

Управление природными ресурсами в федерации: модель Канады



С.Ю. Данилов

Профессор, департамент общих и междисциплинарных дисциплин факультета права, Национальный университет «Высшая школа экономики», доктор исторических наук. Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, Мясницкая ул., 20. E-mail: sdanilov@hse.ru



Аннотация

Предметом данной статьи является рассмотрение на примере Канады форм и средств разграничения полномочий федерального центра и субъектов федерации в процессе управления природно-ресурсным достоянием страны. В том числе исследуется чрезвычайно важный на практике вопрос о разделе между двумя уровнями государственной власти доходов, образующихся в секторе ресурсной экономики. Изучаются разнообразные средства правового регулирования кризисно-конфликтных ситуаций, создающихся в природно-ресурсном секторе экономики Среди них: акты статутного права, приказы-в-совете (подзаконные нормативные акты), а также такой инструмент, как постановления федерально-провинциальных конференций (совещаний). Подвергнута разбору применяемая в ресурсной экономике Северной Америки система налогов и арендных платежей. Автор подробно анализирует опасности, проистекающие из возможности утраты государством экономического суверенитета, в первую очередь в сфере управления ресурсной политикой. Оценивается положительное значение соблюдения в современной обстановке конституционных норм, в том числе сформулированных еще в XIX веке, но сохраняющих тем не менее свою ценность. Подчеркивается значение деятельности государственных корпораций, нацеленных не на монополизацию рынка, но на сотрудничество с малым национальным бизнесом и создающих уместный противовес позициям и влиянию транснационального капитала. Исследование построено на общенаучных и специальных методах познания: историческом, формально-юридическом, системном и диалектическом. Автором обработаны многочисленные данные, почерпнутые из разнообразных правовых и исторических источников. На примере рассмотрения выработанного федеральным центром и провинциями Канады многообразного опыта компромиссного по форме и правового по содержанию и потому гибкого регулирования данной сферы автор делает вывод о возможности высокоэффективного управления децентрализованным и территориально протяженным федеративным государством, испытывающим к тому недостаток свободных капиталов и новой технологии. В качестве условий успешности такого управления названы: 1) верховенство права, из которого проистекает соблюдение при какой угодно конъюнктуре требований, предъявляемых правом к гражданам и в первую очередь — к институтам государственной власти, к ее должностным лицам, 2) ясно выраженная политическая воля, 3) умелый подбор кадров. Только такой способ реализации власти имеет будущее.



Ключевые слова

федерация, провинции, конституционные нормы, сферы компетенции, нефть, газ, комплекс, раздел доходов, налоги, арендная плата.

Для цитирования: Данилов С.Ю. Управление природными ресурсами в федерации: модель Канады // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 5. С. 215–236.

УДК: 342

DOI: 10.17323/2072-8166.2019.5.215.236

Введение

Федеративная форма государственного устройства, с одной стороны, создает значительно более широкие возможности выражения и отстаивания легитимных местных интересов, нежели это имеет место в унитарном государстве. Но, с другой стороны, она же является фактором, существенно лимитирующим свободу действий институтов федерального центра, в чьи обязанности входит формирование и отстаивание общегосударственных интересов внутри страны и за ее пределами.

Канадский федерализм является одним из старейших и наиболее уважаемых в современном мире. Восприняв многое из созданных ранее моделей государственно-территориального устройства, он прошел сложные этапы развития, продемонстрировав незаурядную пластичность, которая выражается в способности эволюционировать в соответствии с подверженными изменениям социально-экономическими условиями. Централизованная некогда Канадская федерация стала в наши дни — в рамках прежней, хотя и частично обновленной Конституции образца второй половины XIX века, — децентрализованным государством. Один из вопросов, который обоим уровням государственной власти Канады постоянно приходится регулировать, — это вопрос об управлении в изобилии имеющимися в стране природными ресурсами. Объективные препятствия, стоящие перед страной на этом пути — большие территориальные параметры Канады; суровые природные условия; недостаток свободных капиталов и новой технологии; процессы североамериканской интеграции, опасные для экономического суверенитета Канады. Нельзя считать свободными от недостатков и нормы Конституционного акта, составленного, когда Канада была сельской периферией западной цивилизации, ее ресурсы были мало разведаны и мало кто мог предвидеть экономические реалии современности.

Формы и способы правового и политического регулирования указанных вопросов, выработанные институтами федеральной и провинциальной

властей Канады в охарактеризованных выше исторических условиях, заслуживают изучения российскими специалистами и практиками в плане учета негативных сторон такого регулирования и усвоения и использования его позитивных аспектов.

1. Особенности конституционного распределения полномочий по вертикали

Основы механизма такого распределения фиксирует Конституция (Конституционный акт) Канады 1867г. На формирование модели канадского федерализма существенно воздействовал опыт двух образовавшихся ранее федераций — США и Швейцарии. Подобно швейцарской модели, канадская модель федеративных отношений основана на договорной основе: учредителями канадской федерации согласно конституционной преамбуле являются федерально объединившиеся (*federally united*) провинции. Определению сфер компетенции двух уровней власти — федерального и провинциального — в Конституции отведено много места¹.

Распределение предметов компетенции по вертикали регулируется статьями шести обширных разделов глав 3, 6 и 8 Конституционного акта. Это разделы «Распределение законодательной власти», «Полномочия парламента», «Законодательство провинций», «Исполнительная власть», «Отправление правосудия», «Доходы; долги; активы; налоги», «Исключительные полномочия законодательных ассамблей провинций». Данной тематике отведено в совокупности 67 статей Конституционного акта, что составляет около 40% общего их количества и почти 45% его текста.

