

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.25 (71)

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ КАНАДИ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

LOCAL GOVERNMENT OF CANADA: GENERAL CHARACTERISTICS

Варуни Л.Д.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного
і міжнародного права факультету № 4
Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті охарактеризовано основні положення щодо місцевого самоврядування Канади. Визначено особливості правового регулювання та діяльності. Зазначено, що правове положення органів місцевого самоврядування у федеративній державі, зокрема в Канаді, має деякі особливості. Зроблено висновок.

Ключові слова: міське самоврядування, Канада, провінція, повноваження, правове регулювання.

В статье охарактеризованы основные положения относительно местного самоуправления Канады. Определены особенности правового регулирования и деятельности. Отмечено, что правовое положение органов местного самоуправления в федеративном государстве, в частности в Канаде, имеет свои особенности. Сделаны выводы.

Ключевые слова: местное самоуправление, Канада, провинция, полномочия, правовое регулирование.

The article describes the basic provisions in relation to local government in Canada. The features of legal regulation and activity are determined. It is indicated that the legal status of local governments in a federal state, in particular, Canada, has certain features. Concluded.

Key words: local government, Canada, province, authority, legal regulation.

Постановка проблеми. Ефективність функціонування державної політики в окремо взятій державі деякою мірою залежить від дієвої взаємодії державної та муніципальної влади в аспекті забезпечення та реалізації прав, свобод та законних інтересів особи. Оскільки саме на місцевому рівні відбувається діалектичне поєднання волі законодавця з інтересами населення.

Варто зазначити, що процес становлення та функціонування системи місцевого самоврядування має деякі особливості в кожній окремо взятій державі. На даний процес впливає політико-територіальний устрій держави, а саме унітарний чи федеративний. У даному контексті цікава Канада як федеративна держава, що має у своєму складі 10 провінцій і 3 території.

Дане питання актуальне з огляду на те, що міське самоврядування являє собою один із найважливіших демократичних інститутів. Важливе визначення його ролі та місця в системі органів публічної влади держави.

Стан опрацювання. Питанню становлення та розвитку місцевого самоврядування присвячено чимало праць таких науковців, як: М. Баймуратов, О. Батанов, Г. Берченко, В. Бучинський, Ю. Величко, М. Данількевич, Н. Камінська, І. Ковальов, А. Колодій, Т. Котенко, М. Орзіх, П. Любченко, О. Люта, Ж. Марку, Ю. Тодика, С. Саханенко, В. Сафонов, К. Соляник, Г. Чапала та ін.

Водночас аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблематики і на які спирається автор, дозволяє виділити невирішені раніше питання, пов'язані з особливостями місцевого самоврядування Канади, які нині є відкритими.

Метою статті є вивчення й аналіз наявних наукових і нормативних джерел щодо становлення, правового регулювання, особливостей діяльності місцевого самоврядування Канади.

Виклад основного матеріалу. У сучасній правовій думці відсутній єдиний теоретичний підхід до визначення природи місцевого самоврядування. Самоврядування як комплексний соціально-правовий інститут і міське самоврядування як його частковий вид і водночас публічно-правовий феномен виникли ще за часів Стародавньої

Греції та Стародавнього Риму. Міське самоврядування набуло поширення в XI – XV ст., коли в Європі існували князівства, герцогства, графства, міста, парафії й інші місцеві форми врядування, що з'явилися ще за феодальної доби. У XVI – XVIII ст. автономний розвиток міст заклав підґрунтя для існування прав місцевих громад та розвитку їхнього самоврядування, а процес утвердження домінування центрального уряду окреслив роль органів місцевого самоврядування як органів із надання місцевих послуг і вирішення місцевих проблем [1, с. 66].

Система місцевого самоврядування, її правове регулювання, практика функціонування в кожній державі має свою специфіку. У даному аспекті необхідно зазначити, що існує декілька теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування, які по-різному тлумачать сутність цього інституту, особливості його взаємовідносин із державою. Зокрема, громадівська теорія місцевого самоврядування ґрунтується на протиставленні характеру державної влади та місцевого самоврядування з тих міркувань, що міське самоврядування має громадський, а не публічно-правовий характер. Варто акцентувати увагу на тому, що дана теорія відображена в англосаксонській системі права, зокрема в правовій системі Канади. Її основні риси такі: формальна автономія і самостійність місцевого самоврядування, відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які опікуються органами місцевого самоврядування. Відносини між центральною владою і місцевим самоврядуванням визначаються принципом “intervires” (діють у межах наданих повноважень) [2].

Проаналізувавши політико-територіальний устрій Канади, зазначимо, що нижчим рівнем адміністративного поділу Канади є муніципальний. Виділяють приблизно 3 700 муніципальних утворень. Серед них: муніципалітети, міста, села, селища, парафії, кантони, графства, округи. Звернемо увагу на те, що назви муніципальних одиниць у різних провінціях та на різних територіях Канади можуть відрізнятися. Провінційні органи влади встановлюють та змінюють межі муніципальних одиниць, розробляють основи політики, у межах якої діють муніципальні і міські регіони. Провінції разом із федеральною владою

виплачують субсидії та дотації більшості муніципалітетів [3, с. 79]. Варто зазначити, що муніципалітети самостійно встановлюють свою внутрішню структуру.

