

УДК 34

Проблемы функционирования канадской модели федерализма в контексте отношений между федерацией и входящими в ее состав субъектами

Синцов Глеб Владимирович

Доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой «Частное и публичное право»,
Пензенский государственный университет,
440026, Российская Федерация, Пенза, ул. Красная, 40;
e-mail: g_sintsov@mail.ru

Аннотация

Настоящая работа посвящена изучению проблем отношений между федеральным центром и административно-территориальными единицами (территориями и провинциями) в Канаде, в частности – проблеме определения правового статуса провинций и территорий и проблеме разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным и региональным уровнями власти. В этой связи в целях анализа канадской модели федерализма был изучен ряд нормативно-правовых актов, регулирующих государственное устройство Канады, а также ряд научных публикаций, посвященных подобным проблемам. Канадская модель федерализма была изучена и с точки зрения ее становления и исторического развития. Канадскую модель федерализма делает уникальной, прежде всего, тот путь сотрудничества, который избрали провинции и территории не только между собой, но и с центральной властью. Подобная кооперация, действительно, может вывести Канаду на мировую арену. Однако для достижения подобного результата нужна консолидация всех провинций и территорий в решении вопросов государственного строительства.

Для цитирования в научных исследованиях

Синцов Г.В. Проблемы функционирования канадской модели федерализма в контексте отношений между федерацией и входящими в ее состав субъектами // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 4А. С. 57-65.

Ключевые слова

Федерализм, федеративное устройство государства, канадский федерализм, кооперативный федерализм, право.

Введение

Канада – это государство, занимающее второе место в мире по площади. По форме правления Канада является конституционной монархией (королевством) с парламентской системой. При этом во главе государства стоит монарх Британского Содружества наций. Особенностью Канады является государственное двуязычие, которое выражается в официальном признании на федеральном уровне английского и французского языков. Особенности исторического становления и развития Канады сыграли свою роль не только в формировании политического строя, но и обусловили выбор формы государственного устройства. Так, изначально Канада была французской колонией на месте современного города Квебек, который ранее был населен коренными индейскими народами. После окончания периода английской колонизации из союза трех британских колоний, бывшими ранее территориями Новой Франции, и образовалась канадская конфедерация. После чего в результате длительного, но мирного, процесса, с 1867 года по 1982 г., Канада и приобрела независимость от Соединенного Королевства [Минкова, 2015].

Федеративное государство в Канаде складывалось постепенно – в результате эволюции. Основатели канадского государства изначально не имели единой концепции формы государственного устройства, а, напротив, рассматривали три во многом противоположные друг другу концепции: во-первых, концепцию централизованного унитарного государства; во-вторых, концепцию конфедерации и, в-третьих, концепцию децентрализованной федерации. Окончательный выбор в пользу федеративной модели лишь был сделан лишь после того, как три колонии – Британская Колумбия, Квебек и Новая Шотландия категорически отказались войти в состав унитарного государства [Данилов, 2012].

Таким образом, федеративная система, действующая в Канаде, является одной из старейших в мире. Продолжительный период ее развития обусловил тот факт, что канадская модель федеративного государства приобрела черты своеобразной взаимозависимости составных частей и федерального центра, что свойственно, прежде всего, для моделей федерализма, сформировавшихся в Австралии, США и Швейцарии, которые изначально сформировались как классические федерации и постепенно преобразовались в модели «кооперативного» федерализма [Бастанжиева, Кабышев, Лексин, 2006, 44-45].

Современная Канада – это федеративное государство, состоящее из десяти провинций и трех территорий, среди которых самой новой административной единицей является территория Нунавут, образованная в 1999 году. В официальных изданиях Канада определяется в качестве самоуправляющегося федеративного союза [Canada, 2009, 26].

Проблема определения правового статуса провинций и территорий Канады

Основой канадского федеративного строительства и, вместе с тем, его самой проблемной частью выступают отношения федерального центра и провинций. Территории, хотя и являются административными единицами, все же отличаются по своему правовому статусу от провинций, что выражается, прежде всего, в меньшей политизированности их отношений с федеральным центром [Василенко, 2003]. В этой связи следует проанализировать основные элементы правового статуса провинций и территорий, а также выделить их главные различия.

