ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИИ: ОПЫТ КАНАДЫ

ЛАРИЧЕВ Александр Алексеевич, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Карельского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

185002, Россия, г. Петрозаводск, ул. Чапаева, 6а

E-mail: alexander.larichev@gmail.com

В статье рассматриваются состояние и перспективы развития форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия граждан в его осуществлении в Канаде. Регулирование соответствующих форм присутствует как в законодательстве провинций, так и на уровне муниципалитетов. Отмечается, что указанные формы показывают положительную динамику своего развития, однако в рассматриваемой сфере существует ряд проблем, связанных прежде всего с неразвитостью соответствующей системы правовых гарантий и неопределенностью конституционно-правового положения самого института местного самоуправления. Вместе с тем отдельный опыт реализации форм непосредственной демократии на местном уровне (в частности, организация электронного голосования на выборах) заслуживает внимания и дальнейшего изучения.

Ключевые слова: формы непосредственной демократии, участие населения, местное самоуправление, опыт Канады.

THE FORMS OF DIRECT DEMOCRACY IN LOCAL GOVERNMENT AND CITIZEN'S PARTICIPATION IN ITS OPERATION: THE CANADIAN EXPERIENCE

A. A. LARICHEV, head of constitutional and municipal chair of the Karelian branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, candidate of legal sciences, associate professor

6a, Chapaeva st., Petrozavodsk, Russia, 185002

E-mail: alexander.larichev@gmail.com

This article examines state and prospects of direct democracy forms' development in local government and citizen's participation in its operation in Canada. The regulation of appropriate forms is present both in the law of the provinces and municipalities. It is stated that these forms show a positive trend of development, however, there are a number of problems in this sphere, associated specifically with the lack of appropriate system's development of legal guarantees and uncertainty of the constitutional and legal status of the local government as an institution. At the same time, certain experience in implementation of forms of direct democracy at the local level (in particular, organization of electronic voting in elections) deserves attention and further study.

Keywords: forms of direct democracy, citizen participation, local government, experience of Canada.

DOI: 10.12737/21825

Несмотря на то что институт местного самоуправления в Канаде формально (в том числе конституционно) не признается формой народовластия, и соответствующее его восприятие является по крайней мере неявным¹, интерес к формам прямой демократии и участию населения в решении вопросов местного значения присутствует, а сами эти формы показывают положительную динамику своего развития.

Основной формой среди прочих продолжают оставаться муниципальные выборы. В отличие от США, перечень выборных должностных лиц, избираемых на местном уровне, в Канаде значительно короче, од-

нако выборными являются важнейшие органы муниципального управления — муниципальный совет и во многих случаях мэр.

При этом явка на муниципальных выборах в среднем по стране является относительно низкой (около 40%), с отдельными всплесками ее увеличения в периоды, когда местное сообщество оказывается вовлеченным в борьбу между равными по политической силе кандидатами на муниципальные должности, либо когда от исхода голосования зависит решение ряда важных для населения вопросов, либо же когда параллельно с выборами проводится референдум².

По мнению С. Филлипс, низкая явка может также свидетельствовать о наличии иных каналов, через

¹ См.: Ларичев А. А. Статус муниципальной корпорации в публичном праве Канады // Глобализация и публичное право: материалы I Международной научно-практической конференции, 26 ноября 2012 г. М., 2013. С. 204—210.

² См.: Graham K., Phillips S. Urban Governance in Canada: Representation, Resources and Restructuring. Toronto, 1998. P. 114—116.

которые местное население может принимать участие в решении вопросов местного значения, помимо выборов³.

В большинстве провинций принято специальное избирательное законодательство⁴, касающееся порядка проведения муниципальных выборов. В провинции Онтарио, например, действует подробный и объемный Акт о выборах в органы местного самоуправления (Municipal Elections Act), 1996 г.

Правом избирать на муниципальных выборах наделяются только дееспособные граждане Канады старше 18 лет, постоянно проживающие либо имеющие собственность на территории соответствующего муниципалитета либо конкретного избирательного округа в его границах⁵.

Вместе с тем лицами, имеющими право участвовать в различных видах голосований, не всегда являются любые зарегистрированные на территории муниципалитета избиратели (либо владельцы собственности на его территории⁶), но в зависимости от вопроса, выносимого на голосование, — граждане, соответствующие определенным квалифицирующим признакам.

