

§ 1 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

Ларичев А.А.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КАНАДЕ

Аннотация: Объектом настоящего исследования является институт административного контроля за деятельностью органов и должностных лиц 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 формы административного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления; их внутреннее содержание и особенности; отличия в регулировании соответствующих вопросов в законодательстве различных провинций Канады. В исследовании, помимо изучения научной и аналитической литературы, использован метод анализа нормативно-правовых источников, регулирующих административный контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления со стороны органов государственной власти провинций. Анализ форм административного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в Канаде позволяет сделать вывод о широком его применении на всех стадиях управленческой деятельности. Несмотря на наметившиеся тенденции по расширению правосубъектности муниципалитетов, приобретению ими дискреционных полномочий, административный контроль сохраняет значимую роль во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления. При этом правоприменительная практика свидетельствует о наличии проблем в указанной сфере, связанных, в том числе со случаями формального подхода региональных органов власти к своим контрольным полномочиям.

Ключевые слова: Административный контроль, местное самоуправление, Канада, провинции, органы государственной власти, предварительный контроль, текущий контроль, последующий контроль, мониторинг, финансовый контроль.

Abstract: The object of this research is the institution of administrative control over the work of the branches and official of local self-governance in Canada. The subject of this work is the normative legal sources, as well as scientific and analytical literature on this topic. Analyzing this institution, the author gives attention to such issues as the forms of administrative control over the work of the branches and official of local self-governance; their internal content and peculiarities; differences in regulation of corresponding issues in the legislations of the different provinces of Canada. Analysis of the forms of administrative control over the work of the branches and official of local self-governance in Canada allows the author to make a conclusion on its wide implementation on all stages of administrative work. Despite the foreseeable trends of expansion of legal personhood of the branches of municipalities and acquisition of discretion authority, the administrative control maintains a significant role in the relations between the executive branches and local self-government.

Keywords: Financial control, monitoring, subsequent control, current control, preliminary control, state government, province, Canada, local self-government, administrative control.

В отличие от Российской Федерации, где местное самоуправление обладает конституционной и законодательной автономией в решении вопросов местного значения, муниципалитеты Канады являются агентами провинций и территорий, получая от них мандат на осуществление своих функций.

В России, где согласно позиции Конституционного суда РФ, выраженной в Постановлении от 15.01.1998 №3-П [1], недопустим государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления с точки зрения целесообразности принимаемых ими решений по вопросам местного значения, в том числе

за целесообразностью использования муниципальной собственности и материальных ресурсов, такой контроль может осуществляться лишь за законностью действий органов и должностных лиц местного самоуправления. В Канаде же, органы государственной власти обладают правом контролировать деятельность органов местного самоуправления как с позиций законности, так и целесообразности.

Исходя из общепринятой классификации видов контроля в сфере публичного управления, одной из основных его форм является административный контроль. Согласно определению, данному А.Б.Зеленцовым [2, с.163-164], административный контроль в сфере публичного управления – это контроль, осуществляемый органами и должностными лицами самой активной администрации внутри всей системы исполнительной власти. Объектом контроля при этом могут являться любые управленческие действия и решения, принимаемые и исполняемые администрацией.

Отсутствие конституционно-правовой автономии органов местного самоуправления предопределяет принятие на уровне провинций и территорий Канады положений, аналогичных закрепленным в ч.1 ст.15 Муниципального акта Онтарио. Согласно указанным положениям, полномочия органов местного самоуправления могут реализовываться в порядке, предусмотренном дополнительными правилами органов государственной власти в отношении их процедуры, а также с соблюдением вводимых дополнительно ограничений, согласований и запретов, определяемых для каждой сферы полномочий раздельно.

В конце 1970-х гг. специальное исследование по изучению 131 публичной услуги, предоставляемой на местном уровне в агломерации Торонто, позволило выявить только 30 из них, осуществляемых муниципалитетами автономно. 38 услуг предоставлялось специализированными местными органами и 33 – муниципальными органами под контролем провинции (которая определяла и стандарты их реализации) [3]. К середине 2010-х муниципалитеты большинства провинций получили статус *natural person* (то есть расширенную правосубъектность) и дискреционные полномочия (то есть возможность частично определять вид и содержание принимаемого управленческого решения).