Во-первых, провинция и территория отличаются друг от друга степенью автономии. Так, провинции наделены полномочиями Конституционным актом 1867 года, в этой связи их корректировка со стороны федерального правительства возможна лишь путем внесения поправок в федеральную Конституцию. Таким образом, в пределах их законодательных полномочий, прав и привилегий, прописанных в Конституции, провинции не находятся в зависимости ни от федерального правительства, ни друг от друга. Иными словами, несмотря на тот факт, что нормативная процедура может обусловить внесение поправок в Конституцию, подобная корректировка будет считаться недействительной в границах провинции, объявившей свое несогласие с ней, если путем внесения соответствующих изменений будут нарушены права, привилегии и полномочия провинции. Кроме того, в пределах, установленных Конституционным актом 1982 года, законодательное собрание провинции, так называемая «провинциальная легислатура», наделено исключительными полномочиями по изменению собственной провинциальной конституции. Что касается территорий, то они образованы в результате принятия Федеральным парламентом Канады простого закона, в виду чего их полномочия, привилегии и права также могут быть скорректированы посредством принятия соответствующего закона, никоим образом не затрагивающим положения федеральной Конституции.

Во-вторых, на провинции возложена ответственность за реализацию большей части таких внутривластных социальных программ, как вопросы образования, здравоохранения, и в целом всех вопросов местного значения, к примеру, частной собственности и гражданских прав, отправления правосудия, организации деятельности муниципальных учреждений и другие.

В-третьих, провинции в отличие от территорий могут поднимать подоходный налог и взимать плату за лицензию. Некоторые из провинций получают от федерального правительства трансфертные и/или уравнивающие платежи на основании административных соглашений в целях обеспечения приемлемых стандартов общественных и налоговых служб, единых как для более обеспеченных, так и для менее обеспеченных провинций. В целом же все десять канадских провинций получают в совокупности прибыли больше, не только чем три территории, но и чем федеральное правительство Канады. По своей конструкции

подобная структура федеративного государства, сформированного в Канаде, является уникальной среди других федераций в мире.

В-четвертых, провинции, в отличие от территорий, наделены обширными полномочиями в области регулирования собственной компетенции. Так, лишь провинции наделены правом издавать законы, касающиеся предметов, входящих в сферу их интересов. При этом даже несмотря на тот факт, что федеральное правительство вправе реализовывать государственную политику в области компетенции провинций, каждая провинция вправе отказаться от подобной программы.

В-пятых, во всех провинциях, в отличие от территорий, созданы и функционируют собственные выборные и однопалатные парламенты, подотчетные лейтенант-губернатору; правительства (в состав которых входят премьер-министры и министры); суды; бюджетная система. Территориям же федеральным Парламентом лишь позволено иметь законодательное собрание, но вместе с тем как административная единица территория остается, во-первых, подчиненной Генерал-губернатору Канады и, во-вторых, подведомственной правительству Канады в лице комиссара, который назначается Палатой общин.

В-шестых, провинциальные премьер-министры выступают в роли основных защитников интересов собственных провинций, что еще в большей степени приводит к усилению провинциальной национальной идентичности. Так, даже сравнительно небольшое количество административно-территориальных единиц не препятствует становлению премьер-министров канадских провинций как наиболее значимых и заметных фигур, по сравнению с соответствующими им губернаторами штатов в США. Кроме того, власти и положению провинциального премьер-министра в Канаде ничего не угрожает до тех пор, пока его партия контролирует большинство в однопалатной законодательной ассамблее провинции [Huntley, 1996, 63].

В-седьмых, упомянутые выше лейтенант-губернаторы представляют в каждой провинции королеву, а, в свою очередь, в территориях в качестве эквивалента им выступают комиссары, которые хотя и выполняют символические функции лейтенант-губернатора, но тем не менее в большей степени представляют не королеву, а скорее федеральное правительство.