Составители Конституционного акта стремились во избежание будущих разночтений исчерпывающе перечислить и с максимальной ясностью распределить предметы компетенции центра и провинций. С этой целью они отвергли варианты трехчленной конституционной компетенции с выделением совместной или конкурирующей компетенции (швейцарская модель). Была ими отклонена и модель пятичленной компетенции с выделением двух сфер запретов и сферы «подразумеваемых полномочий» над вновь возникающими предметами правового регулирования (американская модель федерализма). Канадская модель федерализма в результате знает две исключительные сферы компетенции: федеральную и провинциальную.

В соответствии с нормами ст. 55, 56, 90–92 и 109 Конституционного акта воплощение принципа двух исключительных сфер компетенции выглядит следующим образом. К сфере исключительной компетенции федерального

¹ Все выдержки их Конституционного акта Канады приводятся по официальному изданию: Canada. Department of Justice. A Consolidation of the Constitutional Acts 1867–1982. Ottawa, 2017.

центра² отнесены: 1) внешняя политика («внешние сношения») федерации; 2) иммиграция и натурализация; 3) уголовное законодательство; 4) органы безопасности; 5) места заключения каторжного режима; 6) народное ополчение (милиция); 7) эмиссионное и банковское дело («чеканка монеты»); 8) федеральные налоги; 9) мореплавание и рыболовство; 10) сельское и лесное хозяйство; 11) регулирование торговли и обмена; 12) право вето в отношении провинциального законодательства.

Сверх того, по ст. 91(2) раздела «Распределение законодательной власти» центр наделен правом «издавать законы в интересах мира, порядка и хорошего управления во всех областях, не отнесенных прямо к исключительной компетенции провинций». Это полномочие иногда предлагают рассматривать в качестве инструмента дискреционного усмотрения федерального центра; полагают также (со ссылкой на русский перевод Конституционного акта), что данное полномочие может быть применимо только к «важнейшим вопросам жизни страны». Подобное прочтение первоисточника следует считать ошибочным: в англоязычном оригинале ст. 91 Конституционного акта и в его русском переводе оговорок (или уточнений) относительно степени важности полномочий нет. Отсутствуют они и в прочих статьях Конституционного акта. Как мы увидим, «важные полномочия» распределены в акте между двумя уровнями власти приблизительно поровну.

Среди предметов сферы исключительной компетенции провинций фигурируют: 1) гражданское законодательство, право собственности и защита гражданских прав личности; 2) заключение брака и его расторжение; 3) управление правосудия; 4) места заключения обычного режима; 5) просвещение и образование; 6) здравоохранение и ветеринарное дело; 7) провинциальные налоги и сборы; 8) денежные займы; 9) социальные программы («социальное вспомоществование»); 10) средства сообщения (дороги, транспорт и прочие средства связи в пределах провинции); 11) раздача патентов на местные и муниципальные нужды; 12) регистрация корпораций «провинциального масштаба»; 13) земля; 14) прочие природные ресурсы; 15) муниципальные учреждения.

Данный перечень предметов находит завершение в норме ст. 92 (16) Акта, которая относит к предметам исключительной провинциальной компетенции «другие вопросы чисто местного или частного характера». В согласии с данным положением, ст. 109 раздела «Доходы» закрепляет право собствен-

² Поскольку Канада принадлежит к парламентарным монархиям, ее конституционная теория и практика оперируют такими терминами, как, например, «Парламент» и «Корона». Обобщающие доктринальные термины, выработанные юридической наукой континентально-европейской модели, типа «федеральный центр», «центр» или «органы законодательной (исполнительной, судебной) власти», канадцам неизвестны. В настоящей статье для удобства изложения и восприятия отечественными читателями применяется привычная нам терминология.

ности провинций на землю и полезные ископаемые на их территории», т.е. на любые природные ресурсы.

Из норм ст. 92 явственно следует, что перечень предметов провинциальной компетенции оставлен открытым. В то же время основные в момент создания Конституции отрасли экономики, приносящие государству наибольшие налоговые доходы — сельское и лесное хозяйство, рыболовство, мореплавание (а также натурализация и иммиграция), — к категории «чисто местных или частных вопросов» отнесены не были, тогда как до создания федерации они входили в сферу компетенции провинций (колоний).

Следовательно, при образовании федерации сфера провинциальной компетенции была урезана. Часть ее предметов была перенесена в сферу исключительной федеральной компетенции. Даже места размещения провинциальных столиц были указаны провинциям «сверху» (ст. 68 раздела «Исполнительная власть» Конституционного акта).

Сказанное дает основания характеризовать первоначальную модель канадского государства как договорную централизованную парламентскую федерацию. Соединение принципа договорного федерализма с принципом сильной центральной власти и с монархической формой правления считается вкладом канадцев в развитие правовой доктрины и, особенно, практики федерализма в глобальном масштабе [Stevenson G., 2014: 25–26].

Однако, невзирая на все сказанное выше, приходится подчеркнуть, что принцип разграничения полномочий двух уровней власти по вертикали не проведен в Конституционном акте с должной ясностью и законченностью. Показательна в данном отношении ст. 95 раздела «Распределение законодательной власти» Акта: «В каждой провинции законодательная ассамблея вправе время от времени издавать законы о земледелии и иммиграции в провинцию; и Парламент Канады вправе время от времени издавать законы о земледелии во всех или в некоторых провинциях и об иммиграции во все или в некоторые провинции. Всякий закон о земледелии или иммиграции, изданный законодательной ассамблеей провинции, имеет силу до тех пор и поскольку, постольку он не противоречит какому-либо из актов, принятых Парламентом Канады».