Однако к принципиальному слову модели взаимоотношений муниципалитетов и провинций это не привело. Анализ Муниципального акта позволяет выделить более тридцати сфер, в пределах которых Правительство Онтарио, либо отдельные министер-

ства и ведомства вправе осуществлять подзаконное регулирование и контролировать деятельность органов местного самоуправления.

Полномочиями по контролю за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления наделены не только специализированные органы в виде министерств и управлений по муниципальным вопросам, но также отраслевые органы. Так, по свидетельству Р.Биша и Э.Клеменса, хотя в провинции Британская Колумбия профильный государственный орган – Министерство общественного развития – и отвечает за осуществление государственной политики в сфере местного самоуправления по более чем девяти направлениям, львиную долю директив и приказов, затрагивающих интересы и функции органов местного самоуправления издают отраслевые ведомства – в сферах публичного образования, экологии, транспорта, финансов, здравоохранения, труда, обеспечения правопорядка [4, р.13-14].

В рамках осуществления контрольной деятельности применяются различные его виды – как *предварительный*, так и *текущий* и *последующий*.

По мнению С.Беллей, предварительный контроль, предполагающий получение органом или должностным лицом местного самоуправления разрешения на принятие какого-либо акта либо осуществления действия, является важнейшим элементом системы контроля за деятельностью муниципалитетов со стороны провинции [5, р.97].

Так, например, органы местного самоуправления не могут строить и вводить в эксплуатацию водопроводные и водоочистные сооружения до получения разрешения профильного министерства (ст.60 Акта о защите и улучшении окружающей среды провинции Альберта (Environmental Protection and Enhancement Act[6]). Согласно ст. 47 Акта о качестве окружающей среды провинции Квебек (Environmental Quality Act) [7], муниципалитет, который хотел бы установить на своей территории системы мониторинга загрязнения воздуха, должен получить согласие соответствующего министра.

Предварительный контроль за деятельностью муниципалитетов широко применяется в сфере финансов. Базовое законодательство о местном самоуправлении в большинстве провинций Канады содержит комплекс мер, направленных на мониторинг бюджетного процесса в муниципалитетах и предотвращение серьезного дефицита муниципальных финансов. Подобные меры включают в себя предоставление отчетности, установление пределов дефицитности бюджетов, внешних заимствований и границ ставок по налогам и сборам [8, р.10].

Например, согласно ч.3 ст.164 Муниципального акта Манитобы, бюджет муниципалитета, в котором расходы превышают совокупный объем доходов, может быть принят только с согласия министра по вопросам местного самоуправления и на условиях, предписанных им. Согласно ст.176 Акта, муниципалитет не может заимствовать финансовые средства без разрешения Муниципальной комиссии (специального квазисудебного органа регионального уровня).

В Британской Колумбии, региональные округа обязаны представлять пятилетние финансовые планы на рассмотрение провинции [9, s.816]. В Нью-Брансуике, муниципальные бюджеты должны быть утверждены министром по вопросам местного самоуправления [10, s.87.2].

Последующий контроль, в свою очередь, предполагает вмешательство органов государственной власти в уже принятые решения органов местного самоуправления. Так, согласно ст.874 Акта о местном самоуправлении Британской Колумбии (BC Local Government Act)[9], если министр по вопросам местного самоуправления считает, что принятый муниципалитетом акт по вопросам планирования территории противоречит *публичным интересам* Британской Колумбии, он имеет право с согласия правительства провинции потребовать внесения в соответствующий акт изменений. Приказ министра является для муниципалитета обязательным.

В соответствии со ст. 47 Акта о территориальном планировании провинции Онтарио (Planning Act) [11], министр по муниципальным вопросам и жилищной политике вправе издавать приказы по вопросам планирования территории муниципалитета, в том числе отменять регистрацию участков в случае их длительного неиспользования в заявленных при выделении целях. При этом положения приказа «перекрывают» действие любых муниципальных актов, принятых по данным вопросам.

На практике, как отмечает Б.Крушельницкий, министры редко пользуются данным полномочием, поскольку оно является грубым вмешательством в дела муниципалитета и обстоятельства, при которых министр может считать необходимым принять подобный приказ должны быть чрезвычайными [12, p.173].