Зауважимо, що муніципальні уряди великих та малих міст, округів, районів, столичних регіонів створюються провінційними законодавчими установами, які, на свій розсуд, наділяють їх повноваженнями. Серед них водопостачання, створення каналізаційної та сміттєзбиральної мереж, упорядкування доріг, тротуарів, будинків, спортивних майданчиків, бібліотек, поліпшення вуличного освітлення, насадження парків тощо. За роботою шкіл в основному наглядають шкільні управління та комісії [4, с. 415].

Великі міста розбиті на муніципальні округи, які мають деяку самостійність. Представники окремих муніципальних округів входять до центральних міських рад, які відповідальні за міське планування, утримання муніципальної поліції тощо. Деякі дрібні муніципальні округи керуються безпосередньо представником міської адміністрації [5, с. 356]. Відповідно до законодавства провінції, міське самоуправління передбачає наявність мерів і міських рад, які обираються шляхом прямих виборів [6, с. 126–134].

Зазначимо, що муніципальний уряд на рівні округу представляють голова (керівник) та рада (голова та радники); на рівні великих та малих міст – мер (керівник) і рада (мер та ольдермен (член міського управління) та/або радники). Рада на чолі з керівником є представницьким органом влади. Члени ради можуть бути представниками окремих політичних партій, однак під час проведення виборів їх не представляють. Законодавчий орган провінції – легіслатура – наділяє повноваженнями місцеві уряди, які, у свою чергу, можуть ухвалювати «місцеві закони», дія яких поширюється на ввірену їм територію [7, с. 113].

Акцентуємо увагу на тому, що до складу місцевого самоврядування входять не тільки муніципальні ради й адміністрації, але і велика кількість автономних закладів, що контролюють окремі сфери суспільного життя – правопорядок, охорону природи, водопостачання тощо. Діяльність органів місцевого самоврядування, їхній правовий статус регулюються низкою нормативних актів, ухвалених з урахуванням місцевих традицій, особливостей економічного і соціально-політичного розвитку окремо взятої провінції. Саме тому такі нормативно-правові акти суттєво відрізняються один від одного за змістом [6, с. 126–134]. Так, одні документи мають фундаментальний характер і визначають загальні принципи функціонування органів місцевого самоврядування, інші – регулюють окремі сторони діяльності органів місцевого самоврядування (управління комунальним господарством, дорожнім будівництвом, питання охорони здоров'я, охорони природи, підтримання громадського порядку). Існують також різні підзаконні нормативно-правові акти, статuti органів місцевого самоврядування й інші документи [8; 9].

Як свідчить досвід демократичних, політично стабільних та економічно розвинених держав світу, практика створення та застосування основних документів місцевого самоврядування – статuti територіальних громад – досить поширена в Європі й Америці. Статут територіальної громади – це нормативно-правовий документ територіальної громади, ухвалений нею безпосередньо (шляхом місцевого референдуму) чи за допомогою представницького органу місцевого самоврядування, який визначає основні принципи її організації та функціонування, форми контролю й участі місцевих мешканців у вирішенні питань місцевого значення на рівні їх виникнення [10, с. 90–91].

Очевидним для сучасної світової муніципальної «практики» є велике розмаїття статuti (хартії місцевого самоврядування чи навіть муніципальні кодекси), які відрізняються за формою, змістом, суб'єктами ініціативи, процедурою ухвалення, чинністю.

На даний час наявність відповідних статuti в різних державах світу, зокрема в Канаді, свідчить насамперед про рівень розвитку місцевого самоврядування та його вплив на забезпечення добробуту жителів територіальної громади (місцеві мешканці) [10, с. 90–91; 11, с. 73–74].

Зауважимо, що федеральне конституційне законодавство чітко не регламентує правовий статус місцевого самоврядування Канади. У канадській Конституції міститься лише положення стосовно місцевого самоврядування. Так, згідно із ч. 8 ст. 92 Конституційного акта Канади 1867 р., муніципальні інститути в провінції належать суто до відання провінційних легіслатур [5, с. 371]. Подібні положення містяться в Актах про Північно-Західні території (ст. 23), Юкон (ст. 18), Нунавут (ст. 23). Водночас компетенція законодавчих органів відповідних територій федеральною Конституцією не визначається. Зауважимо, що законодавчому органу-суб'єкту федерації більш зрозуміла регіональна специфіка побудови системи місцевого самоврядування. Органам муніципальної влади, у свою чергу, простіше вносити свої пропозиції до законодавчих органів відповідного суб'єкта федерації.

На думку деяких науковців, наприклад, Ж. Марку, такий підхід погоджується з федеративним характером держави. «У конституціях традиційних федеративних держав питання щодо органів місцевого самоврядування просто ігнорувалося, оскільки його функціонування відносилось до компетенції союзних утворень. Саме тому в Конституції Канади не містилось положень щодо діяльності органів місцевого самоврядування».