На первый взгляд, нормы ст. 95 закрепляют верховенство федерального парламентского права над парламентским правом субъектов федерации. Однако фактически данная статья устанавливает совместную (конкурирующую) компетенцию двух уровней власти над указанными в ней предметами. Заметим, что внедрение де-факто в конституционный механизм федерации третьей сферы компетенции — совместной (пусть частичное и юридически полноценно не закрепленное) — не может не идти вразрез с принципом жесткого разграничения двух сфер компетенции, из которого проистекают нормы подавляющего большинства статей Конституционного акта.

Как справедливо отмечает В.Е. Чиркин и другие отечественные исследователи, по преобладающему в правовой доктрине и практике федерализма принципу симметричности федерации ее субъектам следует иметь единообразный статус. Канадская модель содержит отступления и от данного правила [Чиркин В.Е. (ред.), 2017: 410–411]. Принцип симметрии провинций отсутствует, например, в нормах ст. 22 раздела «Законодательная власть», регулирующих представительство субъектов в верхней палате федерального Парламента — Сенате. По мнению некоторых ученых, в способах формирования Сената и, прежде всего, в региональных квотах было и остается закрепленным преобладание центральных провинций — густонаселенных Онтарио и Квебека, тогда как интересы малонаселенных периферийных провинций были и остаются ущемленными [Harrison G., 2009: 117–119]. Правда, с таким мнением согласны далеко не все исследователи [Public Law in Canada, 2008: 53–54, 80]; [Scott F., 2000: 116, 127].

С принципом симметрии статуса провинций находятся в противоречии также нормы ст. 69–80 и 88 раздела «Законодательная власть». Закрепив единый срок полномочий всех провинциальных законодательных ассамблей, они вместе с тем установили в провинциях дифференцированную организацию органов власти. Статья 80, в частности, гласит: «Устройство законодательных ассамблей Новой Шотландии и Нью-Брансуика будет с соблюдением положений настоящего Акта таким же, каким оно было ко времени образования федерации». Статья 69, между тем, устанавливает: «В Онтарио будет легислатура, включающая лейтенант-губернатора провинции и *одну палату*». Уместно сравнить с цитированными положениями норму ст. 71: «В Квебеке будет легислатура, включающая лейтенант-губернатора провинции и *две палаты*» (*курсив мой.*—С.Д.). Однопалатным ассамблеям Новой Шотландии и Нью-Брансуика посвящена одна статья Акта, однопалатной легислатуре Онтарио — две статьи, двухпалатной легислатуре Квебека — 10 статей Акта.

Отсутствует в Конституционном акте и унификация наименований органов провинциальной законодательной власти. К двум провинциям применен термин американского происхождения «легислатура», к остальным — термин французского происхождения «законодательная ассамблея»³.

По оценкам аналитиков, существуют еще два фактора, усиливающих элементы асимметричности канадской федерации. Одним из них является закрепление за одной из провинций — Нью-Брансуиком — исключительного права на «добавочные субсидии» из бюджетных средств федерации (ст. 119).

³ Разнобой в наименованиях сохраняется в конституционной практике страны и в настоящее время. По законам провинции Онтарио законодательный орган именуется «провинциальным парламентом» (Provincial Parliament). Провинция Квебек пользуется названием «Национальная ассамблея» (National Assembly).

Другим — наличие в составе федерации административно-территориальных единиц, являющихся неотъемлемой частью Канады, но не имеющих статуса провинций. Речь идет о занимающих половину территории страны федеральных (Северо-Западных) территориях, долгое время управлявшихся непосредственно из Оттавы, а в настоящее время пользующихся в сравнении с провинциями гораздо более ограниченной степенью автономии⁴. Другими словами, вместо строго симметричного административно-территориального устройства Конституционный акт закрепляет компромиссный вариант «скрытого» асимметричного федеративного государственного устройства.

Необходимо подчеркнуть, что, помимо всего прочего, составители Акта политически уместно, но юридически безграмотно именовали Канаду по швейцарскому образцу «конфедерацией» (ст. 3, 138, 146, 147). Их отступление от правовых постулатов в угоду политической конъюнктуре закономерно породило в дальнейшем трудно поддававшуюся устранению двусмысленность в конституционном толковании канадской модели федерализма [Scott F., 2000, 201–217].

2. Нефтегазовый комплекс как часть ресурсного сектора экономики Канады

Страны современного мира с некоторой долей условности могут быть разделены на страны, добывающие природные ресурсы, и страны, потребляющие их. В ресурсодобывающих (ресурсных) странах к важным аспектам их развития постоянно относится вся совокупность вопросов, связанных с ценами на природные ресурсы, регулированием их добычи, сбыта внутри страны, экспорта, налогообложения отрасли, привлечением инвестиций и новой технологии и т.д. Решение этих вопросов находится на стыке права и экономики. Канада, которой посвящена данная статья, исторически принадлежит к кругу ресурсодобывающих стран; однако в последние десятилетия в связи с ростом ее демографического и хозяйственного потенциалов ей становятся свойственны также некоторые отличительные черты государства ресурсопотребляющего. Это относится, главным образом, к ее индустриально зрелой и урбанизированной метрополии — провинциям Онтарио и Квебеку.

Достигший высокой степени развития природно-ресурсный сектор канадской экономики является на сегодняшний день наиболее капиталоемким и технологически продвинутым сектором ее народного хозяйства. Его неотъемлемой составной частью, к тому же самой динамичной и продук-

⁴ В том числе территории не имеют права собственности на природные ресурсы и, соответственно, не вправе самостоятельно распоряжаться ими.