Что касается текущего контроля, то и здесь общепринятой считается практика, при которой постоянный контроль и мониторинг со стороны провинции становится частью процесса муниципального управления, является обязательным условием его реализации.

Так, согласно Акту о Министерстве по муниципальным вопросам, региональной политике и земельным отношениям провинции Квебек (Loi Sur

Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire) [13], министр должен обеспечить надлежащее функционирование системы муниципального управления в интересах муниципалитетов и их жителей. Выполнение данной задачи, в свою очередь, предполагает реализацию таких полномочий, как контроль за правоприменением субъектами муниципальных правоотношений, оказание помощи и поддержки муниципалитетам в выполнении ими своих функций, создание комиссий по анализу осуществления местного самоуправления (ст.7).

Согласно ст. 15-16 Акта, министр в пределах своего ведения, имеет право назначать проведение проверок текущей деятельности органов местного самоуправления, в том числе по жалобам третьих лиц. Министр имеет право давать обязательные к исполнению органами местного самоуправления и должностными лицами предписания по устранению выявленных нарушений (ст.14).

Мониторинг деятельности муниципалитетов выражается в сборе статистической отчетности и иных сведений по заданным параметрам. Более того, согласно ст. 17.6.1 вышеуказанного Акта, министр вправе устанавливать индикаторы показателей муниципального управления и назначать сроки и условия, согласно которым эти показатели должны быть достигнуты органами местного самоуправления.

В сфере финансового контроля также распространена сдача текущей отчетности, в том числе отчетов аудиторов. В законодательстве практически всех провинций присутствуют положения об обязательности института муниципальных аудиторов, которые не являются работниками муниципалитетов, а нанимаются, как правило, по контракту. Еще одной характеристикой, объединяющей большинство схем финансового контроля за деятельностью органов местного самоуправления в провинциях является использование финансовых показателей для раннего выявления соответствующих проблем.

К сожалению, на практике реализуемые модели контроля и мониторинга дают сбои. Так, например, в провинции Новая Шотландия, муниципалитеты обязаны ежегодно, до 30 сентября, предоставлять пакеты финансовой отчетности, состоящие из пяти документов, включая отчеты аудиторов [14]. Сбор отчетности, однако, не предотвратил крупные хищения в муниципалитете Бриджтаун в Новой Шотландии, когда в период с 2006 по 2011 год в результате действий одного из служащих администрации муниципалитет потерял более 113 000 канадских долларов бюджетных средств. Расследование данного случая позволило экспертам сделать вывод о формальном

подходе властей провинции к контролю за муниципальными финансами, при котором проверялись лишь ключевые показатели, но игнорировались менее значимые, но могущие сигнализировать о возможных нарушениях [8, p.16].

Также широко распространено установление со стороны органов государственной власти провинций обязательных для органов местного самоуправления стандартов и требований к качеству местной инфраструктуры, а также качеству и объемам предоставляемых социальных услуг различного рода. Так, например, согласно ч.1 ст.31 Акта о магистральных провинции Нью-Брансуик (Highway Act)[15], министром могут устанавливаться стандарты по качеству строительства дорог в сельских поселениях.

По мнению С.Макуча, подобная «опека» со стороны провинций не обязательно является злом, поскольку зачастую именно вмешательство со стороны более высокого уровня управления позволяет гарантировать реализацию определенных публичных услуг [16, p.79]. Как полагает автор, в сложных финансовых условиях, у органов местного самоуправления, в большей степени нацеленных на решение инфраструктурных вопросов (дороги, благоустройство), может отсутствовать интерес в предоставлении таких услуг как библиотечное обслуживание, уход за детьми и т.д. В

этом случае внедрение стандартов и контроль за их реализацией на местном уровне со стороны государственных органов могут способствовать реализации прав и интересов более широких слоев населения.

С другой стороны, очевидно, что излишнее администрирование губительно сказывается на инициативе органов местного самоуправления к самостоятельному решению местных вопросов. Кроме того, как в научной доктрине, так и правовых позициях высших судебных инстанций Канады часто звучит идея о принципе субсидиарности. Так, в деле *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)* [17], Верховным судом Канады указывалось следующее: «правовое регулирование и правоприменительная практика наиболее успешны на таком уровне управления, который не только эффективен, но и наиболее приближен к целевой аудитории, затрагиваемым гражданам, а потому отзывчив к их нуждам, местным различиям и разнообразию групп населения».