Так, например, ранее к голосованию по вопросам муниципальных заимствований либо приобретения муниципалитетом собственности допускались только граждане, владевшие недвижимым имуществом, либо соответствовавшие определенному имущественному цензу⁷.

В настоящее время такая форма дискриминации местного населения из избирательного законодательства исчезла. Вместе с тем в провинции Онтарио, например, присутствует требование о принадлежности гражданина к категории сторонников определенной системы школьного образования (английской, французской, языковых римско-католических) для участия в выборах членов советов школьных округов⁸, специализированных территориальных единиц, относящихся к системе муниципального управления⁹. Для

того чтобы являться «сторонником» системы образования, гражданину необходимо зарегистрировать в Корпорации по оценке муниципальной собственности Онтарио соответствующие отчисления от уплачиваемого налога на имущество.

Судебными инстанциями неоднократно признавалось, что муниципалитеты не могут самостоятельно ограничивать избирательные права и право на участие в референдуме, если это прямо не предусмотрено законодательством провинции¹⁰. Соответственно, подавляющее большинство вопросов, связанных с установлением критериев допуска граждан к участию в выборах, плебисцитах и референдумах, определяется исключительно на провинциальном уровне.

Помимо выборов, канадское право также различает такие формы непосредственной демократии, как референдумы (referendums) и плебисциты (plebiscites). Как указывает Дж. Бойер, данные формы наиболее распространены именно на муниципальном уровне, где предусматривается не только процедура, но и ряд оснований для их обязательного проведения. Референдумы и плебисциты федерального и регионального уровней, несмотря на наличие специального законодательства, проводятся *ad hoc* и по усмотрению государственных органов, являющихся их инициаторами¹¹.

Результаты местного референдума являются обязательными для органов местного самоуправления лишь в том случае, если это прямо определено законодательством либо муниципальными правовыми актами. В отношении голосований, результаты которых носят рекомендательный характер, применяется термин «плебисциты»¹².

Следует отметить, что в настоящее время наблюдается расширение возможностей для организации консультативных и обязательных голосований. Так, если в ранее действовавшем законодательстве провинций преобладал подход, в соответствии с которым основания для проведения референдума закреплялись закрытым перечнем¹³, а возможности для инициирования референдума гражданами были также ограничены перечислением их оснований, то сейчас получает распространение обратный механизм.

Например, в соответствии с Актом о муниципалитетах провинции Саскачеван (The Municipalities Act) 2005 г. муниципальный совет может вынести любой вопрос на плебисцит (ст. 130) либо референдум (ст. 131). При этом лица, обладающие избирательным правом, могут инициировать проведение референдума о принятии акта по любому вопросу, находящемуся в ведении совета, за исключением вопроса о

³ См.: *Graham K., Phillips S. Op. cit.*

⁴ См., например, законодательство Саскачевана и Альберты: The Local Government Election Act (Saskatchewan) 2015 г., Local Authorities Election Act (Alberta) 2000 г.

⁵ См., например, ст. 49-51 Акта о местном самоуправлении Британской Колумбии (Local Government Act (British Columbia)) 2015 г., ст. 43 Акта о выборах провинции Нью-Брансуик (Elections Act (New Brunswick)) 1973 г.

⁶ См. ст. 66 Акта о местном самоуправлении Британской Колумбии.

⁷ См.: *Boyer J. P. Direct Democracy in Canada: The History and Future of Referendums. Dundurn, 1996. P. 191—192.*

⁸ URL: <http://www1.toronto.ca/wps/portal/contentonly?vgnextoid=2471fc9b6462c310VgnVCM10000068d60f89RCRD> (дата обращения: 21.02.2016).

⁹ См.: *Ларичев А. А. Специализированные органы на уровне местного самоуправления в Канаде // Административное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 155—159.*

¹⁰ *Eldridge v. Southampton 1929, Freeman vs. Farm Products Marketing Board 1958. Цит. по: Boyer J. P. Op. cit. P. 191.*

¹¹ См., например: *Referendum Act (Canada) 1992 г.*

¹² См.: *Boyer J. P. Op. cit. P. 92.*

¹³ *Ibid. P. 204.*

бюджете либо плане капитальных расходов, а также налогов (ст. 132). Для инициирования референдума необходимо собрать подписи не менее 15% лиц, обладающих избирательным правом.

