

State administration and law

УДК 342.24 (71)

Варуни Л.Д.,

к.ю.н., доцент кафедри конституційного і міжнародного права факультету № 4, Харківський національний університет внутрішніх справ, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0024-385X>, VLarisa@i.ua

Україна, м. Харків

ФЕДЕРАЛІЗМ КАНАДИ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Висвітленню сутність та зміст канадського федералізму. Проаналізовано основні положення щодо взаємовідносин між суб'єктами федерації. Акцентовано увагу на розкритті проблемних питань. Серед них: фінансування освіти, розподіл зовнішньополітичної компетенції між федерацією та її суб'єктами, у тому числі у сфері федерально-провінційної співпраці у рамках участі Канади в міжнародних організаціях.

Зроблено висновок про те, що розмежування компетенції між союзом та його членами є одним із найбільш складних питань при федеративній формі державного устрою, у т.ч. і Канади.

Ключові слова: Конституційний акт, Канада, федералізм, взаємовідносини, суб'єкти, проблемні питання.

Постановка проблеми. Розглядаючи питання щодо форми держави певну зацікавленість викликає питання, пов'язане із взаємовідносинами, розмежуванням компетенції у різних сферах суспільного життя між федерацією у цілому та її суб'єктами щодо визначення ступеню автономності складових частин федерації, рівня децентралізації, демократизації суспільства, визначення проблемних питань, зокрема, канадського федералізму.

Дане питання є досить актуальним з огляду на те, що останнім часом між суб'єктами федерації та федерацією у цілому, спостерігається тенденція переходу до відносин партнерства, домовленостей, спільних дій, спільної відповідальності.

Слід зазначити, що питання, пов'язані з даною проблематикою знаходяться у полі зору багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких, як: В. Авер'янов, М. Баглай, І. Бергенон, В.О. Качур, В.А. Козлов, М. Корнієнко, Н. Мяловицька, В. Погорілко, І. Сабоурінг, В. Сіренко, Ю. Тодика, О. Фріцький, В. Чіркін, І. Черченко, В. Шаповал, та ін.

Разом із тим, аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблематики і на які спирається автор, надає можливість виділити невирішені раніше проблемні аспекти канадського федералізму, які наразі є відкритими.

Мета роботи – проаналізувати та розкрити питання щодо характеристики канадського федералізму та визначити проблемні питання у даній сфері.

Виклад основного матеріалу. Будь-яка федеративна держава, у т.ч. і Канада, передбачає верховенство федерального законодавства. Таким чином встановлюється ієрархія, за якої федеральний рівень влади виявляється вищим від рівня суб'єктів федерації.

Процес законодавчого закріплення подібної ієрархії у федеративній державі є складним. Адже, розмежовуючи компетенцію органів влади різних рівнів, законодавець повинен враховувати не лише сферу політичної влади а й усю сукупність діяльності владних структур щодо сфери економіки, соціальної сфери, управління інфра-

структурними галузями, питаннями зовнішньої політики та національної безпеки, право на використання природних ресурсів тощо.

Слід зауважити, що відповідно до закріплених у конституціях сучасних федеративних держав предметів відання і повноважень органів влади можна виділити такі, що належать виключно федерації, суб'єктам федерації, спільного відання та таких, що не закріплені у конституції. З поєднання цих видів предметів відання і повноважень складаються різні способи їх розмежування. Так, Канада належить до держав, у конституціях яких визначено дві сфери відання і повноважень – федерації та її суб'єктів, а повноваження, не передбачені в тексті конституції, належать або федеральним органам влади або регіональним.

Так, у Конституційному Акті 1867 р., як складовій частині Конституції Канади 1982 р., міститься перелік питань, які належать до відому федерації та перелік питань, що вирішуються на рівні суб'єктів федерації. Визначаючи компетенцію суб'єктів федерації на законодавчому рівні, законодавцем окреслюється коло питань, які не можуть бути предметом їхнього відання. Певною мірою такі обмеження направлені на недопущення того, щоб суб'єкти федерації набували ознак самостійних держав, мали право укладати союзи або вступати в коаліцію з іншими суб'єктами федерації чи зарубіжними країнами, право карбувати монети, випускати власні паперові гроші, тощо.