Однако до полной реализации принципа субсидиарности и автономии муниципалитетов Канады в реализации своих функций еще далеко, а административный контроль, пусть не всегда эффективный, сохраняет значимую роль во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления Канады.

Библиография:

1. Постановление от 15.01.1998 №3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»»//Собрание законодательства Российской Федерации.1998. № 4.Ст.532.
2. Козырин А.Н., Штатина М.А. Административное право зарубежных стран: Учебник. М.,2003. 464 с.
3. Local Decision-making and administration. A study for the Royal Commission on Metropolitan Toronto. Toronto, 1977.
4. Bish R.L., Clemens E.G. Local Government in British Columbia, 4th edn. Richmond, 2008.
5. Belley S. et al. "Quebec"//Foundations of governance: municipal government in Canada's provinces/ed. Sancton A., Young R. Toronto, 2009.
6. Environmental Protection and Enhancement Act// Revised Statutes of Alberta, 2000, Chapter E-12. URL: <http://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/E12.pdf> (дата обращения: 25.10.15)
7. Environmental Quality Act. URL: http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/Q_2/Q2_A.htm (дата обращения: 24.10.15)
8. Cottreau C. et al. Sub-National Oversight of Local Government: An International Comparison. URL: <http://new.acpa-acaar.ca/wp-content/uploads/2014/10/Cottreau-Financial-Oversight-of-Local-Governments-Cottreau-Scannell-Venturini-VisintiniACPA-1.pdf> (дата обращения: 25.10.15)
9. BC Local Government Act. URL: http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/96323_00 (дата обращения: 23.10.15)
10. Municipalities Act//RSNB 1973, с М-22. URL: <http://www.canlii.org/en/nb/laws/stat/rsnb-1973-c-m-22/latest/rsnb-1973-c-m-22.html> (дата обращения: 23.10.15)
11. Planning Act// RSO 1990, CHAPTER P.13. URL: https://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_90p13_e.htm (дата обращения: 23.10.15)
12. Krushelnicki B.W. A practical guide to the Ontario Municipal Board. Markham, 2007. 383 p.
13. Loi Sur Le Ministère Des Affaires Municipales, Des Régions Et De L'occupation Du Territoire. URL: http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_22_1/M22_1.html (дата обращения: 24.10.15)
14. Financial Reporting and Accounting Manual//System for Accounting and Reporting. URL: <http://novascotia.ca/dma/finance/reporting-and-accounting.asp> (дата обращения: 22.10.15)
15. Highway Act//RSNB 1973, с Н-5. URL: <http://canlii.ca/t/51vkk> (дата обращения: 22.10.15)

16. Makuch S. Canadian municipal and planning law. Toronto, 2004.
17. Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town) [2001] 2 SCR 241.

References (transliterated):

1. Kozyrin A.N., Shtatina M.A. Administrativnoe pravo zarubezhnykh stran: Uchebnik. M., 2003. 464 c.
2. Bish R.L., Clemens E.G. Local Government in British Columbia, 4th edn. Richmond, 2008.
3. Belley S. et al. "Quebec"//Foundations of governance: municipal government in Canada's provinces/ed. Sancton A., Young R. Toronto, 2009.
4. Cottreau C. et al. Sub-National Oversight of Local Government: An International Comparison. URL: <http://new.acpa-caap.ca/wp-content/uploads/2014/10/Cottreau-Financial-Oversight-of-Local-Governments-Cottreau-Scannell-Venturini-VisintiniACPA-1.pdf> (data obrashcheniya: 25.10.15)
5. Krushelnicki B.W. A practical guide to the Ontario Municipal Board. Markham, 2007. 383 p.
6. Loi Sur Le Ministère Des Affaires Municipales, Des Régions Et De L'occupation Du Territoire. URL: http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_22_1/M22_1.html (data obrashcheniya: 24.10.15)
7. Makuch S. Canadian municipal and planning law. Toronto, 2004.