Несмотря на закрепление четкого разграничения референдума и плебесцита как форм непосредственной демократии на местном уровне и правового механизма их проведения, в практике муниципально-го управления Канады отмечены случаи пренебрежения нормами законодательства и нарушения прав граждан в соответствующей сфере.

В литературе наиболее цитируемым является пример нескольких референдумов в г. Ванкувер (провинция Британская Колумбия), в ходе которых решался вопрос о переходе на систему выборов членов муниципального совета по одномандатным избирательным округам. В 1978 г. 51,7% избирателей поддержали соответствующий переход на референдуме, однако муниципальный совет отказался одобрить решение.

В 1983 г. в ходе повторного референдума уже 57% избирателей вновь поддержали предложенные изменения, однако на этот раз вмешался премьер-министр провинции Британская Колумбия Б. Беннетт, который заявил, что провинция одобрит реформу только в случае ее поддержки более чем 60% избирателей. Данное условие было незамедлительно внесено в законодательство провинции¹⁴.

Кроме того, в законодательстве провинций присутствуют довольно спорные положения относительно отмены актов, принятых на местном референдуме. Так, согласно ст. 140 Акта о муниципалитетах Саскачевана, такие акты могут быть отменены не только последующим референдумом, но, по истечении трех лет, муниципальным советом самостоятельно. Кроме того, решение, принятое на референдуме, может быть отменено либо изменено советом «в случае, если это требуется для обеспечения здоровья и безопасности жителей муниципалитета» (ч. 1 ст. 140). Последнее основание представляется весьма неопределенным и открывает муниципальным советам неоправданно широкие возможности в соответствующей сфере.

Некоторые формы участия населения в решении вопросов местного значения также регулируются законодательством провинций, прежде всего применительно к сферам территориального планирования и землепользования, а также экологических экспертиз, где распространен механизм публичных слушаний для согласования документов и проектов.

Так, в соответствии с Актом о территориальном планировании провинции Манитоба (*The Planning Act*) 2005 г. принятие планов землепользования и застройки муниципальных образований, а также внесение в них изменений должны выноситься на пуб-

личные слушания (ч. 1 ст. 44, ч. 3 ст. 59). Согласно Акту об экологической экспертизе провинции Онтарио (*Environmental Assessment Act*) 1990 г. проекты, предполагающие воздействие на окружающую среду, должны предусматривать ознакомление с ними местного населения, проведение слушаний (ч. 3 ст. 6, ч. 2 ст. 14).

Канадскому муниципальному праву знакома и такая форма участия граждан в решении местных вопросов, как правотворческая инициатива граждан. Она выражается в петициях (*petition*) — обращениях к муниципальному совету с просьбой о принятии акта либо назначении референдума по определенному вопросу.

Так, в соответствии со ст. 223 Муниципального акта Онтарио (*Municipal Act*) 2001 г. граждане могут обратиться к муниципальному совету с просьбой принять акт о перераспределении границ избирательных округов. Петиция должна быть подписана не менее чем 1% от общего числа избирателей муниципалитета, но в любом случае не менее 50 избирателями, либо, если данный процент составляет более 500 избирателей, то указанным количеством. Отказ совета принять соответствующий акт может являться основанием для обращения инициативной группы в квазисудебный орган — Муниципальную комиссию Онтарио с просьбой принять соответствующее решение.

В форме петиций граждане в ряде провинций имеют право понуждать муниципальный совет к совершению определенных действий. В провинции Саскачеван, например, в 2014 г. была введена возможность обращения граждан в совет с петицией о проведении внешнего финансового аудита муниципалитета, органов местного самоуправления либо подконтрольных муниципалитету учреждений (ст. 140.1 Акта о муниципалитетах Саскачевана).

Согласно ст. 122 Муниципального акта провинции Нью-Брансуик (*Municipalities Act*) 1973 г. группа граждан может обратиться к совету с просьбой о проведении инфраструктурных работ за счет дополнительного единовременного сбора с затрагиваемых работами собственников.

Несмотря на достаточно подробное регулирование отдельных форм муниципальной демократии в законодательстве провинций и территорий, основной массив форм участия граждан в решении местных вопросов определяется на уровне муниципалитетов. Такие формы включают фокус-группы, консультации, общественные советы, комиссии и др.

