

Об одном институциональном противоречии в регулировании международных связей Канады и ее провинций*

Фарушкин М.Х.

Доктор философских наук, профессор кафедры политологии
Казанского (Приволжского) федерального университета,
член-корреспондент Академии наук Республики Татарстан

Автор предлагает обратиться к зарубежному опыту организации соответствующей деятельности, который имеет богатый потенциал решений проблем, характерных для современной российской практики и теоретического исследования данного вопроса.

Канада является самой децентрализованной федерацией в мире. Рядом с ней можно поставить только Швейцарию, но международные внешнеэкономические и гуманитарные связи швейцарских кантонов менее интенсивные по сравнению со связями канадских провинций. В целом же есть много общих черт, характеризующих внешнеэкономическую деятельность как субъектов канадской федерации, так и региональных игроков из других стран. В то же время опыт Канады в определенной мере уникален. В этой связи в статье рассматривается одна из особенностей регулирования внешних связей данной страны и ее провинций.

Эта особенность заключается в том, что процессу осуществления Канадой внешнеэкономической политики свойственно институциональное противоречие. Оно обусловлено природой федеративной системы этой страны и связано с выполнением обязательств по международным договорам. Суть противоречия в том, что федеральной власти принадлежит исключительное конституционное право заключать международные договоры и, соответственно, брать на себя соответствующие обязательства. Но это право распространяется на заключение договоров только по тем вопросам, которые относятся к предметам федерального ведения. Если предметом договоров являются вопросы, относящиеся к ведению провинций, последние могут не согласиться на соблюдение договорных обязательств федерального правительства и они не несут ответственности ни по канадскому, ни по международному праву. В 2002 г. власти Квебека даже приняли закон, предусматривающий обязательную ратификацию Национальной Ассамблеей Квебека любого федерального договора, который затрагивает сферы юрисдикции Квебека.

У федерального правительства нет полномочий заставить провинции выполнять указанные до-

говору, хотя это не исключает возможность политического давления. Как отмечалось в литературе, «федеральные власти, по Конституции, не имеют права лишь на основании факта заключения международного договора и необходимости его исполнения вторгаться в сферу юрисдикции провинций» [1, с. 45-46].

Таким образом, возникающая иногда трудность согласования интересов федерации и провинций при заключении торговых и инвестиционных договоров заключается в существующем в Канаде конституционном распределении полномочий между федеральным правительством и правительствами провинций.

Примеров столкновения интересов федеральной власти и провинций довольно много. Так, еще в 1935 г. канадское правительство решило присоединиться к трем конвенциям Международной организации труда и ввести на их основе соответствующее законодательство внутри страны, провинция Онтарио оспорило это решение в Судебном комитете Тайного Совета, который, в частности, отметил, что федеральная власть не может принимать законодательство, хотя бы и вытекающее из присоединения к международной конвенции, но относящееся к компетенции провинций. «Таким образом, был установлен важный прецедент, согласно которому, если для введения в силу международного договора, заключенного федеральным правительством, требуется изменение провинциального статутного права, федеральное

* Статья известного ученого члена-корреспондента Академии наук Республики Татарстан, профессора М.Х. Фарушкина открывает новую рубрику в научной дискуссии о направлениях и формах организации внешних связей регионов России, начатую в момент проведения Международной научно-практической конференции «Внешние связи регионов Российской Федерации. Опыт Республики Татарстан» (г. Казань, 2-3 ноября 2017 г.).

правительство не может осуществить такое изменение без одновременного принятия законодательства в провинциях, если вопрос целиком или частично относится к их компетенции» [2, p. 260].

Другой пример связан с Киотским протоколом об изменении климата. Канадские провинции участвовали в переговорах в Киото в составе канадской делегации. Их мнения по вопросу, бывшему предметом переговоров, разделились. Но их общее возмущение вызвало сделанное в одностороннем порядке заявление тогдашнего Премьер-министра Канады о том, что Канада ратифицирует Киотский Протокол. Провинции реагировали опубликованием совместного заявления с осуждением главы федерального правительства [3, p. 22].

Очевидны отрицательные последствия такого положения. Вступая с другими государствами в договоры и соглашения, которые затрагивают компетенцию провинций, канадское правительство рискует не выполнить взятые на себя обязательства. В результате у иностранных партнеров появляется неуверенность в выполнении Канадой своих договорных обязательств. В частности, перед началом переговоров о заключении всеобъемлющего экономического и торгового соглашения между Канадой и Европейским Союзом в 2009 г. у представителей ЕС было сомнение относительно целесообразности вступления в такие переговоры из-за позиции канадских провинций, поскольку ЕС стремился получить значительные уступки в сферах, подпадающих под их юрисдикцию, включая обязательства провинций не дискриминировать поставщиков из стран ЕС при принятии решений о поставках [4, p. 539]. И партнеры по переговорам из ЕС настаивали, чтобы в составе канадской делегации были и представлены провинции.

