

ДЕВОЛЮЦИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ КАНАДСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

© 2019 г. М. Солянова

*СОЛЯНОВА Мария Викторовна, кандидат политических наук,
ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (solyanova.maria@gmail.com).*

Статья поступила в редакцию 24.03.2019.

В статье анализируется система деволюции в Канаде, исторические предпосылки формирования современного распределения полномочий между федеральным Правительством, провинциями и территориями. Исследованы факторы и принципы развития деволюционных процессов, а также современные тенденции передачи компетенций провинциям и территориям. Обозначены особенности современной канадской деволюционной системы, проблемы, с которыми федеральный центр может столкнуться в процессе децентрализации власти и передачи полномочий регионам.

Ключевые слова: Канада, провинции, территории, деволюция, полномочия, децентрализация, межправительственные отношения.

DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-12-109-119

Современные тенденции развития экономических и политических систем на мировой арене ставят перед государствами вопросы встраивания, адаптации, конкурентоспособности и повышения эффективности управления. Стабильное и устойчивое внутривнутриполитическое развитие федеративного государства в меняющихся условиях требует периодического поэтапного обновления системы разграничения полномочий власти различного уровня. В данной статье анализируется деволюционное развитие Канады, которое, с одной стороны, рассматривается как механизм обеспечения политической и экономической стабильности, но, с другой – может нести угрозу формирования конфликтности между федеральным и региональным правительствами.

Современная Канада – это федерация, в состав которой входят 10 провинций – Альберта, Британская Колумбия, Манитоба, Новая Шотландия, Нью-Брансуик, Ньюфаундленд, Онтарио, Квебек, Остров Принца Эдуарда, Саскачеван, а также три территории – Юкон, Нунавут и Северо-Западные территории. Последние три являются северными и составляют 40% всей территории Канады, при этом на них проживает около 3% всего населения страны. Провинции и территории различаются по площади, численности и этническому составу населения. Каждая провинция имеет свой однопалатный законодательный орган/собрание, члены которого избираются на всенародном голосовании сроком на пять лет. Заместитель губернатора назначает местного первого министра, который возглавляет исполнительный совет. Несмотря на четкое конституционное различие между провинциями и территориями (территории в отличие от

провинций осуществляют свои полномочия, делегированные им от правительства Канады и под его руководством) и исторически сложившуюся практику федерального управления этими территориями, изменения, происходящие в экономике, социальных и демографических сферах общества, значительно повлияли на процесс государственного управления.

КОНСТИТУЦИОННОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ

Если проследить историю Канады, то можно отметить, что полномочия федеральной и провинциальных властей большую часть времени пребывали в состоянии равновесия, за исключением особо сложных для страны периодов (мировые войны и мировые финансовые кризисы), когда чаша весов склонялась к приоритету центральной власти. Большой вклад для поддержания равновесия федеративной системы Канады внес Верховный суд, определивший основную цель Конституционного акта 1867 г., – создание такого федерального правительства, которое было бы представителем всех провинций и территорий, способствовало бы сохранению их автономии и независимости. Из этого следует, что попытки центральной власти подчинить правительства провинций, то есть осуществить централизацию власти, не имеют под собой юридических обоснований и будут признаны незаконными.

Ключевой особенностью функционирования политической системы Канады является децентрализация власти с передачей значительных полномочий провинциальным правительствам, что за-

креплено в Конституции страны. Законодательные полномочия на современном этапе развития канадского федерализма распределяются следующим образом:

- Парламент выполняет законодательные функции в решении вопросов, связанных с государственным долгом и собственностью; торговлей в стране в целом, а также международной и межрегиональной торговлей; страхованием по безработице; налогообложением; обороной; валютой и денежным обращением; гражданством; уголовными процессами и пенитенциарной системой (для тех, кто старше 18 лет); морским побережьем и рыболовством, а также другими вопросами;

- полномочия законодательных органов провинций ограничиваются решением вопросов местного значения, в том числе: прямого налогообложения; управления государственными землями, которые принадлежат провинции; здравоохранения; имущественных и гражданских прав; образования; регистрации предприятий; уголовных процессов и пенитенциарной системы для несовершеннолетних и отбывающих наказание на срок менее двух лет; природных ресурсов; торговли и коммерции на своей территории и пр.

При этом юридически закреплены общие полномочия законодательных органов федерации и провинций, среди которых вопросы, связанные с пенсионным обеспечением граждан по старости, сельским хозяйством и иммиграционным процессом.

ОСОБЕННОСТИ ДЕВОЛЮЦИИ В КАНАДЕ

Часто исследователи определяют канадскую деволюцию как административную децентрализацию, что в корне неверно. Децентрализация власти – это фундаментальная основа развития канадской федерации, а в качестве ее ключевой составляющей выступает деволюция, или передача исполнительных полномочий от центра к провинциям и территориям. При этом деволюция включает также и передачу ряда законодательных функций. То есть региональные и местные органы управления получают некоторые полномочия, что позволяет им самим управлять вопросами местного значения. Вместе с тем такая передача полномочий не предполагает разделения (или делегирования) федерального суверенитета регионам, а является передачей определенных полномочий и ресурсов гражданам страны в лице местных органов власти либо представляющих их интересы организаций. Таким образом, основываясь на принципах субнациональности, всеобщего избирательного права и ресурсной автономии, канадская форма деволюции властных полномочий обретает черты не столько административной, сколько политической децентрализации.