Слід відмітити, що найбільш гнучкою і зручною формою розмежування компетенції між рівнями влади є конкуруюча компетенція, яка включає значну частину економічних питань, які виражають спільний інтерес центру та регіонів. Мяловицька Н. зазначає, що наявність такої компетенції виключає жорстке розмежування повноважень і сприяє постійній взаємодії центру та регіонів з конкретних питань, коригуванню балансу між різними рівнями державної влади, але водночас може спричиняти конфліктні ситуації і тому вимагає виважених рішень [1, С.18-21]. Погоджуємось із даною позицією і ми.

Звернемо увагу на те, що загальним правилом у канадській моделі федералізму є виключна компетенція федерації або її суб'єктів, а спільна компетенція федерального центру й провінцій розглядається як виключення. До того ж у конституційних актах немає прямої вказівки на можливість взаємного делегування предметів відання. Зазначимо, що до компетенції федерації (ст.91 Конституційного акту 1867 р.) входять такі питання, як оборона, державний борг, емісія грошей, оподаткування, регулювання торгівлі, банківська система, відносини з індіанцями та ін. До компетенції провінцій (ст.92 Конституційного акту 1867 р.), що має обмежувальний характер, належать: місцеве оподаткування, створення провінційних державних органів і регулювання діяльності муніципалітетів, питання власності і цивільних прав, місцеве правосуддя і т.д.

Спільна юрисдикція встановлена у питаннях пенсійного забезпечення і грошової допомоги на утриманців (страхування від безробіття залишилося у віданні федерації). Федеральний уряд встановлює єдині стандарти і порядок розподілу витрат на оплату таких послуг, як медичне обслуговування, виплата пенсій, соціальне забезпечення і будівництво федеральних автомобільних шляхів [2, с.356]. Відмітимо, що за наявності сумніву презумпція тлумачиться на користь компетенції федерації.

Слід звернути увагу на те, що початок самостійному розвитку канадської держави покладає «Акт про Союз Канади, Нової Шотландії і Нью-Брансуїка, про їх управління і пов'язані з цим питання» («An Act for the Union of Canada, Nova Scotia and New Brunswick, and the Government thereof; and for Purposes connected therewith»). Положення даного документу, який дозволено було цитувати як «Акт про Британську Північну Америку 1867», мали вирішити цілу низку питань державно-правового життя Канади, що виникли у результаті утворення союзу провінцій [3].

Незважаючи на те, що «батьки конфедерації» обрали для майбутньої канадської держави принцип федералізму, вони були єдині у тому, що центральні органи влади повинні зосереджувати у своїх руках усі основні важелі управління, а у разі потреби й володіти відповідними правами для обмеження автономії провінцій або прямого втручання у сферу їхньої юрисдикції. Про це переконливо свідчить текст Акту 1867 р. Зокрема, у даному акті спостерігається вертикальний розподіл повноважень між двома рівнями влади – федеральним і провінційним [4, с.67].

Зазначимо, що в Акті 1867 р. були закладені фундаментальні основи державного механізму Канади, і, передусім, – структури та регламентації діяльності центральних органів влади – глави держави, виконавчого апарату, парламенту, судових інстанцій та ін., на основі принципу федералізму, оскільки союз цих провінцій став політичним компромісом між ними і мав гарантувати безпеку і захист інтересів як самих провінцій, так і національно-мовних груп. Канада дістала систему федеративного устрою з розподілом повноважень та закріпленням за центральною владою права втручатися в справи суб'єктів федерації [5, с.27-28].

Звернемо увагу на те, що Акт 1867 р. проголосив також сферою компетенції провінцій питання освіти. Це була одна із найбільш спірних статей у конституції та викликала

постійні суперечки між франкомовними та англomовними канадцами [4].

Необхідно відмітити важливість положень статті 93 Конституційного акту 1867 року, яка полягає у тому, що федеральний уряд був наділений владою захищати освітні права релігійних меншин від втручання провінції. Однак, досить часто федеральний уряд зазнавав труднощів при вирішенні даних питань, оскільки доводилося втручатися в автономію провінцій. До того ж це викликало двояку реакцію: національні меншини засуджували федеральний уряд у разі невтручання у вирішення справи, з іншого боку, у разі втручання – засуджувався провінцією [6].