тивной, стал к XXI в. нефтегазовый экономический комплекс⁵. Его предприятия, первое из которых заработало в 1947 г., и которые осуществляют разведку, добычу, доставку и продажу топлива и горючего, действуют в настоящее время практически во всех провинциях и на Северо-Западных территориях, так что в орбиту функционирования и политического влияния данного комплекса нефтегазовой индустрии вовлечена значительная часть ее народонаселения (не менее 1 млн. чел. из 32 млн. канадцев).

В административном и географическом отношении канадские провинции подразделяются на Атлантические⁶, Центральные⁷, Степные⁸ и Дальний Запад⁹. Как и в любой федерации, среди канадских провинций была и есть не имеющая правового характера социально-экономическая дифференциация по уровню экономического и демографического потенциала, показателям душевого дохода и т.д. Вплоть до конца XX в. положение наиболее экономически благополучных провинций принадлежало самым густонаселенным и экономически диверсифицированным Центральным провинциям — Онтарио и Квебеку. Самыми «отстающими» являлись Степные провинции с их монокультурной аграрной экономикой. Во многом изменили картину два ключевых фактора: 1) складывание и развитие нефтегазового комплекса, что произошло в первую очередь именно в западноканадских Степных провинциях; 2) востребование субъектами федерации всех положений Конституционного акта, наделяющих провинции безраздельной компетенцией над всеми вопросами, касающимися природных ресурсов, пока последние находятся на провинциальной территории.

Институты власти провинций также располагают правом первенства и свободой действий в вопросах регулирования налогообложения юридических лиц природно-ресурсного сектора, в том числе его составной части — нефтегазового комплекса.

Соединение двух данных факторов — конституционно-правового и экономического — стало причиной того, что четыре западно-канадских субъекта федерации, ранее относившиеся к сельской периферии континента, в короткий срок заняли положение «энергетической сокровищницы Северной Америки» [Armstrong W., 2014: 102]; [Watts R., 2009: 30–31]; [Olling R., Westmacott N., 2009: 232]. Это положение стало особенно выгодным (с точки зрения провинций) во время глобальных энергетических кризисов

⁵ Нефть и газ обеспечивают 71% потребляемой Канадой энергией; на долю угля приходится 12%, на долю АЭС — 2%, на все прочие источники энергии — 15%. Если говорить о промышленности, то доля нефти и газа в покрытии ее потребностей составляет не менее 65%. Available at: <http://www.uni.ca.html> (дата обращения: 12-10-2019)

⁶ Новая Шотландия, Нью-Брансуик, Ньюфаундленд и Остров Принца Эдуарда.

⁷ Квебек и Онтарио.

⁸ Альберта, Манитоба, Саскачеван.

⁹ Британская Колумбия.

1970-х–1980-х годов, которые сопровождались существенным и, как вскоре обнаружилось, необратимым вздорожанием большинства энергоносителей, прежде всего — нефти и газа.

Три из четырех западно-канадских провинции к настоящему времени полностью перешли на самоснабжение данными энергоносителями¹⁰; еще одна провинция перешла на него частично¹¹. В результате действия стихийных экономических процессов образовалось «энергетическое разделение» федерации, закрепленное впоследствии статутным правом (Закон о линии энергетического раздела»; Energy Division Line Act) (1959).

Хотя доля нефтедобывающих провинций Канады в народонаселении федерации составила в 2010-х годах не более 27%, их валовый продукт достиг в настоящее время 38% общеканадского. С наполнением провинциальных бюджетов «нефтедолларами» уровень жизни в этих субъектах стал приближаться к показателям Центральных провинций. Более того, именно нефтедобывающие Альберта и Британская Колумбия вышли в 2000-х годах на первое в федерации место по величине дохода на душу населения¹², опередив традиционного лидировавшее в этом плане нефтепотребляющее Онтарио. Они перестали нуждаться в федеральных «выравнивающих выплатах», установленных Статутом 1957 г. Шесть прочих провинций (73% населения федерации и 62% ее валового продукта) во главе с Онтарио и Квебеком являются нефтепотребляющими; потребности их населения и промышленности в горючем и топливе покрываются частично ввозом из западно-канадских провинций, частично за счет импорта¹³.

3. «Финансовый федерализм»

В конституционном механизме канадского федерализма всегда были развиты его финансово-экономические аспекты, часто выделяемые специалистами в отрасль «финансовый федерализм» [Harrison K., 2009: 125–129]. Поскольку в сфере налогообложения юридических лиц «право первородства» принадлежит провинциям, то провинциальное налогообложение принято считать основополагающим, а федеральное — вторичным [Boadway R., Kitchen H., 2005: 120, 122]. Предприятиям частного сектора при уплате федеральных налогов обычно полагается скидка, равноценная сумме упла-

¹⁰ Альберта, Британская Колумбия и Саскачеван.

¹¹ Манитоба.

¹² В средствах массовой информации современную Альберту часто сравнивают с Саудовской Аравией, а Британскую Колумбию — с Кувейтом.

¹³ За исключением Онтарио, вся эта группа субъектов получает из федерального бюджета «выравнивающие» выплаты.

ченных ими в данном финансовом году провинциальных налогов и сборов. Длительное время не менее 50% доходов оставалось бизнес-сообществу нефтегазового комплекса, что способствовало аккумулярованию инвестиций и притоку новейшей технологии в данную отрасль. Самыми незначительными были провинциальные налоги на экспорт нефти и газа, поставляемых Канадой в возраставшем объеме в США и Японию. Благоприятствовало инвестиционному климату в отрасли и тогдашнее отсутствие в ней государственного сектора — как провинциального, так и федерального.