Главная особенность деволюции – не просто перераспределение функций и ресурсов между различными уровнями государственной власти, но реальная передача полномочий от федерального центра обществу, гражданам Канады. Данный процесс передачи полномочий обретает двойственный характер. С одной стороны, реализация деволюции приводит к необходимости дальнейшего развития канадского государственного управления, трансформации системы межправительственного взаимодействия и модернизации механизмов гражданского участия в управлении делами регионального и местного значения. С другой стороны, значительные изменения, происходящие внутри общества, в процессе взаимодействия и взаимовлияния общества и государства, усиливающийся запрос на институциональные реформы и преобразования в сфере управления не только на федеральном, но и на региональном/местном уровнях, требуют от федерального центра своевременной реакции и эффективных решений (то есть деволюции властных полномочий) для сохранения канадской государственности, экономической, политической стабильности и безопасности.

Исследователи выделяют ряд существенных изменений, происходящих в результате развития деволюции и ее реализации, в том числе: формирование региональных и местных юрисдикций, распространение всеобщего избирательного права на юрисдикции всех уровней, предоставление финансовых ресурсов, необходимых для выполнения делегированных полномочий, модернизация контроля со стороны государственных органов (финансового и административного), а также модернизация региональных законодательных органов либо наделение их новыми законодательными полномочиями [1]. Имплементация деволюционных процессов не только вызывает некоторую системную трансформацию, но и воздействует на легитимность государственной власти всех уровней, укрепляя или ослабляя ее за счет повышения политической активности общества, получения ответной реакции от него, одобрения или неодобрения реализуемой передачи полномочий [2].

Тем самым, задействуется демократический механизм коммуникации общества, имеющего возможность выразить одобрение или неудовлетворенность принимаемыми решениями, и федерального центра, способного и стремящегося учитывать общественное мнение. Существование в Канаде развивающихся деволюционных процессов способствует предотвращению трансформации социальной, политической или экономической напряженности в конфликты.

Проводя исследование деволюционных процессов в Канаде, следует учитывать некоторые осо-

бенности устройства политической системы, такие как: высокая степень концентрации властных полномочий исполнительной власти на федеральном и провинциальном уровне (федерального премьер-министра и провинциальных премьеров); незначительный объем полномочий Сената (назначение сенаторов федеральным премьер-министром, и посредственная роль Сената в формализации баланса между федеральным и провинциальными правительствами); и, наконец, неконституционные механизмы модернизации Конституции в соответствии с новыми реалиями, то есть значительное влияние судов на процесс передачи полномочий регионам. Данные особенности канадской федерации позволили реализовывать идею деволюции мирными методами, без использования революционных процессов.

При передаче властных полномочий от федерального центра регионам и местным властям в Канаде учитываются характерные особенности каждого региона (географические, языковые, этнокультурные, бюджетные, экономические). Таким образом, диверсифицируются деволюционные процессы для каждого отдельного региона, стремящегося к политической или экономической самостоятельности. Существующая асимметричность деволюции в стране демонстрирует индивидуальный подход и несистемность имплементации, то есть масштабы и формы полномочий, передаваемых одному региону, не предполагают априори передачу таких же полномочий другой провинции. Кроме того, деволюционные процессы в Канаде на практике характеризуются параллелизмом или одновременным наличием, с одной стороны, высокой степени конкуренции между провинциями, с другой – взаимозависимостью. Благодаря параллельному развитию провинциального сотрудничества для достижения общих интересов и в то же время определенного соперничества, провинции характеризуются высокой степенью независимости и самоуправляемости.

СУДЕБНЫЕ РЕШЕНИЯ КАК МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ ДЕВОЛЮЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Процесс развития федеративной системы продолжается, и ключевую роль здесь играет канадская судебная система. Суды, представляя собой независимую ветвь власти, интерпретируют, уточняют, определяют распределение законодательных полномочий федерального центра и провинций, ограничивая либо расширяя их компетенции.

Примерами развития федеративной системы Канады и перераспределения полномочий между

федеральным центром и провинциями можно назвать Конституционные акты 1930, 1940, 1951 и 1964 гг. В первом случае провинции Альберта, Британская Колумбия, Саскачеван и Манитоба получили ряд полномочий в области государственных земель и природных ресурсов. В соответствии с последующими Конституционными актами федеральный Парламент получил часть провинциальных полномочий в сфере социальной политики, благодаря чему были разработаны национальные программы страхования занятости, пенсионного обеспечения по старости и предоставления дополнительных пособий.

Характерной чертой федеративной системы Канады почти столетие была концентрация властных полномочий в федеральном центре. Но процесс децентрализации власти набирал силу. В связи с тем, что в Акте 1867 г. нет прямых указаний о разделении исполнительной власти (в том числе и в сфере международных отношений), возникающие юридические коллизии решаются в судебном порядке. Так был решен в 1915 г. спор по иску *Bonanza Creek Gold Mining Co. Ltd* [3], выдвинутого против Короля. Постановление гласило, что исполнительная власть является следствием законодательных полномочий. Таким образом, тот, кто правомочен (согласно Акту о Британской Северной Америке от 1967 г.) осуществлять законодательную власть (федеральное или провинциальное правительство), осуществляет и исполнительную власть.