Зазначимо, що у другій половині ХХ століття Канада увійшла до числа світових лідерів за такими показниками як видатки на освіту, витрати грошей з розрахунку на одного учня, співвідношення між викладачами та учнями в середніх школах і вузах, використанням комп'ютерної техніки у навчальному процесі і т.д. Головним же результатом довгострокової політики держави у цій сфері стало постійне підвищення освітнього рівня населення і формування стійких позитивних зв'язків між інвестиціями в людський капітал і розвитком економіки і суспільства.

Оскільки, у Канаді освіта відноситься до юрисдикції суб'єктів федерації, а саме провінцій та територій, система її організації може істотно відрізнятися у різних регіонах, хоча в узагальненому вигляді суттєвих відмінностей щодо освітніх стандартів не має. Слід відмітити, що у структурі федерального уряду Канади відсутнє міністерство освіти. Існують міністерства освіти відповідних суб'єктів федерації.

Згідно до закріплених Конституцією повноважень, у Канаді федеральний уряд не має права направляти асигнування на освітню діяльність вузів прямо, а лише опосередковано. Так, у фінансуванні шкільної освіти федеральна влада майже не приймає участі, а її організаційний і фінансовий внесок у розвиток вищої і професійно-технічної освіти є значним.

Необхідно звернути увагу на те, що активізація ролі федерального уряду у сфері освіти, розвиток взаємодії з провінціями і безпосередньо з навчальними закладами відбувається у зв'язку з розробкою і здійсненням загальнонаціональної інноваційної стратегії [7]. Так, у результаті підписання відповідних угод із провінціями чи безпосередньо з університетами щодо реалізації планів даної стратегії були засновані нові програми, у рамках яких федеральний уряд поступово нарощує асигнування на підготовку викладацьких кадрів для університетів, на підвищення оплати праці викладачам, реорганізацію вузівських бібліотек, технічне оснащення навчального процесу, проведення дослідницьких робіт [8, с.82-103].

Важливо звернути увагу і на те, що ст.93 Конституційного акту 1867 року містить положення про те, що парламент Канади може видавати допоміжні закони, а Генерал-губернатор приймати певні рішення у Раді на підставі даної статті з метою її виконання.

Слід виділити і такий напрямок розмежування компетенції між федерацією у цілому та її суб'єктами як зовнішньополітичний. Так, в механізмі зовнішніх відносин держави, зокрема, федеративної, виникає проблема щодо розмежування компетенції. Відмітимо, що суб'єкти федерації мають надзвичайно обмежені повноваження у

сфері зовнішньої політики, адже саме держави визначаються як суб'єкти міжнародного публічного права.

З огляду на це суб'єкти федерації володіють значною самостійністю у внутрішніх справах, а зовнішні зносини, як правило, зосереджені в руках центральної влади. Межі самостійності суб'єктів визначаються конституцією федеративної держави [9, с.35].

Звернемо увагу на те, що на відміну від конституцій ряду інших федеративних держав, Конституція Канади не наділяє суб'єктів федерації повноваженнями щодо укладення угод з іноземними партнерами, так само як і, зрештою, не регламентує зовнішньополітичної компетенції самої федерації (ст. 132 Конституційного Акту 1867 р.). У такій ситуації міжнародно-договірна практика провінцій Канади, яка *de facto* склалася на сьогоднішній день, набуває значення так званої конституційної конвенції (звичаю), а проблема конституційного розподілу зовнішньополітичної компетенції між федеральним «центром» і провінціями Канади на сьогодні залишається відкритою [10, с.160-163].

У даному контексті важливого значення набувають питання щодо федерального-провінційної співпраці у сфері міжнародних відносин. Зокрема, до підписання міжнародної угоди за участю Канади федеральний уряд веде прямі консультації з урядами провінцій з усіх питань, що входять до провінційної компетенції. Такого роду взаємодія була успішно апробована, зокрема, на початку 90-х років XX століття в ході підготовки Договору про Північноамериканську зону вільної торгівлі, коли перед підписанням договору, його проект було детально проаналізовано урядами усіх десяти провінцій Канади з наданням прем'єром кожної провінції офіційного висновку щодо даного проекту. В деяких інших випадках укладались угоди *ad hoc* між федеральним урядом і урядами провінцій, що надавали суб'єктам канадської федерації свободу дій на міжнародній арені у певній сфері діяльності.