В-восьмых, в провинциях и территориях по-разному реализована государственная языковая политика. Так, девять провинций являются преимущественно англоязычными, а, соответственно, одну – Квебек – населяют преимущественно франкоговорящие граждане [Акимов, 2016]. При этом одна из девяти преимущественно англоязычных провинций, Нью-Брансуик, вместе с тем, является единственной официально двуязычной провинцией. Что касается других территориальных единиц, составляющих Канаду, то территория Юкон официально является двуязычной, а в Северо-Западных территориях и территории Нунавут признаются соответственно одиннадцать и четыре официальных языка, среди которых также присутствуют английский и французский.

В-девятых, провинции в отличие от территорий играют значительную роль в процедуре пересмотра Основного закона в соответствии с частью V Конституционного акта 1982 г., где предусмотрены пять различных способов внесения поправок в Основной закон в зависимости от характера изменяемых норм.

Таким образом, можно сделать вывод, что асимметрия правовых статусов провинций и территории хотя и имеет место, однако не является каким-либо серьезным дестабилизирующим фактором в развитии федеративных отношений, несмотря даже на наличие в территориях политических движений, выступающих за правовое преобразование их статуса в статус провинции. Главный дестабилизирующий фактор в развитии канадского федерализма – это сепаратистские притязания ряда провинций, например, Квебека [Авдеева, № 2015]. В целях погашения подобных очагов напряженности высшим руководством Канады зачастую использовался некий компромисс между федеральным и региональным уровнями власти [Гуляков, 2016].

Проблема разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и регионами в Канаде

Компромиссный характер канадской федерации проявляет себя в модели разграничения предметов ведения и полномочий. В данной сфере англичанами была выбран механизм, имевший место в США, в ходе реализации которого складывалась двухуровневая компетенция путем разграничения правомочий центральных и региональных органов власти [Гуляков, 2015].

Так, изначально исключительная компетенция федерального центра (в соответствии со ст. 91 Акта 1867 г.) включала в себя: вопросы безопасности и обороны, основополагающие вопросы экономической сферы (например, денежное обращение, торговое регулирование, обмен, банковское дело и др.), вопросы уголовного права, ряд основных понятий и принципов гражданского права (например, авторское право, банкротство) и некоторые институты семейного права (например, заключение брака и развод). При этом к сфере исключительного ведения провинций были отнесены вопросы административного и муниципального права, отправление правосудия, не отнесенные к исключительному федеральному ведению вопросы гражданского и семейного права, а также иные вопросы местного значения (ст. 92 Акта 1867 г.) [Костяхин, 2013].

В настоящий момент сфера исключительной федеральной компетенции включает двадцать семь вопросов, в том числе вопросы экономического регулирования, торговлю, мореплавание и рыболовство, регулирование законодательства в сфере денежного обращения и банковской деятельности, вопросы патентов и авторского права, институты брака и развода, вопросы уголовного права и уголовного процесса. В свою очередь, к компетенции провинциальных властей отнесены, во-первых, те вопросы, которые имеют, прежде всего, местное значение, например, вопросы организации и деятельности муниципальных учреждений, налогообложения в целях удовлетворения провинциальных нужд и т.п., а также вопросы

образования и воспитания, отправления правосудия на территории провинций, регулирование гражданского процесса [Тимашова, 2013].

При этом те вопросы, которые не были предусмотрены федеральной конституцией, отнесены к ведению федерального правительства, что свидетельствует о наличии в Канаде правового института «остаточных полномочий».