В 1937 г. это положение было закреплено постановлением Судебного комитета Тайного совета, решавшего вопрос о праве исполнения международных соглашений федеральным или провинциальным правительством. Согласно этому постановлению, таким правом обладает то правительство, чьи интересы затрагивает конкретное соглашение, то есть если оно находится в юрисдикции провинции, то федеральное правительство не имеет права их исполнять, аналогичным образом и провинция не имеет права исполнять соглашения, если на них распространяется юрисдикция федерального центра. Международные договоры, заключенные федеральным правительством и подпадающие под юрисдикцию Оттавы, подлежат ратификации Парламентом страны, а провинциальная легислатура ратифицирует соглашения, находящиеся в юрисдикции провинции.

Конституционные соглашения, перераспределение полномочий от федерального центра к провинциям и, следовательно, усиление их власти закреплялось статутным и прецедентным правом. Так, например, именно через судебные прецеденты (решения по которым принимал Судебный комитет Тайного совета) были пересмотрены ст. 90, 91 и 92 Акта о Британской Северной Америке

1967 г. Кроме того, изменившиеся условия взаимодействия федерального центра и провинций неизбежно повлекли за собой перераспределение полномочий (примером может служить правомочие владения землей и вытекающих из этого прав).

Разделение полномочий различных уровней власти в Канаде регулируется ст. 91, 92, 93, 94 и 95 Акта о Британской Северной Америке (1967 г.). Изначально в Акте заложены довольно широкие полномочия федерального центра: управление государственной собственностью, судоходством, финансами и т.д. А ст. 91 предоставляет федеральному правительству право принимать законы для реализации заложенного в ней принципа “мира, порядка и доброго управления” [4] за исключением тех случаев, когда решаемый таким образом вопрос не находится полностью в компетенции правительства провинции или территории.

В 1982 г. Верховный суд вынес постановление о необходимости внесения поправки в Акт 1867 г., регулирующий на законодательном уровне права провинций на использование природных ресурсов. Следствием этого постановления стало появление в Акте ст. 92А. Этот прецедент может служить примером того, как решение конкретного вопроса (кто имеет право собственности на природные ресурсы на территории атлантических провинций) Верховным судом отражает суть канадского федерализма, где охрана прав провинций и территорий является одной из важнейших задач.

Акт 1867 г. определяет – все, что находится под землей, является собственностью провинций, а рыбные запасы – федерального правительства. Когда у западного побережья под водой были обнаружены газ и нефть, возникли дискуссии о том, кому должны принадлежать эти ресурсы. Как любой межправительственный спор, данный вопрос был решен в Верховном суде, который постановил, что они принадлежат федеральному правительству. В пользу федерального правительства был решен и вопрос принадлежности залежей урановой руды. Однако постановление Верховного суда показывает, что задача охраны прав провинций все же остается одной из важнейших. Доказательством служит тот факт, что федеральное правительство обязано выделять часть от получаемых доходов провинциям. Причем объем отчислений должен удовлетворять все нужды провинций и территорий. Конституция Канады и позиция Верховного суда, принимающего решения в пользу провинций, если возникает спор о полномочиях между сторонами, во многом способствовали созданию такой федеративной системы, которая, не нарушая прав и интересов регионов, позволяет канадской федерации в целом оставаться одной из самых эффективных в современном мире.

“ОТКРЫТЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ” КАК ОСНОВА СОВРЕМЕННОЙ КАНАДСКОЙ ДЕВОЛЮЦИИ

Несмотря на то что деволюционные процессы в Канаде развивались в рамках аккомодации государственного управления к изменяющимся тенденциям в экономической, социальной и политической областях, задействуя различные выработанные десятилетиями механизмы (конституционные акты, судебные решения, фискальные соглашения, межправительственное взаимодействие), вопросы передачи властных полномочий от федерального центра к регионам и их разграничения сохраняются в качестве одной из основных проблем повестки дня. Главными движущими силами формирования и развития канадской федеративной деволюции, укрепления автономии и децентрализации являются два фактора – лингвистический (языковой дуализм) и региональная идентичность (формирование провинций со своими отличительными особенностями). Можно выделить и другие факторы, они, будучи производными от двух вышеназванных, вместе с тем определяют высокую степень значимости. Один из них – это мультикультурализм, сформировавшийся за счет высокой иммиграции и внедрения интеграционных программ. Другой – интересы сообществ коренного населения, которые на современном этапе приобрели важное значение в процессе принятия политических решений.

Одним из этапов развития деволюции в Канаде стал приход к власти (после выборов 2006 г.) Консервативной партии. Ее лидер, С. Харпер, предложил концепцию “открытого федерализма”, включающую создание такого национального правительства, в компетенцию которого входили бы вопросы: международных отношений, экономического процветания Канады и национальной безопасности; проведения всех переговоров между федеральным центром и провинциями, основанных на принципах открытости и взаимного уважения сторон; наделяния правительств провинций свободой действий при осуществлении тех полномочий, которые закреплены за ними Конституцией; закрепления особого статуса Квебека; передачи части налогов от федерального центра провинциям и увеличение субсидий для них. Предусмотрен и механизм контроля за работой муниципалитетов, согласно ему контроль должен осуществляться провинциальным правительством.

Меры, предложенные в концепции и проводимые Оттавой, доказали свою эффективность ростом лояльности квебекских политиков, а также популярностью этой политики среди граждан Канады, зафиксированной опросами общественного мнения и поддержкой на выборах. Гармонич-

ное взаимодействие федерального центра и провинциальных правительств, достигнутое центром в результате предпринятых мер, может служить примером того, как можно разрешать назревающие конфликты, если не окончательно гасить, то, по крайней мере, максимально снижать растущую напряженность мирными, демократическими средствами, не прибегая к тоталитарным методам, силовым операциям и т.п. Оттава выбрала путь диалога, поиска решения, отказалась от методов приобретения все больших властных полномочий, ущемляющих права провинций и укрепила свои позиции в качестве федерации, которую на сегодняшний день можно определить как одну из самых устойчивых.

ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ ДЕВОЛЮЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

Канадский федерализм и деволюция как его воплощение – это не статичная политическая система, а процесс, продолжающий свое развитие. Отличительной чертой федерализма Канады можно назвать и позицию провинций. В соответствии с ней они являются независимыми, равноправными партнерами национального правительства, защищающими свои конституционные полномочия от любых попыток федерального центра переступить границу, за которой кончается его власть и начинается власть провинции. Многие исследователи считают экономический кризис конца XIX в. некоей отправной точкой, когда провинции стали политически активны, и от федерального правительства потребовалось предоставить им большую автономию в решении различных вопросов. В частности, усиливающееся недовольство федеральным центром стало поводом для появления в провинциях лидеров нового формата, активно продвигающих на федеральном уровне интересы своих регионов.

Так, первая в истории конференция провинций была организована в 1887 г. двумя премьер-министрами – О. Мерсье (Квебек) и О. Муат (Онтарио), сформулировавшими “компактную теорию” [5]. Они открыто выступили за автономию провинций и отмену права вето, которое могло быть использовано правительством Канады против законов, принимаемых на уровне провинций. Кроме того, полномочия федерального центра стали ограничиваться судебными решениями (например, в области коммерции и торговли, в международной деятельности), а такие вопросы местного значения, как гидроэнергетика, добыча полезных ископаемых и социальные обязательства приобрели важнейшее значение на уровне провинциального управления.

Ко второй половине XX столетия перед канадским государством встали новые вопросы, требующие очередного запуска деволюционных процессов. К ним, в частности, относится призыв к дальнейшей децентрализации в Квебеке, а также “энергетические войны” 1970-х годов, ставшие причиной противоборства между федеральным центром и провинциями, которые требовали изменения юрисдикций в сфере налогообложения, ценообразования, управления энергетическими ресурсами. К концу XX в. финансовый кризис, нарастающие противоречия между Оттавой и провинциями, сокращение федеральных трансфертов, усиливающееся беспокойство граждан по поводу общенациональной социальной политики привели федеральный центр к необходимости принять Рамочное соглашение социального союза (1999 г.)¹, которое подписали правительство Канады и правительства провинций, кроме Квебека. Соглашение было направлено на достижение межправительственного панканадского консенсуса относительно базовых правил взаимодействия, сотрудничества с целью решения важнейших вопросов в социальной сфере.

Специфической чертой такого социального союза является совместная федерально-провинциальная деятельность над разработкой и модернизацией программ в социальной сфере, преобразованием федерации за счет новаторских механизмов межбюджетного взаимодействия, предоставления гарантий гражданского контроля. При этом канадское правительство не вправе в одностороннем порядке принимать нормы, которые провинции должны выполнять для получения бюджетных средств. В соглашении устанавливается, что принципы выделения бюджетных средств, имплементации программ, составления отчетности разрабатываются федеральным центром и провинциями совместно. Таким образом, созданный социальный союз был призван заложить основополагающий принцип равенства федеральной и провинциальной власти. Однако равенство властей двух уровней не подразумевает невозможность исключительной компетенции правительства в определенных сферах. Например, в сфере социальной поддержки федеральное правительство обладает значительными полномочиями, так как имеет определенный потенциал для реализации данных программ, но в вопросах здравоохранения и социального обслуживания большими полномочиями обладают провинции в силу своей осведомленности о нуждах и особенностях региона. Другой основополагающий принцип, сформированный соглашением о социальном союзе и выте-

¹ *An Agreement Between the Government of Canada and the Governments of the Provinces and Territories*. February 4, 1999. Canadian Intergovernmental Conference Secretariat.

кающий из предыдущего, – подотчетность властей федерального и регионального значения гражданскому обществу, в том числе коренным народам, отдельным группам граждан, например, семьям с детьми, людям с ограниченными возможностями и т.д. Этот принцип распространяется не только на социальную, но и другие сферы жизни общества.

Благодаря соглашению федеральное правительство пошло на уступки и обязалось, во-первых, не разрабатывать новые программы, предполагающие совместные затраты в региональных вопросах, без учета мнения большинства провинций, во-вторых, не вносить изменения в финансовые соглашения с провинциями без их уведомления. Несогласие Квебека с положениями социального союза и отказ от подписания соглашения свидетельствуют о том, что противоречия, в частности, касающиеся здравоохранения, не сняты, а напряженность в федерально-провинциальных отношениях во многих областях остается на повестке дня и требует от федерального центра поиска и применения нестандартных решений проблем, связанных с межправительственным взаимодействием и разграничением полномочий.

СФЕРЫ СОВРЕМЕННОЙ ДЕВОЛЮЦИИ В КАНАДЕ

В связи с тем что растет необходимость передачи некоторых полномочий от федерального центра региональным властям, провинции, используя различные механизмы межправительственного взаимодействия, стремятся расширить границы своей ответственности.