Слід також звернути увагу на проблемні питання, які виникають у сфері федерального-провінційної співпраці у рамках участі Канади в міжнародних організаціях, де є необхідною гармонізація позицій «центру» і суб'єктів федерації, оскільки питання, що належать до сфери діяльності цілого ряду міжнародних організацій (ЮНЕСКО, Міжнародна організація праці, Всесвітня організація охорони здоров'я, тощо) за Конституцією Канади, становлять предмет провінційної або ж конкуруючої компетенції. Відмітимо, що практика федерального-провінційної взаємодії у даній сфері являє собою, відповідно до розробленого механізму співпраці, певний алгоритм дій. Згідно якого провінції інформують федеральну владу про те, що угода, яка готується, в аспекті взаємодії зі спеціалізованими установами ООН, зачіпає питання провінційної компетенції. У свою чергу федеральний уряд завчасно повідомляє провінції про всі положення майбутніх міжнародних угод за участю Канади, що торкаються інтересів суб'єктів федерації.

У сучасних умовах, за відсутності чіткої конституційної регламентації із розглянутого кола питань, взаємовідносини федерального «центру» і суб'єктів федерації у сфері зовнішньої політики Канади нерідко ґрунтуються на звичаєвих нормах, що склались у цій сфері. Провінції

Канади виявляють певну ступінь самостійності зовнішньополітичної активності, без участі федерального «центру», що також має, в основному, звичаєве підґрунтя [10, с.160-163].

Звернемо увагу на те, що чимало важливих рішень приймається на федерально-провінційних нарадах і конференціях, які жодним чином не регламентовані в конституційному порядку. Питання, пов'язані з оподаткуванням, виплатою пенсій, медичним обслуговуванням досить часто є предметом обговорення між главами федерального та провінційних урядів.

Для більш точного з'ясування розмежування компетенції провінційних і федеральних властей сторони спору вдаються до судової практики, оскільки законодавчі повноваження федеральних і провінційних рівнів влади змінювалися не тільки завдяки внесенню змін до Конституції, але й шляхом їх тлумачення судовою владою Канади. Важливе місце в розвитку канадського федералізму посідає Верховний суд Канади, який за Конституційним Актом 1982 року отримав також повноваження конституційного суду (частково дані повноваження він виконував і раніше на підставі конституційного звичаю) [2].

Висновки. Таким чином, з огляду на вищевикладене можна зробити висновок про те, що розмежування компетенції між союзом та його членами є одним із найбільш складних питань при федеративній формі державного устрою, у т. ч. і Канади. Канада належить до держав, у конституціях яких визначено дві сфери відання і повноважень – федерації та її суб'єктів, а повноваження, не передбачені в тексті конституції, належать або федеральним органам влади або регіональним. Перелік питань, що відносяться до виняткової компетенції канадських провінцій, вважається остаточним, а компетенція союзу може доповнюватись і розширюватись. Особливістю канадської моделі федералізму є виключна компетенція федерації або її суб'єктів, а спільна компетенція федерального центру й провінцій розглядається як виключення.

Серед проблемних питань канадського федералізму слід виділити питання, пов'язані з фінансуванням освіти в аспекті активізації ролі федеральної влади щодо взаємодії з провінціями і безпосередньо з навчальними закладами; розподілу зовнішньополітичної компетенції між федерацією у цілому та її суб'єктами, у тому числі у сфері федерального-провінційної співпраці у рамках участі Канади в міжнародних організаціях.

З огляду на вищевикладене вважаємо, що питання щодо розмежування компетенції у залежності від предмету відання у сучасній федеративній державі, у т.ч. Канаді, є перспективним в аспекті подальших розвідок у даному напрямку.

Література

1. Мяловицька Н. Особливості розмежування компетенцій між рівнями влади в сучасних федеративних державах світу / Н. Мяловицька // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2006. – № 70. – 110 с.
2. Конституції зарубіжних країн: Навчальний посібник. / Авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломісць, О.В. Марцеляк та ін. / За заг. ред. К.Ю.н., доц. В.О. Серьогіна. – Харків: Видавництво «ФІЛІН», 2009. – 664 с.
3. Bergeron I. The History of Quebec. The Patriote's Handbook, – Toronto. -1975. – P.140

4. Sabouring I. *Canadian Federalism and International Organization: A Focus on Quebec. A Dissertation.* – Columbia University. – 1971. – P. 67

5. Качур В.О. *Англо-американські державотворчі традиції в Акті про Британську Північну Америку 1867 року (до 140-річчя з дня утворення Канадської держави)* // В.О. Качур // Часопис Київського університету права: укр. наук.-теорет часопис. – Київ, ун-т права НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – 2007. – № 4. – 214 с.