Зазначимо, що Верховний Суд Канади неодноразово підтримував ідею щодо відсутності конституційної автономії в інститутів місцевого самоврядування Канади. Наприклад, у 2000 р. у рішенні в справі “Association of school boards of Alberta v. Alberta” Суд зазначив, що муніципальні інститути перебувають у межах юрисдикції провінцій. Вони не мають самостійного конституційного статусу та можуть бути реформовані відповідно до положень провінційного законодавства [12].

Водночас представницькі органи місцевого самоврядування Канади формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень, і пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутне. Крім того, для англосаксонської моделі характерна відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які б опікали представницькі органи, що обираються населенням. Значними повноваженнями тут наділяються й комісії (комітети) місцевих представницьких органів, які відіграють вагомий роль у підготовці й ухваленні окремих рішень. Контроль за діяльністю місцевих органів в англосаксонських країнах здійснюється здебільшого опосередковано, через центральні органи, а також суд. В аналізі місця і ролі місцевого самоврядування в політичній системі наголос зазвичай робиться на тому, що вони є складовою частиною механізму держави [13]. Водночас необхідно звернути увагу на те, що, на думку канадського державознавця У. Магнуссона, інтерпретація конституційного підходу до визначення ролі канадських провінцій як «творців і повновладних хазяїв місцевого самоврядування є відзеркаленням застарілої абсолютистської концепції суверенітету і публічної влади, згідно з якою в державі рівні влади є суворо ієрархічними і підпорядкованими один одному» [14].

Важливо звернути увагу і на те, що У. Магнуссон підтримує думку інших науковців про те, що місцеве самоврядування повинне отримати визнання як самостійний, конституційно визнаний інститут публічної влади [15].

Зазначимо, що на розвиток місцевого самоврядування Канади впливають норми та принципи міжнародного права, міжнародні договори за участі Канади. Звернемо увагу на те, що сьогодні спостерігається підвищення уваги до них із боку судових органів держави, які активно використовують норми міжнародного права у своїй діяльності [12].

Отже, виходячи із вищезазначеного, можна зробити **висновок** про те, що правове регулювання та діяльність місцевого самоврядування Канади мають деякі особливості. Зокрема, в основу діяльності органів місцевого самоврядування Канади покладено громадянську теорію походження, яка притаманна англосаксонській системі права.

Правовий статус місцевого самоврядування чітко не регламентується федеральним конституційним законодавством, а регулюється низкою нормативних актів окремо взятої провінції, ухвалених з урахуванням місцевих традицій, особливостей економічного і соціально-полі-

тичного розвитку, та статутами органів місцевого самоврядування, іншими документами. На діяльність органів місцевого самоврядування також впливають принципи та норми міжнародного публічного права.

Зауважимо, що питання стосовно місця та ролі інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади Канади, у взаємовідносинах між федерацією та провінціями і територіями Канади потребує подальших розвідок у даному напрямі. Одним із таких напрямів, зокрема, може стати питання щодо взаємовідносин між органами місцевого самоврядування Канади та громадськістю, засобами масової інформації тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Севтунов М. Теоретико-методологічні засади місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2007. № 2. С. 66.
2. Камінська Н. Основні теорії і моделі місцевого самоврядування в історії політико-правової думки. *Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз* : навчальний посібник / Н. Камінська. Київ : КНТ, 2010. 232 с.
3. Шаповалов Б. Местное самоуправление в Канаде. *Глава местной администрации*. Москва, 2005. С. 79.
4. Конституційне право зарубіжних країн : навчальний посібник / за заг. ред. В. Ріяки та ін. 2 вид., допов. і перероб. Київ : Юрінком-Інтер, 2004. 544 с.
5. Ажаева В. Планирование человеческого развития в Канаде. *Стратегическое планирование развития города. Зарубежный опыт 80–90-х гг.* : сборник. Москва, 1999.
6. Конституції зарубіжних країн : навчальний посібник / В. Серьогін та ін. ; за заг. ред. В. Серьогіна. Харків : ФІНН, 2009. 664 с.
7. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. Ковбасюка та ін. Київ : НАДУ, 2012. 612 с.
8. Черненко А. Гарантии и защита прав местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Краснодар, 2006. 205 с.
9. Ларичев А. Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации и Канаде: сравнительное исследование. Санкт-Петербург : Юридический центр, 2015. 205 с.
10. Софінська І. Міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування : навчальний посібник. Львів : Каменяр, 2016. 241 с.
11. 5 Years after the Leipzig Charter – Integrated Urban Development as a Prerequisite for a Sustainable City (Integrated Urban Development in the EU Member States and its Candidate Countries). *Nationale Stadtentwicklungspolitik*. 2012. P. 73–74.
12. Ларичев А. Правовое регулирование и организация местного самоуправления: опыт Канады и его применимость в российских условиях : монография. Москва : Проспект, 2017. 404 с.
13. Magnusson W. Are Municipalities Creatures of the Provinces? *Journal of Canadian Studies*. 2005. Vol. 39. № 2. P. 6.
14. Macklem P. Indigenous Difference and the Constitution of Canada. Toronto : University of Toronto Press, 2001. P. 7.