К таким оспариваемым юрисдикционным вопросам относятся природные ресурсы. В соответствии с Конституционными актами 1867 и 1982 гг. [6] и Соглашениями 1930 г., заключенными с провинциями Манитоба [7], Саскачеван [8] и Альберта [9] о передаче под их юрисдикцию государственных земель и природных ресурсов, кроме морских ресурсов и добычи урана, провинции получили исключительное законодательное право как в этой сфере, так и в сфере производства и распределения энергии. Под федеральной юрисдикцией остается экспорт электроэнергии и регулирование ее перераспределения между провинциями. В области управления морским рыболовством провинции также требуют расширения своих полномочий, в частности Британская Колумбия и Ньюфаундленд и Лабрадор настаивают на усилении провинциального контроля (так как рыболовство является серьезной частью развития региональной экономики), а также выражают недовольство усилением полномочий сообществ коренного населения с признанием их права на землю и ресурсы, в том числе леса и рыболовство.

Вопросы значения и места коренного населения в федеративной системе Канады и развитии деволюционных процессов являются дискуссионными. Вплоть до XXI в. коренные сообщества не выступали в качестве субъектов политики или экономики. Кроме того, провинции не стремились возлагать на себя ответственность за аборигенное население, поскольку зачастую их интересы в сфере управления государственными землями и природными ресурсами вступали в конфликт. Только включение в Конституционный акт 1982 г. параграфа, посвященного коренным народам, подтвердил их роль в качестве субъектов права в Канаде. Тем самым были запущены механизмы переговоров о земельных претензиях и самоуправлении, в частности, в Британской Колумбии, северных частях Квебека, Ньюфаундленда и Лабрадора, северных территориях.

Канадская модель деволюции, традиционно рассматриваемая как отношения “федеральный центр – провинции/территории”, сегодня принимает особенную форму, вследствие подтвержденного статуса коренных народов как одного из уровней правительств и субъектов договорных отношений. При дальнейшем поступательном развитии их правового статуса это может привести к формированию “договорного федерализма”, включающего коренное население, федеральный центр и правительства провинций.

Другие важнейшие сферы, в которых оспариваются полномочия, – социальное обеспечение, образование (начальное, среднее и высшее), здравоохранение, пенсионные выплаты (поправки в Конституции 1940, 1951, 1964 гг. предусматривают примат провинциального права над федеральным, если есть расхождения в законах двух юрисдикций) – находятся в исключительной компетенции провинций, разрабатывающих и управляющих социальными программами. Вместе с тем на федеральное правительство возложена обязанность по координации межпровинциального взаимодействия и, по возможности, унификации социальных программ, формированию общеканадской системы социального обеспечения. На современном этапе это достигается, например, посредством федеральных трансфертов, финансовой поддержки исследований и двуязычного образования, лицензирования лекарств и продуктов питания, обеспечения инфраструктурой, предоставления различных социальных льгот.

В финансовой и экономической областях Канада – одно из самых децентрализованных государств в мире. С одной стороны, правительство страны имеет исключительные полномочия в таких макроэкономических вопросах, как: валюта; банковское дело; торговля; тарифы; денежно-кре-

дитные отношения; экономическое развитие через реализацию федеральных программ, в том числе поддержка крупных и малых предприятий (предоставление налоговых льгот); региональное развитие; финансирование исследовательских фондов; формирование стимулирующих механизмов в сфере торговли; образовательные программы. С другой стороны, провинции сосредоточили в своих руках не меньшие экономические рычаги, обладая налоговыми правами, широкими возможностями по контролю над природными ресурсами, управлению государственными землями, координированию частной предпринимательской деятельности. Кроме того, они располагают ресурсами по стимулированию регионального промышленного развития и рынка труда.

Современная система канадской фискальной политики характеризуется высокой вероятностью конфликтности между федеральным центром и провинциями вследствие появления у провинциальных правительств прав вводить прямые налоги, имущественные налоги, роялти на ресурсы государственных земель, лицензионные сборы. Таким образом, налоговая база и сферы налогообложения обоих уровней правительства могут пересекаться. Однако федеральное правительство предпринимает ряд мер с тем, чтобы предотвращать конфликты интересов, координируя взаимодействие двух уровней власти и адаптируя существующую систему налоговых соглашений между федеральным центром и провинциями. К таким мерам, например, относятся: Акт о федерально-провинциальных налоговых соглашениях [10], Акт о реализации соглашения Канады и Новой Шотландии о морских нефтяных ресурсах [11], Акт об осуществлении атлантического соглашения между Канадой и Ньюфаундлендом и Лабрадором [12]. Хотя в том, что касается налогообложения доля автономии провинций увеличивается, в федеральных трансфертах (в том числе социальной сфере и здравоохранении) наблюдается обратный эффект. Так, в 2010–2011 гг. объем федеральной поддержки провинций составлял 55,3 млрд долл., к 2017–2018 гг. он вырос до 72,9 млрд. Несмотря на существующие колоссальные различия в объеме федеральных трансфертов для каждой провинции или территории, только в Ньюфаундленде и Лабрадоре доля федеральной поддержки сократилась, во всех же остальных регионах она неуклонно растет [13].

Еще одна сфера канадского деволюционного федерализма, которая разделена между федеральной и провинциальными юрисдикциями, — экологическая политика. Регионы имеют широкие полномочия за счет администрирования собственности, управления природными ресурсами, государственными землями и местного самоуправ-

ления. В то же время федеральное правительство может оказывать существенное влияние на вопросы, связанные с экологией, используя такие механизмы, как законодотворчество, уголовное право, регулирование судоходства и рыболовства, регламентация международной и межпровинциальной торговли [14]. С тем, чтобы избежать возникновения противоречий и конфликтов при взаимодействии двух уровней власти, под эгидой Совета министров окружающей среды Канады были инициированы переговоры о “гармонизации”, завершившиеся подписанием Оттавой, провинциями и территориями (кроме Квебека) в 1998 г. Общеканадского соглашения по гармонизации окружающей среды [15]. В соответствии с документом и принятыми на его основе договоренностями при решении экологических вопросов применяется принцип субсидиарности. Он заключается в том, что федеральный центр берет на себя ответственность в том случае, когда провинция не может решить какую-либо проблему самостоятельно, когда правительство страны способно решить ее наилучшим образом, или проблема имеет трансграничный характер. В иных случаях, федеральные полномочия передаются провинциальным правительствам.