Нередко масштабные мероприятия по привлечению граждан к решению местных вопросов проводятся в преддверие принятия важных решений органами местного самоуправления. Например, до введения нового режима налогообложения в г. Виннипеге (провинция Манитоба) в 2004 г. был проведен комплекс мероприятий, включавший практическую

¹⁴ См.: *Sancton A. Canadian Local Government: an Urban Perspective*. Toronto, 2011. P. 187.

конференцию, семь публичных слушаний, серию семинаров, прием обращений граждан по поводу нового режима¹⁵.

Проблемой является то, что большинство указанных форм не закреплено в муниципальных правовых актах и осуществляются они *ad hoc*. Как полагает П. Робинсон, это, помимо отсутствия гарантий реализации указанных форм, приводит к недостатку координации между различными муниципальными органами и их структурными подразделениями, назначающими проведение соответствующих мероприятий¹⁶, влечет «усталость» активного населения и снижение уровня участия.

В равной степени нежелательной является такая централизация и правовая формализация соответствующих процессов, итогом которой станет снижение объема возможностей граждан по участию в решении вопросов местного значения.

Положительным примером формализации и координации мероприятий по привлечению граждан к участию в осуществлении местного самоуправления можно считать опыт г. Монреаль в провинции Квебек. В структуре органов местного самоуправления города действует специальный орган — Офис публичных консультаций, созданный в соответствии с положениями Хартии Монреаля (*Charte de la Ville de Montréal*) 2000 г.

Согласно ст. 83 Хартии к функциям офиса относятся организация и проведение консультаций с гражданами по законодательно определяемым основаниям (включая прежде всего вопросы территориального планирования), а также разработка регулятивного механизма консультаций для обеспечения их прозрачности и эффективности. Офис, по сути дела, выполняет координирующую роль между различными органами местного самоуправления по согласованию механизмов взаимодействия с общественностью.

На уровне города действует специальный документ — Хартия прав и обязанностей (*Charte montréalaise des droits et responsabilités*) 2005 г., в которой в ст. 15 и 16 закрепляется право граждан на участие в управлении городом в различных формах прямой демократии, в том числе право инициировать проведение консультаций органов местного самоуправления с общественностью по различным вопросам.

На основании данной Хартии принят специальный муниципальный правовой акт о праве инициативы граждан на проведение общественных консультаций (*Right Of Initiative In Public Consultations*) 2011 г. Согласно документу соответствующая инициатива

не должна затрагивать уже определенные законодательно формы и основания проведения консультаций. Кроме того, определены основания, по которым консультации не могут быть инициированы, включая вопросы распределения полномочий между муниципальными органами, вопросы персонального состава органов, бюджетные и налоговые вопросы, а также вопросы заключения муниципальных контрактов с конкретными подрядчиками (ст. 3).

При этом нельзя не отметить сложность и затянутость предусматриваемой актом процедуры инициирования и подготовки к проведению консультации. Петиция, подписанная не менее 25 гражданами, рассматривается администрацией города (либо округа в городе) в течение 45 дней (ст. 9). Затем начинается отсчет 90 дней, предусмотренных для сбора подписей в поддержку петиции (ст. 10). Для рассмотрения вопроса на общегородском уровне требуется сбор 15 тыс. подписей граждан, а на уровне округа — 5% либо 5 тыс. граждан. При этом акт устанавливает пониженные требования к лицам, обладающим правом подписи петиции: 15 лет и регистрация на территории города (округа города).

По окончании сбора подписей (который возможен в период ранее 90 дней) петиция передается соответствующим органам местного самоуправления. У муниципальных органов есть 21 день на проверку подписей и иных вопросов, связанных с петицией (ст. 16). Таким образом, ожидание гражданами простой и ни к чему не обязывающей органы местного самоуправления консультации может растянуться на полгода, не говоря уже о необходимости сбора подписей и решения иных бюрократических вопросов.

По мнению канадских специалистов, развитие форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления на современном этапе в Канаде в большей степени очевидно в крупных, урбанизированных муниципалитетах. В небольших муниципальных образованиях, где жители зачастую имеют каждодневный прямой доступ к избранным ими членам совета или мэру, формы прямой демократии развиваются ощутимо слабее¹⁷.

Общемировой тенденцией в настоящее время также является, пусть неоднородное, но развитие электронных форм непосредственной демократии. В последние годы концепция «электронного правительства» (*e-government*) находит реализацию и в канадских муниципалитетах, однако это касается скорее сферы оказания муниципальных услуг, чем форм прямой демократии (электронного голосования на выборах, референдума, консультаций)¹⁸.