Так сложилась специфика (если не уникальность) порядка функционирования данного экономического комплекса: «энергетический раздел» государственной территории, линия которого не совпадает с административными межпровинциальными границами и с государственной границей; невмешательство центра в процессы ценообразования в нефтегазовом секторе; льготное налогообложение добычи и экспорта нефти и газа. Юридически данная специфика не противоречит государственному суверенитету Канады в целом, однако на практике ставит под сомнение его экономическую составляющую.

Вместе с тем в распоряжении федерального центра имеется правовой и политический инструментарий, позволяющий уравнивать законные интересы провинций и бизнес-сообщества. Прежде всего в безраздельной компетенции центра находятся все федеральные земли. В их числе: обширные и труднодоступные Северо-Западные территории (Канадский Север) с огромными и пока мало эксплуатируемыми месторождениями энергоносителей, прежде всего нефти и газа; национальные парки и индейские резервации, которые, правда, составляют в масштабе страны менее 5% ее земельного фонда, но в нефтедобывающих провинциях (например, в Альберте) — около 10%; все магистральные трубопроводы, включая трансканадский трубопровод¹⁴. На основании ст. 91(2) Конституционного Акта, дающей Оттаве право регулировать «вопросы торговли и обмена» как между провинциями, так и между федерацией и другими странами, Кабинет¹⁵ и Парламент решают (хотя и после консультаций с провинциями) многочисленные вопросы, подпадающие под категорию «межпровинциальной торговли» нефтью и газом. Распределение лицензий на вывоз нефти и газа за рубеж является предметом исключительной компетенции центра. Часть налогов с корпораций энергоресурсного комплекса также регулирует и взимает центр (см. табл. 1).

¹⁴ Трансканадский трубопровод (Trans-Canada Pipeline), строившийся около 40 лет, начинается в Альберте и в настоящее время имеет два главных ответвления: западное, доходящее до столицы Британской Колумбии — Виктории на Тихоокеанском побережье, и восточное, проходящее через Саскачеван, Манитобу, Онтарио, Квебек и заканчивающееся в столице Новой Шотландии — Галифаксе. Трубопровод в настоящее время снабжает нефтью и газом девять провинций из 10 (кроме Ньюфаундленда).

¹⁵ Официальное название федерального правительства. Соответствующие органы провинциальной власти называются исполнительными советами.

Таблица 1

Особенности распределения полномочий двух уровней власти Канадской федерации в отношении нефтегазового комплекса

ПРОВИНЦИИ	ЦЕНТР
Предметы исключительной компетенции	
Арендная плата ¹⁶ Налог на корпорации ¹⁷ Экспортная пошлина на газ	Налог на доходы корпораций ¹⁸ Налог на природный и сжиженный газ Экспортная пошлина на нефть Экспортные цены на нефть и газ Распределение экспортных лицензий
Предметы совместной компетенции Регулирование внутренних цен на нефть и газ	

Источник: [Doern B., Toner G., 2010: 299, 351].

Все юридические лица, разрабатывающие месторождения энергоресурсов, отчисляют в провинциальные бюджеты часть рыночной стоимости фиксированной части продукции. Арендная плата делится на обычную и дополнительную. Дополнительная плата имеет характер налога на выручку (чистую прибыль), получаемую сверх разрешенной провинциальным статутным правом. Выручка, облагаемая дополнительной арендной платой, вычитается из уплачиваемого корпорацией федерального налога на доходы корпораций, в то время как облагаемая обычной не вычитается. Самую льготную арендную плату (от 1 до 5% ежегодного дохода юридического лица) провинции взимают с корпораций, производящих синтетическое горючее, добывающих тяжелую нефть или разрабатывающих месторождения нефтеносных песков (oil sands, tar sands) т.е. с юридических лиц, занятых в капиталоемких и мало доходных сферах нефтегазового комплекса.

Сроки аренды земельных участков, в недалеком прошлом весьма продолжительные (он доходили до 50 лет, а иногда — до 99 лет), к настоящему времени существенно сокращены, причем как центром в его сфере компетенции, так и провинциями. В настоящее время в провинциальных статутах эти сроки колеблются в диапазоне от 2 до 6 лет, в федеральных статутах — от 3 до 8 лет. Минимальные сроки аренды практикуются в центральных и южных графствах провинций; максимально допускаемые законами — на неудобных или отдаленных провинциальных землях или же на подчиненных центру

¹⁶ Как показывает практика, в среднем может достигать до 40% рыночной стоимости фиксированной части продукции. В правовой и экономической литературе отмечается, что указанная плата равносильна налогу с оборота.

¹⁷ Может достигать до 16% ежегодного дохода корпорации.

¹⁸ Может достигать до 36% ежегодного дохода корпорации.

Северо-Западных территориях. В любой из двух сфер компетенции юридические лица сохраняют право ходатайствовать о продлении срока арендных договоров, даже если они не выполнили в течение срока декларированных ранее намерений и обязательств относительно найма местной рабочей силы, производственных, технологических, природоохранных и т.д.; однако в этих случаях непременным условием продления срока договора становится уплата фирмой значительных штрафных сумм.