Еще одна тема, вызывающая серьезные противоречия между федеральным центром и властями провинций, — международные дела. В соответствии с Конституционными актами, правительство Канады обладает исключительными компетенциями в области международных отношений и при обеспечении безопасности, и в рамках представительства страны на мировой арене, и при формировании внешней политики. Кроме того, в юрисдикцию Оттавы входит заключение международных договоров и соглашений, а также их ратификация. Однако именно здесь интересы центра и регионов входят в противоречие, поскольку федеральные полномочия не распространяются на положения, подпадающие под провинциальные юрисдикции [16]. Таким образом, центр вынужден взаимодействовать с правительствами провинций, разъяснять и совещаться с ними в процессе заключения международных соглашений по вопросам, касающимся провинциальных полномочий (например, окружающая среда и торговля). Другой аспект, обостряющий федерально-региональные отношения, — субъектность провинций при ведении переговоров и подписании соглашений на международном уровне. Квебек является ярким примером противостояния в данной области. Провинция последовательно выступает за обретение большей независимости от федерального центра и получение статуса международного актора. Так, при ее правительстве было создано Министерство международных отношений и Франкофонии

(*Ministry of International Relations, Quebec*), а в 2017 г. запущена международная политика Квебека². На сегодняшний день провинция заключила 773 международных соглашения с 80 государствами, из которых 404 вступили в силу [17].

Важная часть деволюционных процессов в Канаде состоит не только в стремлении оптимизировать государственное управление, что осуществляется за счет постоянных консультаций и диалога с провинциальными властями, но и в повышении эффективности управления северного региона, то есть передаче полномочий территориям Юкон, Нунавут и Северо-Западным территориям. Федеральный центр стремится возложить полномочия в сфере экономического и политического развития региона на сами северные территории и таким образом повысить самоуправление региона.

В соответствии с конституционными актами территории и провинции не являются равноправными образованиями, так как, в отличие от провинций, территории формируются решением правительства Канады и не имеют конституционно закрепленных законодательных полномочий. На практике же наблюдается передача федеральными властями значительных полномочий по самоуправлению территориальным администрациям, но этот факт не закрепляется в Конституции и может быть полностью или частично отменен [18]. Однако после вступления в силу Актов о Нунавуте [19], Юконе [20] и Северо-Западных территориях [21] под юрисдикцию территорий Канады были переданы широкие законодательные полномочия, равнозначные провинциальным, в том числе в области гражданских и имущественных прав.

На федеральном уровне сегодня также существует тенденция предоставления территориям больших прав в экономической и политической сферах. Оттава инициирует двусторонние и многосторонние переговоры о передаче полномочий с тем, чтобы оптимизировать государственное и местное управление, повысить эффективность принимаемых решений по вопросам местного значения. Например, территориям, наделенным компетенциями в таких областях, как здравоохранение, образование и услуги в социальной сфере, предоставляется право управления государственной землей и природными ресурсами. В 2003 г. территория Юкона стала первой, получившей такое право, а в 2012 г. были внесены поправки в законодательство, позволяющие ей использовать большую часть доходов от добычи полезных ископае-

мых в регионе [22]. В 2014 г. такими полномочиями стали обладать Северо-Западные территории, что будет способствовать и стимулировать приток инвестиций в регион [23]. Территория Нунавут также стала объектом деволюционных процессов, запущенных федеральными властями в конце XX в. Стремление центра развивать территориальную экономику и политику побудило его к постепенной передаче полномочий в социальной сфере, в области образования и здравоохранения Нунавуту. Переговорный процесс в отношении управления государственными землями и ресурсами, начавшийся в 2014 г., в августе 2019 г. завершился достижением принципиальной договоренности, которой стороны будут руководствоваться для ведения дальнейших переговоров по окончательному варианту соглашения о передаче полномочий Нунавуту [24].

Кроме того, все вышеназванные территории активно развивают самоуправление сообществ коренных народов в отношении земель и природных ресурсов. Например, 11 из 14 коренных народов Юкона заключили по этому вопросу соглашения о самоуправлении, а правительство Северо-Западных территорий подписало соглашения с властями сообществ коренного населения о передаче им полномочий по управлению и распоряжению землями и ресурсами. Крупнейшая в истории Канады передача земель была осуществлена в 1999 г. в соответствии с соглашением с народом инуитов, которым отошла территория в восточной Арктике площадью около 1.9 млн км² (что является примерно пятой частью территории всей Канады). Процесс передачи полномочий продолжается до сих пор, и последнее соглашение с инуитами Нунавика вступило в силу в 2008 г.