Активность субъектов федерации в сфере внешних связей создает для федерации трудность сплоченно выступать на внешнеполитической арене (говорить «одним голосом»). Особая позиция некоторых канадских провинций нередко вызывает недовольство иностранных партнеров Канады вплоть до обращения в рамках ВТО к процедурам улаживания споров. Так, США и другие страны успешно оспорили требования Программы зеленой энергетики Онтарио, которая разрешала производителям энергии извлекать преимущества из Программы только при условии, что они используют оборудование, закупленное в Онтарио [4, p. 537].

Более того, нарушения провинциями международных норм экономического сотрудничества наносят прямой материальный ущерб Канаде. Известен случай, когда Ньюфаундленд и Лабрадор экспроприировали имущество одной американской компании-инвестора без компенсации, что нарушало обязательства Канады по Североамериканскому соглашению о свободной торговле (НАФТА). В конечном счете в

2010 г. Канада была вынуждена выплатить инвестору из США 130 млн. канадских долларов. Попытки канадского федерального правительства заставить названные две провинции возместить причиненный ущерб оказались безуспешными [4, p. 540].

Существуют ли способы преодоления институционального противоречия, о котором идет речь? При авторитарном режиме эта проблема решается просто: путем команды со стороны властного центра или даже единоличного верховного правителя, при этом неважно оформлено это законодательно или нет. В демократически организованной и децентрализованной федерации, а Канада является таковой, указанный метод разрешения противоречий неприемлем. Отсюда поиски различных форм компромисса. В канадской практике выработаны определенные формы согласования интересов федерального центра и провинций в области внешних связей.

Одной из них является форма консультаций федерального правительства с провинциями до заключения договора, хотя юридически оно не обязано проводить такие консультации и получать предварительное согласие относительно будущих договорных обязательств, которые правительство намеревается взять на себя.

Другая форма сотрудничества – это привлечение провинций к участию в международных переговорах. Данный случай рассматривается специалистами как сделка, по которой позитивное отношение провинций к ратификации международных соглашений, заключенных федеральной властью, обменивается на их участие в международных торговых переговорах [5, p. 265].

Так, в свое время в переговорах с США по вопросу о заключении Соглашения о свободной торговле федеральным правительством Канады и канадскими провинциями было принято политическое решение о том, что провинции будут участвовать в полной мере в переговорном процессе. Однако обе стороны вкладывали в это положение разный смысл. Провинции стремились внести свой вклад в определение позиции Канады на указанных переговорах и надеялись на контроль за работой федерального переговорщика. Федеральное же правительство предполагало ограничение участия провинций тесными консультациями. Выход был найден в компромиссе в форме создания Постоянного Комитета по торговым переговорам, эффективность которого оказалась спорной.

Другой пример, на переговорах с Европейским Сообществом с целью разрешения проблемы, возникшей в связи с проводившейся провинциями Канады политикой цен на спиртные напитки, в канадской делегации были представлены сразу восемь провинций.

В 2006 г. федеральное правительство Канады и правительство провинции Квебек пришли к согла-

сию о том, что Квебек будет иметь постоянного представителя в составе канадской делегации в ЮНЕСКО в Париже и что федеральное правительство будет консультироваться с правительством Квебека до того, как займет формальную позицию в контексте работы данной международной организации.

Во внешнеэкономической политике Канады практиковалась и такая форма взаимодействия федерального центра и провинций, как передача федеральным правительством некоторых своих полномочий в области внешнеэкономических связей провинциям. Так, в зарубежной литературе отмечалось, что в канадско-американских переговорах по вопросу о кислотных осадках правительство Канады фактически передало свои полномочия провинциям, в частности, правительствам Онтарио и Квебека. В этом случае эти провинции действовали в двойном качестве. С одной стороны, они выступали как самостоятельные участники переговоров, с другой – их деятельность укладывалась в общую внешнюю стратегию Оттавы [6, р. 177, 183].

Однако фактически применяемые формы взаимодействия правительств федерации и провинций не имеют институционального закрепления. И чтобы интегрировать провинции в формулирование внешнеторговой политики Канады, провинции Квебек и Альберта требуют институционализировать этот процесс [7, р. 55-57].