¹⁵ См.: New Deal: Report on Public Consultations. Winnipeg, 2004. P. 9.

¹⁶ См.: Robinson P. Background Paper: Civic Engagement and the City of Toronto: Review and Reflection on Current Practices and Future Approaches. Toronto, 2005.

¹⁷ См.: Brunet-Jailly E., Martin J. F. Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective. Toronto, 2010. P. 66.

¹⁸ См.: Roy J. E-government in Canada: Transformation for the Digital Age. Ottawa, 2006. P. 179.

По мнению Дж. Роя, у такого положения дел есть несколько причин. Во-первых, в силу ограниченности ресурсов органы местного самоуправления склонны скорее тратить их на решение вопросов местного значения, чем на развитие дополнительных форм демократии. Во-вторых, сами граждане заинтересованы не столько в расширении электронных форм демократии на местном уровне, как в получении качественных местных услуг¹⁹.

Значительно большие ресурсы, выделяемые федеральными и региональными правительствами на свое присутствие в информационно-телекоммуникационной среде, также могут являться отвлекающим фактором для общественности, равно как и выборы высших уровней привлекают большее внимание, нежели местные²⁰.

Вместе с тем нельзя не отметить положительный опыт отдельных муниципалитетов Канады в применении электронной формы голосования на выборах через сеть Интернет. Пионером в этом вопросе является муниципалитет г. Маркхем в провинции Онтарио, где соответствующая форма развивается начиная с 2003 г.²¹ Право на использование альтернативных форм голосования дано в Акте о муниципальных выборах Онтарио (Municipal Elections Act) 1996 г., где в ст. 42 указывается, что соответствующие вопросы могут быть урегулированы специальным муниципальным правовым актом.

Схожие положения присутствуют в избирательном законодательстве провинции Новая Шотландия. Однако в большинстве других провинций внесение в законодательство поправок о интернет-голосовании либо не рассматривалось, либо законодательные органы отказались их вносить²².

Изучая опыт г. Маркхем, специалисты отмечают пока еще недостаточный объем использования избирателями электронного способа голосования в ходе проведения выборов (до 17% от общего числа участвующих), однако очевидно, что применение указанной формы повышает общую явку²³. Среди положительных сторон интернет-голосования можно также выделить сокращение расходов на подготовку бюллетеней

и иных печатных документов, улучшение доступности голосования для инвалидов и пожилых граждан и т. д.

В различных муниципальных образованиях используются разные системы голосования через Интернет. Так, если в г. Маркхем предусматривается предварительная регистрация избирателей в электронной системе и голосование ограничено непосредственным днем выборов, то в г. Галифаксе (провинция Новая Шотландия) предварительная регистрация не требуется, а электронное голосование, например, на муниципальных выборах 2012 г. было открыто в течение 16 дней²⁴.

Равно как и в России, где широко обсуждается²⁵ развитие института территориального общественного самоуправления, в Канаде ведется дискуссия о развитии территориальных форм участия граждан в решении местных вопросов.

Создание территориально очерченных зон привлечения граждан к участию в решении вопросов местного значения внутри муниципалитетов Канады связано прежде всего с процессами их укрупнения. Так, после формирования в 1998 г. единого городского муниципалитета в г. Торонто были созданы общинные советы (community councils), юрисдикция которых распространяется на территории упраздненных при слиянии старых муниципалитетов²⁶. В задачу советов входят взаимодействие с населением и подготовка рекомендаций общегородскому совету по принятию решений в отношении отдельных городских районов, а также регулирование нескольких делегированных городским советом вопросов, в основном благоустройства (§ 27-129, 27-152 Муниципального кодекса г. Торонто).

Общинные советы, избираемые гражданами по округам, тем не менее, нельзя считать формой территориального общественного самоуправления, поскольку они формально относятся к структуре муниципального совета Торонто. Кроме того, советы не имеют возможности осуществлять самостоятельную хозяйственную деятельность.

Схожие структуры образованы в г. Виннипеге. Как и в Торонто, соответствующие советы не имеют автономного статуса и структурно относятся к общегородскому совету в качестве его подразделений. Вместе с тем в Виннипеге активную роль играют местные консультативные группы жителей (residential advisory groups), которые информируют общинные советы о требующих решения локальных вопросах.