Вместе с тем, модель построения взаимоотношений между федеральным центром и административными единицами (в лице провинций и территорий) представляется весьма гибкой и многовекторной. Федеральный центр свободно, без опасения за стабильность федерации, делегирует административным единицам полномочия, не забывая при этом про соответствующее их финансирование, для наиболее эффективного решения тех или иных вопросов, которые находятся в сфере совместного или так называемого пересекающегося ведения. Провинции и территории, в свою очередь, также без каких-либо опасений берут на себя ответственность за реализацию подобных делегированных полномочий и сами инициируют процесс предоставления данных полномочий. Весь процесс делегирования полномочий носит договорный характер. В этой связи ни административные единицы, ни федеральный центр не пытаются оспорить необходимость сохранения целостности и неделимости всего федеративного государства [Мухитдинова, 2013].

Заключение

Канада уже многие десятилетия рассматривается в среде ученых-правоведов в качестве самого децентрализованного федеративного государства в мире, находящегося в опасной близости от процесса распада на отдельные территории [Иванова, 2011]. Действительно, между федеральным центром и отдельными административно-территориальными единицами в Канаде имеются трудно разрешимые противоречия, однако несмотря ни на что Канада остается единым и целостным федеративным государством. Как верно отмечает С.Ю. Данилов, происходящие в Канаде процессы являются не кризисом, а «эволюцией демократического федерализма» [Данилов, 2006, 268].

Канадская модель федерализма – уникальна по таким причинам, как: особенное геополитическое положение, история становления и развития, наличие двух официальных языков и т.д. Тот путь сотрудничества, который избрали провинции и территории не только между собой, но и с центральной властью, действительно, может вывести Канаду на мировую арену. Однако для достижения подобного результата нужна консолидация всех провинций и территорий в решении вопросов государственного строительства. Увеличение объема полномочий провинций и территорий должно быть направлено на улучшение качества жизни проживающих в них граждан, а не на усиление политического влияния той или иной провинции и территории, т.к. подобное направление неминуемо приведет к усилению сепаратизма, превратит децентрализацию в инструмент ослабления центральной власти и повлечет за собой распад федеративного государства.

Библиография

1. Авдеева О.А., Макеева Н.В. Канадский федерализм: особенности формирования // Вестник ПензГУ. 2015. №3 (11). С. 103-107.
2. Акимов Ю.Г. Канадский федерализм и конституционно-правовой статус квебекской парадипломатии // Управленческое консультирование. 2016. №11 (95). С. 18-26.
3. Василенко М.В. Современная партийная система Канады // Вестник ВолГУ. Серия 4, История. Регионоведение. Международные отношения. 2003. №8. С. 43-47.
4. Данилов С.Ю. История Канады. М.: Весь мир, 2006. 256 с.
5. Данилов С.Ю. Эволюция канадского федерализма. М.: Дом Высшей школы экономики, 2012. 304 с.
6. Иванова И.В. Социальная политика правительства либералов и канадский федерализм // Вестн. Том. гос. ун-та. История. 2011. №1 (13). С. 117-120.
7. Костяхин А.С. Либерально-демократические идеалы на службе колониализма: конституционные методы колониальной политики британской империи // Научные ведомости: Серия История. Политология. Экономика. Информатика. 2013. № 1 (144). Выпуск 25. С. 35-43.
8. Минкова К.В. Канадский федерализм и международные организации в послевоенные годы (на примере членства Канады в ООН) // Канадский ежегодник. 2015. №19. С. 160-175.
9. Мухитдинова Р.Э. Эволюция и механизмы взаимодействия федерального центра и региональных правительств в Канаде // КПЖ. 2016. №1 (114). С. 223-228.
10. Тимашова Т.Н. Канадский опыт конституционного развития // Пробелы в российском законодательстве. 2013. №4. С. 10-19.