Несмотря на то что изначально федеративное устройство Канады было создано с целью максимального сосредоточения властных полномочий в руках федерального центра, за годы, прошедшие с момента принятия Акта о Британской Северной Америке, взаимоотношения федерального и провинциальных правительств претерпели серьезные изменения, приведшие к более сбалансированному и гармоничному разделению власти. Конечно, Конституционный акт 1982 г. ослабил возникшее напряжение в таких областях, как защита пенсионного обеспечения, иммиграция, окружающая среда, культура, туризм, сельское хозяйство, научные исследования. Однако уголовное судопроизводство, контроль над освоением природных ресурсов и использованием государственных земель к югу от 60-й параллели, фрахтовые ставки и железнодорожные тарифы по-прежнему служат поводом для возникновения конфликтов между Оттавой и провинциями. Так, добыча нефти и газа — здесь власти провинций могут осуществлять только лицен-

² Стратегия по продвижению идей, ценностей и проектов провинции на международной арене. *Quebec's International Policy. Quebec on the World Stage: Involved, Engaged, Thriving.* April 2017. Available at: https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/en/PIQ_DocumentLong_EN-NUM.pdf (accessed 11.01.2019).

зирование разработки месторождений и взимание арендной платы, а такой серьезный вопрос, как регулирование и установление цен на энергоносители остается в компетенции центра.

* * *

Таким образом, деволюционные процессы в Канаде имеют ряд характерных особенностей: асимметричность, нестандартность решений, равенство властей федерального и провинциального уровней, партнерство, подотчетность населению. При этом анализ эволюции канадской системы распределения полномочий между федеральным центром и регионами выявляет специфические черты деволюции.

1. Со времени принятия Конституционного акта 1867 г. значимость одних полномочий снижалась, в то время как другие компетенции приобретали большую ценность, появились новые сферы, требующие институционализации и определения юрисдикционной принадлежности (например, окружающая среда и природные ресурсы).

2. Несмотря на существующие юрисдикционные разграничения, определенные в Конституции, современные сферы политики и экономики часто выходят за пределы этих границ и вынуждают федеральное и провинциальные правительства к налаживанию диалога, взаимодействию, сотрудничеству и поиску инновационных инструментов развития межправительственных отношений.

3. В основе современного развития деволюционных процессов лежат неконституционные механизмы адаптации канадской системы распределения властных полномочий к новым реалиям, несистемность подхода и формирование новаторских принципов государственной политики, инструментов воздействия и налогово-бюджетных полномочий.

4. С одной стороны, стремление федерального центра реализовать идею национального строительства, то есть формировать государство Канада как единую нацию, единый социально-экономический проект, общеканадский социальный союз. С другой стороны, неизменное стремление регионов к независимости от центра, обретению большего объема полномочий, в том числе в социальной сфере при сохранении растущей доли федеральных трансфертов в данной области.

5. Усиление статуса коренных народов, передача им полномочий в сфере управления земельными ресурсами, что является стимулом развития “договорной федерации”, а аборигенные сообщества смогут выступать в качестве одного из уровней канадской федерации.

6. Двухуровневое дублирование компетенций, то есть параллельное наличие полномочий феде-

рального правительства и правительств провинций в одних и тех же областях, что изначально является источником противоречий, перерастающих во внутривластные конфликты. Вместе с тем важно заметить, что процесс постепенной передачи полномочий от федерального центра регионам, так или иначе, проходит стадию параллельной ответственности, прежде чем полностью перейти под юрисдикцию провинции.

7. Параллельное существование децентрализованных процессов и централизованной системы в Канаде, то есть, с одной стороны, она является децентрализованной за счет значительных полномочий провинциальных правительств и развития деволюционных процессов, с другой – Канада обладает значительной централизацией благодаря роли федеральных властей в сфере формирования, координации, управления межправительственными отношениями, а также влиянию судебной власти.

8. Факторы развития современного мира, в том числе меняющаяся политическая обстановка внутри страны и за рубежом, синхронно происходящие процессы глобализации и интеграции, новые механизмы экономического развития, источником которого становятся знания и научные исследования, требуют адаптации государственной системы управления, вынуждают федеральное правительство к гибкости во взаимоотношениях с провинциями, инициированию деволюционных процессов в различных областях.

При этом реорганизация системы полномочий является результатом проведения широких межправительственных консультаций, переговоров и желания прийти к компромиссу, учитывающему интересы всех заинтересованных субъектов. Однако исследование системы деволюции в Канаде обнаруживает ряд вопросов, которые могут усложнить межправительственное взаимодействие и привести к развитию федерально-провинциальных конфликтов.

В первую очередь это Квебек, который, будучи ключевым актором, движущей силой продолжающейся децентрализации и развития деволюции в Канаде, неизменно требует передачи полномочий от федерального центра в различных областях. Постоянное саботирование с его стороны межправительственных соглашений, отстаивание своей “государственности” и автономии, а также политика несогласия оказывают негативное воздействие на межправительственные отношения, так как другие провинции зачастую присоединяются к нему, подрывая таким образом “общенациональный” характер принимаемых Оттавой решений.

Следующий фактор, оказывающий негативное влияние на отношения центра и провинций, — отсутствие четко прописанных прав и обязан-

ностей, финансово-бюджетной определенности в отношении местных уровней власти, а также сообществ коренного населения. Как представляется, неясность правового положения и места в системе государственного управления последних при нынешнем усилении их роли в политической и экономической жизни общества приведет федеральные власти к необходимости законодательно урегулировать эту проблему.