В табл. 1 показано, что действующие в настоящее время в Канаде нефтегазовые корпорации являются объектами шести основных видов налогов и платежей — трех провинциальных и трех федеральных. Номинальный общий уровень перераспределения частнопредпринимательских доходов в государственные бюджеты кажется очень высоким — он может достигать 75–80% доходов. Однако чтобы избежать неминуемых при неуклонном применении такого налогового порога негативных последствий — бегства капиталов и технологического застоя, — два уровня власти оперируют разветвленной системой стимулов (к их числу принадлежат, например, скидки, вычеты из налогообложения, отсрочки уплаты налога, кредиты, субсидии). Стимулы выделяются тем из корпораций, которые вносят заметный вклад не только в валовые показатели отрасли (за это обычно вознаграждают провинции), но и в рост ее наукоемкости (федеральный центр); в опережающие геологоразведочные работы (центр); в освоение месторождений на Крайнем Севере (центр), в работы на нефтеносных песках¹⁹ (провинции); на континентальном шельфе (центр); в создание дополнительных рабочих мест, в первую очередь постоянных (оба уровня власти); в повышение квалификации кадров (ранее — центр, в настоящее время — провинции).

По провинциальным и федеральным статутам льготы и стимулы могут быть выделены на: 1) разведку полезных ископаемых (оба уровня власти); 2) освоение новых месторождений (оба уровня власти); 3) на истощение недр (провинции)²⁰; 4) трудности деятельности в отрасли (оба уровня власти; это единственная общеотраслевая скидка, именуемая также «ресурсной»); 5) исследования (главным образом, прикладные; оба уровня власти);²¹ 6) поддержку малого бизнеса (провинции).

¹⁹ Эксплуатация обнаруженных на территории Альберты месторождений редко встречающихся в природе нефтеносных песков отличается исключительной капиталоемкостью и трудоемкостью, зато позволяет получать тяжелую нефть наивысшего качества — ценнейшее сырье ряда отраслей промышленности, начиная с химической.

²⁰ На время действия арендного договора арендуемый физическим или юридическим лицом участок согласно статутному праву канадских провинций рассматривается в качестве достояния данного лица. Поэтому провинциальный уровень власти находит нужным компенсировать предпринимателям происходящее со временем уменьшение объема специфической части данного достояния — полезных ископаемых, находящихся по общему правилу в недрах участка.

²¹ Прикладные исследования в интересах нефтегазового комплекса зачастую ведутся «на месте». Профильные фундаментальные исследования проводятся на факультетах права и политэко-

Размеры провинциальных и федеральных стимулов и соотношение между их видами постоянно меняются в зависимости от рыночной конъюнктуры и задач, которые ставят перед собой каждый из уровней власти сообразно с экономической и политической обстановкой в стране и в окружающем мире.

Если рассматривать применяемые двумя уровнями власти Канады арендные платежи, налоги и соответствующие льготы в их совокупности, то нетрудно убедиться, что эти меры регулирования отличаются гибкостью, расчетом на многовариантность ситуаций и, соответственно, с этими качествами — быстротой реакции на постоянно происходящие изменения экономической и политической обстановки. Аренда и налоги образуют весьма действенный механизм косвенного регулирования развития рассматриваемого комплекса, позволяющий государству обычно обходиться без огосударствления большей или значительной части как нефтегазового комплекса, так и экономического организма Канады в целом.

Ввиду применения двумя уровнями власти высокоразвитой системы стимулов, подлинный уровень изъятия доходов нефтегазового комплекса Канады государством обычно колеблется в пределах между 35% и 39%. Наибольший объем льгот, вычетов и скидок приходится на долю крупных «вертикальных корпораций», в первую очередь, транснациональных (таковы, например, «Галф ойл», «Империал ойл», «Шеврон», «Эксон»). Однако в период действия так называемой Национальной энергетической программы 1980-х годов благодаря предусмотренным ею федеральным стимулам поправила свои дела немалая часть чисто канадских нефтегазовых корпораций (как правило, малых или средних и в основных действующих на территории Альберты; к их числу принадлежат, в частности, «Альберта энерджи компани» и «Нова корпорейшн») [Doern B., Toner G.: 256, 280].

Провинциальные и федеральные органы, действующие сообразно с нормами Конституции, в одних вопросах отдельно друг от друга, а в других — совместно, сформировали многослойную систему налогов и платежей, которая не только приносит обоим уровням государственной власти и населению значительные доходы²², но и позволяет им воздействовать на бизнес-сообщество, побуждая его к внедрению новейших технологий, ра-

номии во многих канадских университетах. С конца XX в. во многом на средства нефтегазовых корпораций работают специализированные научные центры. Самые крупные и авторитетные из них — это Арктический институт в Монреале (Квебек) и Бореальный (Северный) институт в Калгари (Альберта). Правильнее было бы назвать их «природоресурсными институтами». Напомним, что по оценкам канадских ученых — географов и экономистов, к Северу (Ближнему, Дальнему и Крайнему) относится практически вся территория Канады, кроме густонаселенной 100-километровой полосы вдоль канадо-американской границы. Почти все эксплуатируемые, разведанные и потенциальные нефтегазовые месторождения расположены на Севере.

²² Это относится в первую очередь к ресурсодобывающим провинциям

чительному подходу ко всем природным ресурсам, перспективным геолого-разведочным работам.

4. Антикризисное регулирование: инициативы, противодействие, компромисс

Все выше сказанное относится к «мирной», благополучной обстановке в провинциях, федерации и окружающем мире. Однако не в меньшей мере заслуживает рассмотрения специфика действий федерации и провинций Канады в кризисно-конфликтных условиях, ярчайшим примером которых стал глобальный энергетический кризис второй половины XX в.