Problems of functioning of the Canadian model of federalism in the context of the relations between federation and the territorial subjects which are its part

Gleb V. Sintsov

Doctor of Law Sciences, professor,
head of the department "Private and Public Law"
Penza state university,
440026, 40, Krasnaya st., Penza, Russian Federation;
e-mail: g_sintsov@mail.ru

Abstract

This scientific work's subjects are standards and laws in Canada; and also the scientific works is devoted to questions of construction and development of model of the Canadian federalism. Work's topics are problems of the relations between the federal center and administrative and territorial units in Canada. Main objective of work is complex studying of the Canadian federalism, and especially legal problems of the relations between the federal center and administrative and territorial units in Canada. As a methodological basis of this work dialectic method of knowledge; method of comparison and comparison, in particular, two its types: comparative and legal and comparative-historical; methods of the formal and logical, concrete and sociological, systemic-functional analysis are used. The main conclusion of a research is that an increase in volume of powers of provinces and territories in Canada has to be directed with the aim of improvement of quality of life of the citizens living in them, but not on strengthening of political influence of this or that province and territory since the similar direction is inevitably brought to separatism strengthening, and it will turn decentralization into the instrument of weakening of the central power and will cause disintegration of the federal state.

For citation

Sintsov G.V. (2017) Problemy funktsionirovaniya kanadskoi modeli federalizma v kontekste otnoshenii mezhdru federatsiei i vkhodyashchimi v ee sostav sub"ektami [Problems of functioning of the Canadian model of federalism in the context of the relations between federation and the territorial subjects which are its part]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (4A), pp. 57-65.

Keywords

Federalism, federal structure of the state, Canadian federalism, cooperative federalism, Canada.

References

1. Akimov Yu.G. (2016) Kanadskii federalizm i konstitutsionno-pravovoi status kvebekskoi paradigmatii [Canadian federalism and the constitutional and legal status of Quebec's paradigmatic]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie* [Administrative consulting], 11 (95), pp. 18-26.
2. Avdeeva O.A., Makeeva N.V. (2015) Kanadskii federalizm: osobennosti formirovaniya [Canadian federalism: features of formation]. *Vestnik PenzGU* [Herald of PenzSU], 3 (11), pp. 103-107.
3. Danilov S.Yu. (2012) *Evolyutsiya kanadskogo federalizma* [The evolution of Canadian federalism]. Moscow: Dom Vysshei shkoly ekonomiki Publ.

4. Danilov S.Yu. (2006) *Istoriya Kanady* [History of Canada]. Moscow: Ves' mir Publ.
5. Ivanova I.V. (2011) Sotsial'naya politika pravitel'stva liberalov i kanadskii federalizm [Social Policy of the Government of the Liberals and Canadian Federalism]. *Vestn. Tom. gos. un-ta. Istoriya* [Herald of TomSU in History], 1 (13), pp. 117-120.
6. Kostyakhin A.S. (2013) Liberal'no-demokraticheskie idealy na sluzhbe kolonializma: konstitutsionnye metody kolonial'noi politiki britanskoi imperii [Liberal-democratic ideals in the service of colonialism: constitutional methods of the colonial policy of the British Empire]. *Nauchnye vedomosti: Seriya Istoriya. Politologiya. Ekonomika. Informatika* [Scientific Bulletin: History Series. Political science. Economy. Computer science], 1 (144), 25, pp. 35-43.
7. Minkova K.V. (2015) Kanadskii federalizm i mezhdunarodnye organizatsii v poslevoennye gody (na primere chlenstva Kanady v OON) [Canadian federalism and international organizations in the post-war years (on the example of Canada's membership in the United Nations)]. *Kanadskii ezhegodnik* [Canadian Yearbook], 19, pp. 160-175.
8. Mukhitdinova R.E. (2016) Evolyutsiya i mekhanizmy vzaimodeistviya federal'nogo tsentra i regional'nykh pravitel'stv v Kanade [Evolution and mechanisms of interaction between the federal center and regional governments in Canada]. *KPZh*, 1 (114), pp. 223-228.
9. Timashova T.N. (2013) Kanadskii opyt konstitutsionnogo razvitiya [Canadian experience of constitutional development]. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve* [Gaps in Russian legislation], 4, pp. 10-19.
10. Vasilenko M.V. (2003) Sovremennaya partiinaya sistema Kanady [Modern Party System of Canada]. *Vestnik VolGU. Seriya 4, Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya* [Bulletin of Volgograd State University. Series 4, History. Regional studies. International relationships], 8, pp. 43-47.