Однако следует отметить, что несмотря на вышеперечисленные негативные тенденции, стремление как центральной власти Канады, так и ее провинций идти на компромисс, чтобы достичь максимально возможного гармоничного распределения полномочий, отвечающего интересам сторон, позволило создать на сегодняшний день одну из самых устойчивых государственных федеративных систем.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Bonnal J. A History of Decentralization. *The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development*. Available at: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history_fao.html (accessed 25.12.2018).
2. Andres Rodriguez-Pose A., Gill N. The Global Trend towards Devolution and Its Implications. 2003. *Environment and Planning*, 2003, vol. 21(3), pp. 333-351. DOI:10.1068/c0235 Available at: https://pdfs.semanticscholar.org/0c32/b5e6c2b833fedb5e47b5f2c015efe52c3bdb.pdf?_ga=2.17046521.1317384357.1546456994-1355654187.1546456994 (accessed 25.12.2018).
3. Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King, 2015. *Judgments of the Supreme Court of Canada*. Available at: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/9661/1/document.do> (accessed 21.11.2018).
4. British North America Act, 1867. *Government of Canada / Department of Justice*. Available at: <https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/constitution/lawreg-loireg/pl1t11.html> (accessed 21.11.2018).
5. Black E. R. *Divided Loyalties: Canadian Concepts of Federalism*. Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 1975. 272 p.
6. *Constitution Acts, 1867 to 1982. Justice Laws Website. Government of Canada*. Available at: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/index.html> (accessed 10.01.2019).
7. *Manitoba Natural Resources Transfer Act, 1930. Government of Province of Manitoba*. Available at: <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/n030e.pdf> (accessed 10.01.2019).
8. *The Saskatchewan Natural Resources Transfer Agreement, 1930. Government of Saskatchewan*. Available at: <http://www.publications.gov.sk.ca/freelaw/documents/English/Statutes/Statutes/S31-1.pdf> (accessed 10.01.2019).
9. *The Alberta Natural Resources Act, 1930. Justice Laws Website. Government of Canada*. Available at: <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-10.6.pdf> (accessed 10.01.2019).
10. *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act. 1985. Government of Canada*. Available at: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-8/> (accessed 09.01.2019).
11. *Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act, 1988. Government of Canada*. Available at: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-7.8/> (accessed 09.01.2019).
12. *Canada-Newfoundland and Labrador Atlantic Accord Implementation Act, 1987. Government of Canada*. Available at: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-7.5/> (accessed 09.01.2019).
13. *Federal Support to Provinces and Territories. Department of Finance Canada*. Available at: <https://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-eng.asp> (accessed 09.01.2019).
14. Bakvis H., Skogstad G. *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 416 p.
15. *Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization, 1998. Canadian Council of Ministers of the Environment*. Available at: <https://www.ccme.ca/en/resources/harmonization/index.html> (accessed 10.01.2019).
16. Madjid-Sadjadi Z. Subnational Sabotage or National Paramountcy? Examining the Dynamics of Subnational Acceptance of International Agreements. *Southern Journal of Canadian Studies*, vol. 2, no. 1, 2012. Available at: <https://ojs.library.carleton.ca/index.php/sjcs/article/view/270> (accessed 11.01.2019).
17. *Ministry of International Relations and La Francophonie website*. Available at: <http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/ententes-et-engagements/presentation> (accessed 11.01.2019).
18. Jackson R.J., Jackson D., Baxter-Moore N. *Contemporary Canadian politics: Readings and notes*. Toronto, Prentice Hall of Canada Ltd, 1987. 416 p.
19. *Nunavut Act, 1993. Government of Canada/Justice Laws Website*. Available at: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/N-28.6/> (accessed 11.01.2019).
20. *Yukon Act, 2002. Government of Canada/Justice Laws Website*. Available at: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/Y-2.01/> (accessed 11.01.2019).
21. *Northwest Territories Act, 2014. Government of Canada/Justice Laws Website*. Available at: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/N-27.05/> (accessed 11.01.2019).
22. *Yukon Devolution. Government of Canada*. Available at: <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1352470994098/1535467403471> (accessed 11.01.2019).

23. *Northwest Territories Devolution. Government of Canada.* Available at: <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1352398433161/1539625360223> (accessed 11.01.2019).
24. *Nunavut Devolution. Government of Canada.* Available at: <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1352471770723/1537900871295> (accessed 11.01.2019).

**DEVOLUTION AS AN INSTRUMENT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT
OF CANADIAN STATEHOOD**

(World Economy and International Relations, 2019, vol. 63, no. 12, pp. 109-119)

Received 24.03.2019.

Maria V. SOLYANOVA (solyanova.maria@gmail.com),

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

The issue of devolution is not fully researched in science. This is especially true for modern models of federalism, successfully implemented on the world stage. Canada is such a model. Initially, the devolution was initiated to create a legal basis for the unity and equality of various provinces, territories, subjects, that differ in historical, cultural, ethnic, religious, linguistic characteristics. An effective devolutionary model promotes free expression and consideration of interests of all subjects, which makes the state system stable and secured. The Canadian devolution promotes free expression of interests of regions and local communities, national cooperation and coordination between the federal center and provinces/territories. Therefore, it is important to analyze the features of modern development of the Canadian model in terms of its successful implementation. The article investigates the system of devolution in Canada, historical conditions for the formation of the modern distribution of powers between the federal government, provinces and territories. The factors and principles of devolutionary processes development, modern trends of transferring competencies to provinces and territories, problems associated with the fact that the federal center may face the process of decentralization of power, etc. are also researched in this article.

Keywords: Canada, provinces, territories, devolution, powers, decentralization, intergovernmental relations.

About author:

Maria V. SOLYANOVA, Candidate of Political Science, Center for North American Studies.

DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-12-109-119