. Кроме того, в силу невыборности данных органов, и, зачастую, недостаточной открытости в их работе и порядке принятия решений, население не может контролировать либо существенным образом влиять на проводимую данными органами политику[15, p.451].

Есть и аргументы в пользу подобных органов. Существует, в частности, мнение, что их широкое распространение в тех или иных регионах само по себе свидетельствует о неполной состоятельности органов местного самоуправления общего профиля [16]. Кроме того, нередко потребности в осуществлении той или иной функции выходят за пределы границ одного муниципалитета, а соответственно, и юрисдикцию его органов. В этом случае специализированный орган является оптимальной формой решения соответствующих вопросов. При этом последние исследования показывают, что реальная автономия специализированных органов возможна лишь в том случае, если охват их деятельности выходит за рамки одного муниципалитета[3, p.298].

На сегодняшний день в Канаде (равно как и в США) дискуссия о необходимости существования специализированных местных органов и, там где того требует география предоставления муниципальных услуг – соответствующих территориальных (специальных) округов, продолжается, в том числе на более общем уровне, разделяющем экспертов и аналитиков муниципального управления на так называемых «полицентристов» [17]; [18] и «консолидационистов»[19]; [20].

По мнению первой группы исследователей, конкуренция между локальными юрисдикциями приводит к повышению качества публичных услуг. В связи с этим полезным является фрагмен-

тация и специализация местной власти. По мнению сторонников консолидации, эффективность работы местных органов может увеличиваться за счет замещения множества пересекающихся юрисдикций одной или несколькими крупными. На практике же, в отношении автономных специализированных органов в Канаде побеждает более консервативный подход, хорошо характеризующийся в современной работе Дж.Лайонса: «для изменения образа действий крупные институциональные изменения не обязательны» [3, p.299].

Следует отметить, что в отечественной литературе опыт Канады и США в создании специализированных органов и специальных округов также воспринимается неоднозначно. Так, Л.А. Шарнина, анализируя «функциональную» концепцию территориальной организации местного самоуправления, указывает на очевидные плюсы функциональных округов (т.е. пожарных, полицейских и т.д.), к числу которых относится эффективность, маневренность и оперативность в принятии решений [21, с.48].

Однако, по мнению автора, модели специальных округов свойственно игнорирование социального

характера пространства, территориальной общности граждан. Это выражается и в утрате связи с населением, затруднении контроля за деятельностью органов специальной компетенции [21, с.51].

При этом также образуется диспропорция между специализированными органами, которые имеют постоянные источники доходов и не имеющими гарантированных финансовых поступлений. Механизм же перераспределения излишков доходов на финансирование иных местных нужд, которое возможно в рамках одного централизованной модели, может вовсе отсутствовать.

Кроме того, в ситуации большого количества специализированных юрисдикций с перехлестывающимися территориями возможно возникновение межорганизационных конфликтов, роста административных расходов, дублирования компетенций [21, с.51].

Исходя из этого, канадский опыт создания специализированных органов нельзя считать идеальным способом организации муниципального управления, хотя он, безусловно, заслуживает пристального внимания и изучения.

Библиография:

1. Agencies, boards and commissions in Canadian local government /ed. Richmond D., Siegel D. Toronto: Institute of public administration of Canada, 1994.
2. Weaver J.C. Shaping the Canadian City: Essays on urban politics and policy, 1890-1920// Monographs on Canadian urban government. No 1. Toronto, 1977.
3. Lyons J.R. Structural variation and local service delivery: comparing municipal governments and special purpose bodies (PhD thesis). London, ON: Western University, 2014.
4. Police Services Act, S.21-26//Revised Statutes of Ontario, 1990, Chapter P. 15. URL: <http://www.ontario.ca/laws/statute/90p15> (дата обращения: 22.10.15)
5. Sancton A. Canadian local government: an urban perspective. Toronto: Oxford University Press, 2011. 424 p.
6. BC Police Act//RSBC, 1996, Chapter 367. URL: http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/96367_01#section14 (дата обращения: 19.10.15)
7. Consolidation of Constitution Acts, 1867 to 1982//Department of Justice of Canada. URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/Const> (дата обращения: 21.10.15)
8. City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri River Railroad Company 24 Iowa 455 [1868]
9. Mahe v Alberta, [1990] 1 SCR 342.
10. R. v Campbell and Shirose [1999] 1 SCR 565.
11. Police and government relations: Who's calling the shots?/ed. Beare M. and Murray T. Toronto, 2007.
12. Frey B., Eichenberger R. Metropolitan Governance for the Future: Functional Overlapping Competing Jurisdictions// Swiss Political Science Review. 2001. № 7(3). P.4-11.
13. Bish R.L., Clemens E.G. Local Government in British Columbia, 4th edn. Richmond, 2008.
14. Tindal R. and Tindal S. Local Government in Canada, 7th ed. Toronto: Thomson Nelson, 2009. 447 p.
15. Lightbody J. City politics, Canada. Toronto, 2006.
16. Local government//The Canadian encyclopedia. URL: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/local-government> (дата обращения: 22.10.15)
17. Bish R.L., Ostrom V. Understanding urban government: metropolitan reform reconsidered. Washington, 1973.
18. Ostrom E. Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action. New York, 1990.
19. Frug G.E. City making: building communities without building walls. Princeton, 1999.
20. Downs A. New visions for Metropolitan America. Washington, 1994.
21. Шарнина Л.А. Территориальная организация местного самоуправления Российской Федерации: монография. Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2012. 169 с.

References (transliterated):

1. Agencies, boards and commissions in Canadian local government /ed. Richmond D., Siegel D. Toronto: Institute of public administration of Canada, 1994.

2. Weaver J.C. Shaping the Canadian City: Essays on urban politics and policy, 1890-1920// Monographs on Canadian urban government. No 1. Toronto, 1977.
3. Lyons J.R. Structural variation and local service delivery: comparing municipal governments and special purpose bodies (PhD thesis). London, ON: Western University, 2014.
4. Police Services Act, S.21-26//Revised Statutes of Ontario, 1990, Chapter P. 15. URL: <http://www.ontario.ca/laws/statute/90p15> (data obrashcheniya: 22.10.15)
5. Sancton A. Canadian local government: an urban perspective. Toronto: Oxford University Press, 2011. 424 p.
6. BC Police Act//RSBC, 1996, Chapter 367. URL: http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/96367_01#section14 (data obrashcheniya: 19.10.15)
7. Consolidation of Constitution Acts, 1867 to 1982//Department of Justice of Canada. URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/Const> (data obrashcheniya: 21.10.15)
8. City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri River Railroad Company 24 Iowa 455 [1868]
9. Mahe v Alberta, [1990] 1 SCR 342.
10. R. v Campbell and Shirose [1999] 1 SCR 565.
11. Police and government relations:Who's calling the shots?/ed. Beare M. and Murray T. Toronto, 2007.
12. Frey V, Eichenberger R. Metropolitan Governance for the Future: Functional Overlapping Competing Jurisdictions//Swiss Political Science Review. 2001. № 7(3). P.4-11.
13. Bish R.L., Clemens E.G. Local Government in British Columbia, 4th edn. Richmond, 2008.
14. Tindal R. and Tindal S. Local Government in Canada, 7th ed. Toronto: Thomson Nelson, 2009. 447 p.
15. Lightbody J. City politics, Canada. Toronto, 2006.
16. Local government//The Canadian encyclopedia. URL: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/local-government> (data obrashcheniya: 22.10.15)
17. Bish R.L., Ostrom V. Understanding urban government: metropolitan reform reconsidered. Washington, 1973.
18. Ostrom E. Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action. New York, 1990.
19. Frug G.E. City making: building communities without building walls. Princeton, 1999.
20. Downs A. New visions for Metropolitan America.Washington, 1994.
21. Sharnina L.A. Territorial'naya organizatsiya mestnogo samoupravleniya Rossiiskoi Federatsii: monografiya. Krasnoyarsk: Sib. feder. un-t, 2012. 169 s.