Конституционная конструкция разграничения полномочий в сфере международных связей, сложившаяся в Канаде, получила неоднозначную оценку среди отечественных и зарубежных специалистов. По-видимому, преобладающей является точка зрения, согласно которой взаимоотношения центра и регионов в области внешних связей должны строиться на строго иерархической основе. Право центральной власти на монополию внешней политики, включая заключение международных договоров и соглашений по всем вопросам, в том числе по тем, которые относятся к компетенции регионов, объявляется незыблемым. Такой подход объясняют принципом государственного суверенитета. «Однозначно, что если территория юрисдикции одной из сторон договора включает территорию юрисдикции другой стороны, то действие такого договора должно быть обусловлено волеизъявлением только первой стороны» [8, с. 93]. И в контексте современного международного права центральное правительство несет ответственность за выполнение договорных обязательств независимо от внутренних юрисдикционных вопросов [9, р. 132].

Однако не все выглядит так однозначно. В данном случае возникает, по крайней мере, несколько теоретических и практических вопросов: 1) как понимать суверенитет? Существует ли монополия национального государства на суверенитет или он делим между центральной властью и субъектами

федерации, тем более если последние называются государствами? Если субъекты федерации лишены суверенитета, то как понимать формулу, согласно которой в пределах своего ведения и полномочий регионы осуществляют всю полноту государственной власти? Означает ли полнота власти самостоятельность, суверенитет? Мнения по этим вопросам разделились.

Российская власть в лице Конституционного Суда РФ начисто отрицает суверенитет республик в составе Российской Федерации. Среди же научной общественности многие специалисты считают, что суверенитет делим. Зарубежная практика тоже не однозначна. В Конституциях Швейцарии и Мексики признается суверенитет, соответственно, кантонов и штатов. Верховный Суд США неоднократно отмечал суверенитет штатов. На мой взгляд, суверенитет делим и субъекты федерации обладают частичным суверенитетом, ограниченным их предметами ведения и полномочиями.

Проблема в том, что уровень их суверенитета бывает разным в зависимости от характера федерации. В децентрализованных федерациях предметы ведения и полномочия субъектов довольно широки и поэтому их уровень суверенности значительно выше. В сверхцентрализованных федерациях, а тем более в условиях тотальной де-федерализации, объем полномочий, а соответственно и степень самостоятельности, резко сокращаются, в результате чего уровень суверенности составных частей федерации приближается к нулю. Так что суверенитет – явление измеримое.

2) Если признать монопольное право федеральной власти заключать международные договоры и соглашения по всем вопросам, в том числе и по тем, которые относятся к компетенции субъектов федерации, то как быть с конституционным разграничением предметов ведения и полномочий? Ведь на уровне Конституции и основанном на ней законодательстве закрепляются исключительные полномочия субъектов федерации, вторгаться в которые федеральный центр не имеет права, в том числе, по логике, путем заключения международного договора или соглашения. Что касается Канады, то, по мнению канадских специалистов, она должна действовать в рамках институтов федерализма [10, р. 530].

Единственный выход заключается, по-видимому, в том, чтобы, не нарушая конституционное распределение федеральных и региональных полномочий, разработать и законодательно закрепить достаточно подробный механизм согласования внешнеэкономических и гуманитарных интересов обеих сторон – федерации и ее членов. Формы такого согласования довольно полно представлены в опыте канадской федерации.

Литература:

1. Шилов В.Е. Канадский федерализм и международные отношения. – М.: Наука, 1985. – 192 с.
2. Elazar D. Exploring Federalism. – Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987. – 335 p.
3. Lecours A., Anderson G. Foreign Policy and Intergovernmental Relations in Canada // Federalism and International Relations: Role of Subnational Units. – London: Clarendon Press, 1990.
4. Vaduzer J. A. Could intergovernmental agreement increase the credibility of Canadian treaty commitments in areas within provincial jurisdiction? // International Journal. – 2013. – Vol. 68. – № 4. – P. 536-544.
5. Simeon R. Canada and United States: Lessons from the North American Experience. // Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World. – Vancouver: UBC Press, 1995. – 265 p.
6. Hocking B. Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy. – N.Y.: St. Martin's Press, 1993. – 203 p.
7. Kukucha Ch. J. The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy. – Vancouver: UBC Press, 2008. – 242 p.
8. Пименов Е. А. О роли судов в становлении федерализма в Канаде и России: сравнительно-правовой анализ // США – Канада. Экономика, политика, культура. – 2011. – № 11. – С. 91-104.
9. Kukucha Ch. J. From Kyoto to the WTO: Evaluating the Constitutional Legitimacy of the Provinces in Canadian Foreign Trade and Environmental Policy // Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique. – 2005. – Vol. 38. – № 1. – P. 129-152.
10. Kukucha Ch. J. Canadian sub-federal governments and CETA: Overarching themes and future trends // International Journal. – 2013. – Vol. 68. – № 4. – P. 528-535.