Четкие прогнозы приближения его первой волны, составленные федеральными аналитическими службами секретариата Премьер-министра Канады и поданные наверх вместе с рецептами уместных контрдействий²³, позволили Оттаве принять меры оперативного реагирования — юридически безупречные практически свободные от управленческих недочетов и дающие наглядное представление о регулирующем потенциале парламентского государства. На острый дефицит нефти и газа и их неконтролируемое глобальное вздорожание федеральный центр ответил принятием пакета статутов, многие положения которых были составлены заранее. Среди них следует назвать статуты 1973–1974 годов «О замораживании внутренних цен на нефть и газ на шесть месяцев (Freezing Oil and Gas Prices), «О двойных ценах на нефть и газ» (Dual Oil and Gas Prices), «О федеральной пошлине на вывоз нефти и газа» (Federal Oil and Gas Export Tax Imposition)²⁴. Цены на нефть и газ были разделены на высокие “экспортные”, практически совпадавшие с мировыми, и на “пониженные для внутреннего потребления” внутриканадские цены. Серией подзаконных актов — приказов-в-совете (orders-in-council) — были срочно выделены необходимые бюджетные средства на продление упоминавшегося ранее транс-канадского трубопровода²⁵ и на наращивание перевозок горючего и топлива из нефтедобывающих субъектов в нефтепотребляющие провинции железными дорогами, автотранспортом и танкерами через Великие озера (и даже через Панамский канал!). Парла-

²³ Глобальный энергетический кризис наступил в октябре 1973 года. Как выяснилось позже, первые прогнозы и проекты контрдействий федерального центра Канады были датированы июнем того же года. И к ним прислушались.

²⁴ Canada. House of Commons Debates. Vol. 118. P. 6811–6842, 6980–6997; vol. 119. P. 1224–1279.

²⁵ Трубопровод, носивший уже тогда название транс-канадского, на деле связывал только три Степные провинции с западной частью провинции Онтарио. Вне пределов устойчивого снабжения нефтью и газом оставались большая (самая населенная) часть Онтарио, Квебек и четыре Атлантические провинции. Как тогда говорили, канадский бензин приводит в движение автомобили в Лас-Вегасе, Сиэтле и Сан-Франциско, но не в Монреале, Торонто и Оттаве.

мент также санкционировал регулярное повышение экспортной нефтегазовой пошлины (каждый раз — отдельной резолюцией) и одобрил Закон 1974 года «О государственной нефтяной корпорации «Петро-Канада» (National Petroleum Company Bill), которая была призвана стать «федеральным агентом в нефтегазовом секторе экономики».

Пакет экстренных федеральных мероприятий, названный Новой энергетической политикой, сразу завоевал массовую популярность. Действительно, разумность схемы антикризисных действий федеральной власти, их масштабность, слаженность и быстрота исполнения²⁶ избавили подавляющее большинство канадцев от дополнительных расходов на автомобильное горючее, отопление жилого фонда и многие виды сырья.

Критическая обстановка побудила Оттаву впервые вынести решения, шедшие вразрез с интересами ресурсодобывающих провинций и транснациональных корпораций, что вызвало их естественные возражения и противодействие. Исполнительные советы Альберты и Саскачевана угрожали обратиться в суды, «провинциализировать» экспорт нефти и газа и даже применить экономические санкции против нефтепотребляющих провинций. Симпатии огромного большинства электората к Новой энергетической политике заставили, впрочем, провинции воздержаться от реализации угроз (успех первой из которых был бы крайне проблематичным, а две прочие которых были бы явно противозаконными). К тому же центр искусно сочетал в своих действиях решительность подчинение праву и гибкость. Премьер-министр Канады, крупный государственный деятель П. Трюдо²⁷ [Laforest G., 2003: 106, 251]; [Tupper A., 2009: 239, 344] дал провинциям заверения, что указанный в статуте шестимесячный срок замораживания внутриканадских цен на нефть и газ не будет продлен ни при каких обстоятельствах. Одновременно он пригласил провинциальных премьеров детально обсуждать ситуацию с энергоносителями на каждой федерально-провинциальной конференции (совещании), нейтрализовав, таким образом, обвинение в навязывании провинциям воли Оттавы. На очередной конференции, где в унисон с главой правительства федерации выступали премьеры всех ее шести нефтепотребляющих субъектов, была согласована процедура и динамика «размораживания» цен. На основе консенсуса стороны пришли к идее замены замораживания цен более гибким механизмом двустороннего федерально-провинциального контроля над ценообразованием. Нефтедобывающие провинции вместе с центром связали себя обязательством повышать нефтяные цены не реже

²⁶ Что контрастировало с растерянностью, проявленной институтами власти и высшими должностными лицами целого ряда ресурсопотребляющих стран — как федеративных (Австралия, США), так и унитарных (Великобритания, Италия, Нидерланды, Япония).

²⁷ По образованию — юрист-конституционалист.

раза в 18 месяцев при условии, что о повышении цен не ходатайствуют нефтедобывающие провинции, и не реже чем раз в год — если провинции об этом ходатайствуют. Было условлено, что в любом случае внутриканадским ценам на нефть и газ не будет позволено выйти на уровень мировых цен. Срок действия предложенного центром контроля стороны договорились не определять [Armstrong W., 2014: 316, 318], что указывало на доверие провинциальных властей к данной новаторской в мирное время мере Оттавы.