В городах Галифаксе и Монреале общинные (community) и районные (borough) советы, соответ-

¹⁹ См.: Roy J. Op. cit. P. 179.

²⁰ Ibid. P. 180.

²¹ A Comparative Assessment of Electronic Voting / Elections Canada. URL: <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/tech/ivote/comp&document=municipal&lang=e#fnt7> (дата обращения: 23.02.2016).

²² Например, правительство Британской Колумбии отказалась поддержать введение интернет-голосования на местных выборах в г. Ванкувер в 2012 г. (Goodman N., Pammett J. The Patchwork of Internet Voting in Canada. URL: www.e-voting.ca/wp-content/plugins/download.../download.php?id=241 (дата обращения: 19.02.2016).

²³ См.: Zissis D. Design, Development and Use of Secure Electronic Voting Systems. Hershey, 2014. P. 118.

²⁴ См.: Zissis D. Op. cit. P. 118.

²⁵ См., например: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010. С. 182.

²⁶ В настоящее время количество советов сокращено с 6 до 4.

ственно, законодательно наделены ограниченными собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Они не входят в систему общегородских органов, однако также признаются частью муниципальной корпорации²⁷.

Еще одной проблемой территориальных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления в Канаде является поиск оптимальной их площади и количества охватываемых их деятельностью жителей. Как полагает С. Филлипс, проблема сводится к решению вопроса о том, что является общиной (локальной общностью) жителей внутри муниципалитета. Если для г. Торонто это может быть 600 тыс. жителей, то для г. Галифакса и 20 тыс. будет количеством, несоразмерным понятию «локальная группа»²⁸.

В настоящее время внимание уделяется поиску новых, территориально более компактных форм самоорганизации граждан для участия в решении вопросов местного значения. Например, в г. Торонто известен успешный опыт проекта по ревитализации и развитию одного из городских районов (Kingston Galloway-Orton Park), который предусматривает взаимодействие городских властей, частного бизнеса и местных жителей при самом активном участии последних²⁹.

По мнению Е. Модлински, данный случай является подлинным примером децентрализации местного самоуправления, когда решения и ответственность принимают на себя сами жители, в противовес многим другим формам участия, когда жители пытаются донести до органов местного самоуправления информацию о своих нуждах, но по разным причинам не всегда бывают услышаны³⁰.

Следует отметить, что рассматриваемая «децентрализация», предполагающая фактически делегирование ряда полномочий органов местного самоуправления общественным структурам, только начинает становиться доступной на муниципальном уровне в Канаде благодаря либерализации соответствующих положений в законодательстве о местном самоуправлении провинций и отходу от ранее действовавшего принципа *delegatum non potest delegare* (делегированный не может делегировать)³¹. Муниципалитеты, сами получающие мандат на управление от

законодательных органов провинций, ранее не могли передавать свои полномочия третьим субъектам.

В научной литературе Канады, Великобритании и других англосаксонских стран эта новая модель самоорганизации граждан по участию в решении вопросов местного значения именуется *community governance* (общинное управление)³². Предполагающая большую степень автономии локальных сообществ в решении вопросов местного значения, данная модель предусматривает активную роль самих граждан в развитии соответствующих институтов «снизу».

В некотором смысле *community governance* противопоставляется модели *community government* (общинная власть), которая предполагает управление через те же органы местного самоуправления, но с большим контролем со стороны населения и расширенными формами его участия в принятии решений по местным вопросам³³.

Несмотря на признаки развития новой модели, нельзя не отметить ее институциональную эфемерность и точечность в практической реализации.

Очевидно также и отсутствие, применительно к уровню местного самоуправления в Канаде, прочных правовых основ общинного управления, которое бы определялось неким набором параметров и условиями его формирования и осуществления (подобно территориальному общественному самоуправлению, которое признается законодательством ряда стран, включая Россию).

Кроме того, как указывалось выше, до перехода к указанной новой модели требуют решения вопросы оптимизации многих уже существующих форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия граждан в его осуществлении, определяющих эффективность института «общинной власти».

Хотя в Канаде очевидна динамика этих форм, нельзя не отметить отсутствия достаточной системы гарантий их реализации, прежде всего правовых. В законодательстве продолжают присутствовать барьеры, затрудняющие реализацию одних форм (например, консультаций с общественностью) и препятствующие развитию других (например, голосование в Интернете).