6. Van Loon R.J., Whittington M.S. *The Canadian Political System.* – Toronto. – 1987. – P. 247

7. Соколов В.М. *Канада на путях построения инновационного общества* / В.М. Соколов // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2005. – № 6, С.23-36

8. Немова Л.А. *Канада: политика государства в сфере образования* / Л.А. Немова // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2006. – № 9 (441). – 130 с.

9. Черченко І. *Участь суб'єктів федерації в механізмі зовнішніх відносин Канади (конституційно-правовий аспект)* / І.Черченко // Право України. – 2003. – № 10. – 172 с.

10. Сироїд Т.Л. *Міжнародне право: навч. посібник.* – Х.: ХНУВС, 2009. – 312 с.

References

1. Mialovyt'ska N. *Osoblyvosti rozmezhuвання kompetentsii mizh rivniamy vlady v suchasnykh federatyvnykh derzhavakh svitu* / N. Mialovyt'ska // Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. – 2006. – № 70. – 110 s.

2. Konstytutsii zarubizhnykh krain: Navchalnyi posibnyk / Avt.-uporiad.: V.O. Serohin, Yu.M. Kolomiets, O.V. Martsefiak ta in. / Za zah. red. kiu.n., dots.V.O. Serohina. – Kharkiv: Vydavnytstvo «FYNN», 2009. – 664 s.

3. Bergenon I. *The History of Quebec. The Patrietes Handbook.* – Toronto. – 1975. – P.140

4. Sabouring I. *Canadian Federalism and International Organization: A Focus on Quebec. A Dissertation.* – Columbia University. – 1971. – P. 67

5. Качур В.О. *Англо-американські державотворчі традиції в Акті про Британську Північну Америку 1867 року (до 140-річчя з дня утворення Канадської держави)* // В.О. Качур // Часопис Київського університету права: укр. наук.-теорет часопис. – Київ, ун-т права НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – 2007. – № 4. – 214 с.

6. Van Loon R.J., Whittington M.S. *The Canadian Political System.* – Toronto. – 1987. – P. 247

7. Sokolov V.Y. *Kanada na putiakh postroyeniya innovatsionnoho obschestva* / V.Y. Sokolov // SSHA y Kanada: ekonomika, polityka, kultura. – 2005. – № 6, S. 23-36

8. Nemova L.A. *Kanada: polityka gosudarstva v sfere obrazovaniya* / L.A. Nemova // SSHA y Kanada: ekonomika, polityka, kultura. – 2006. – № 9 (441). – 130 s.

9. Cherchenko I. *Uchast subiektiv federatsii v mekhanizmi zovnishnikh vidnosyn Kanady (konstytutsiino-pravovyi aspekt)* / I. Cherchenko // Pravo Ukrainy. – 2003. – № 10. – 172 s.

10. Syroid T.L. *Mizhnarodne pravo: navch. posibnyk.* – Kh.: KfNVU, 2009. – 312 s.

Varunts L.D.,

Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Department constitutional and International law, Faculty № 4
Kharkiv National University of Internal Affairs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0024-385X>,
VLarisa@i.ua

Ukraine, Kharkiv

FEDERALISM OF CANADA: GENERAL CHARACTERISTICS AND ISSUES OF CONCERN

The article is devoted to highlighting the essence and content of Canadian federalism. Analyze the main provisions about the relationship between the subjects of the Federation. The author focuses on the disclosure of problematic issues.

Among them are issues related to the financing of education, the distribution of the foreign policy framework between the federation and its subjects, including in the sphere of federal-provincial cooperation in the framework of Canada's participation in international organizations.

It was concluded that the delimitation of competence between the union and its members is one of the most difficult issues in a federal form of government, including Canada.

Key words: constitutional status, Canada, federalism, relationship, subjects, problematic issues.