Представляется, однако, что решение этих проблем возможно лишь в совокупности с решением более общей проблемы — определения роли и места

²⁷ См.: Brunet-Jailly E., Martin J. F. Op. cit. P. 68.

²⁸ Ibid. P. 69.

²⁹ См.: Modlinska E. Transformative Partnership in Urban Planning: the Storefront's Resident-led Model for Community Engagement and Tower Renewal in Toronto. Toronto, 2014. URL: <http://www.thestorefront.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/10/CDI-TNR-Modlinska-Storefront-FinalPaper-1.pdf> (дата обращения: 20.02.2016).

³⁰ Ibid.

³¹ См.: Ларичев А. А. Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации и Канаде: сравнительное исследование. СПб., 2015. С. 94, 111—112.

³² См., например: Somerville P. Community Governance and Democracy // Policy and Politics. 2005. Vol. 33. No. 1. P. 117—144; Sullivan H. Modernisation, Democratisation and Community Governance // Local Government Studies. 2001. Vol. 27. Iss. 3. P. 1—24.

³³ См.: Pillora S., McKinlay P. Evolution in Community Governance. Building on What Works: Literature Review. Vol. 2. Sydney, 2011.

местного самоуправления в системе публичной власти Канады³⁴. Несмотря на ограничения, обусловлен-

ные особенностями правовой системы Канады и механизма легитимации публичной власти, в настоящее время очевидна назревающая необходимость отхода от восприятия муниципалитетов в качестве хозяйствующих субъектов по предоставлению местных услуг и признания местного самоуправления формой народовластия.

³⁴ См.: Magnusson W. Are Municipalities Creatures of the Provinces? // *Journal of Canadian Studies*. 2005. Vol. 39. No. 2. P. 6; Young W. R. Municipalities, the Constitution and the Canadian Federal System / Canada's Library of Parliament Research Branch. 2006.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Boyer J. P. *Direct Democracy in Canada: The History and Future of Referendums*. Dundurn, 1996.
- Brunet-Jailly E., Martin J. F. *Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective*. Toronto, 2010.
- Goodman N., Pammett J. *The Patchwork of Internet Voting in Canada*. URL: www.e-voting.cc/wp-content/plugins/download.../download.php?id=241 (дата обращения: 19.02.2016).
- Graham K., Phillips S. *Urban Governance in Canada: Representation, Resources and Restructuring*, 1998.
- Magnusson W. Are Municipalities Creatures of the Provinces? // *Journal of Canadian Studies*. 2005. Vol. 39. No. 2.
- Modlinska E. *Transformative Partnership in Urban Planning: the Storefront's Resident-led Model for Community Engagement and Tower Renewal in Toronto*. Toronto, 2014. URL: <http://www.thestorefront.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/10/CDI-TNR-Modlinska-Storefront-FinalPaper-1.pdf> (дата обращения: 20.02.2016).
- Pillora S., McKinlay P. *Evolution in Community Governance. Building on What Works: Literature Review*. Vol. 2. Sydney, 2011.
- Robinson P. *Background Paper: Civic Engagement and the City of Toronto: Review and Reflection on Current Practices and Future Approaches*. Toronto, 2005.
- Roy J. *E-government in Canada: Transformation for the Digital Age*. Ottawa, 2006.
- Sancton A. *Canadian Local Government: an Urban Perspective*. Toronto, 2011.
- Somerville P. *Community Governance and Democracy* // *Policy and Politics*. 2005. Vol. 33. No. 1.
- Sullivan H. *Modernisation, Democratisation and Community Governance* // *Local Government Studies*. 2001. Vol. 27. Iss. 3.
- Young W. R. *Municipalities, the Constitution and the Canadian Federal System* / Canada's Library of Parliament Research Branch. 2006.
- Zissis D. *Design, Development and Use of Secure Electronic Voting Systems*. Hershey, 2014.
- Ларичев А. А. *Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации и Канаде: сравнительное исследование*. СПб., 2015.
- Ларичев А. А. Специализированные органы на уровне местного самоуправления в Канаде // *Административное и муниципальное право*. 2016. № 2.
- Ларичев А. А. Статус муниципальной корпорации в публичном праве Канады // *Глобализация и публичное право: материалы I Международной научно-практической конференции*, 26 ноября 2012. М., 2013.
- Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование* / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010.