Разнородность финансово-экономических интересов субъектов федерации в очередной раз способствовала их расколу на две группы. Большинству провинций «новая энергетическая политика» с ее контролем над ценами оказалась несколько не противоречащей их интересам. Воспользовавшись этим обстоятельством, Оттава (впервые в мирное время) добилась консенсуса в вопросе о превращении федерального контроля над ценами на нефть и газ из краткосрочной акции в долгосрочный компонент государственной экономической стратегии. Рациональность контрольных мероприятий в свете последовавших затем новых волн глобального энергетического кризиса видна из того, что данный контроль применялся в дальнейшем свыше десяти лет, вопреки возмущению сторонников свободы предпринимательства, доказывавших, что данная мера «препятствует нормальному функционированию рыночной экономики» [Burgess M. et al., 2010: 244-245]; [Pammett J., 2010: 72]. Стороны лояльно подчинялись контрольным установкам, несмотря на то, что постановления федерально-провинциальных конференций не имеют обязательной юридической силы, которой наделены, например, акты статутного права, приказы-в-совете, парламентские резолюции и решения судов.

Мало того, все субъекты федерации, включая нефтедобывающие провинции, поддержали и в дальнейшем выполняли выдвинутую федеральным правительством на этой же конференции долгосрочную и многопрофильную программу сбережения топлива и горючего. Ее компонентами стали: 1) внедрение и максимально широкое применение ресурсосберегающих технологий; 2) совершенствование стандартов домостроительной промышленности в ракурсе максимального сбережения тепла; 3) внедрение выпуска более экономичных и экологически безопасных автомобильных и других двигателей.

Что касается государственной нефтегазовой фирмы — «Петро-Канады» — то она, аккумулировав в дальнейшем значительные бюджетные средства, активно сотрудничая с национальным частным капиталом и помогая ему укрепиться, благодаря умелым действиям квалифицированных и не разъединенных коррупцией кадров превратилась к XXI в. в одну из крупнейших в Западном полушарии нефтегазовых корпораций. Стоимость ее чистых активов близка к 10 млрд. долл. Показательно, что заправляться на бензоколонках «Петро-Канады» считается у канадцев престижным (хотя

тарифы ее розничных цен не ниже, чем у транснационалов). Деятельность корпорации, на которой практически не отражаются смены правящих партий²⁸, служит полезным противовесом транснациональному бизнесу, действующему в отрасли.

Правда, согласившись с позицией федерального центра в нескольких вопросах, нефтедобывающие субъекты федерации продолжали упорствовать в других отстаивая выгодную им неприкосновенность налоговых и арендных поступлений в провинциальные бюджеты (см. раздел 2). Между тем быстро создался контраст между финансовым преуспеванием указанных провинций²⁹ и разрастанием бюджетного дефицита в остальных провинциях и на федеральном уровне. Парадоксальная и немислимая в большинстве федераций ситуация во многом была порождена вынужденным выделением сверхсметных и крупномасштабных ассигнований на меры антикризисного регулирования. Прямые переговоры Оттавы с провинциями по этому вопросу зашли в тупик. Тогда центр был вынужден пойти на обходной хотя вполне легитимный маневр.

Министерство финансов Канады включило в федеральный бюджет 1974 г. заявление: хотя федеральное правительство по-прежнему исходит из конституционных норм, закрепляющих примат провинциальной компетенции над природными ресурсами, оно вместе с тем находит, что «находящиеся на территории провинций и в их компетенции природные ресурсы, если их рассматривать в совокупности, являются одновременно и общенациональными ресурсами» [Tardif A., 2008: 195]. Поэтому центр переходит к взиманию налогов с экспортных прибылей ресурсных (т.е. и нефтегазовых) корпораций вне зависимости от размеров уплачиваемых ими в провинциальные бюджеты налогов и сборов³⁰.

Бюджет вызвал временное ухудшение инвестиционного климата в нефтедобывающих провинциях и протесты институтов власти четырех данных провинций. Исполнительные советы двух из них — Альберты и Саскачевана — угрожали возбудить в Верховном суде Канады дело о нарушении центром ст. 92 Конституции. Степень серьезности их намерения осталась неизвестной. Оно, во всяком случае, не помешало Кабинету провести через Парламент в том же 1974 году Статут «О налогообложении природных ре-

²⁸ Смена правящих партий на федеральном уровне происходила по итогам парламентских выборов в 1984, 1993, 2006 и 2015 годах.

²⁹ Пока Центр и Восток испытывали возраставшие финансово-бюджетные трудности, Альберта сводила бюджет с профицитом и направляла выручку от налогов на нефтегазовый комплекс во вновь учрежденный провинциальный «Фонд наследия», в котором ныне концентрируется 12 млрд. долл. (одно время эта цифра доходила до 20 млрд.). Available at: www.albertaonrecord.ca. (дата обращения: 3-06-2018)

³⁰ Canada. House of Commons Debates. Vol. 120. P.1858–1859.

сурсов» (Natural Resources Taxation Act), воспроизводивший в расширенном варианте указанное положение бюджета. Значительная часть дополнительных средств, полученных таким образом федерацией, была направлена на увеличение «выравнивающих платежей» и оплату импорта энергоносителей в Центральную и Восточную Канаду [Whyte J., 2010: 49–50].

Примечательно, что обращений институтов власти Альберты и Саскачевана в суды снова не последовало. Исследователи полагают, что сработали их опасения перед применением Оттавой в качестве ответного шага права вето в отношении провинциального законодательства по ст. 91 Конституционного акта³¹ [Harrison K., 2009: 304-305]; [Thur L., 2005: 88-90]. Однако в Альберте обозначилось просепаратистское движение, создавшее ассоциацию «К независимой Альберте»³². В средствах информации нефтепотребляющих провинций за этим субъектом федерации прочно утвердилось прозвище «троянского коня федерации».

Юристы и политологи сходятся на том, что с помощью рассмотренной выше модификации федерального законодательства центр впервые вызвал глубокие разногласия между институтами власти ресурсодобывающих провинций и частным капиталом энергетического сектора, ощутимо упрочив вместе с тем налоговую базу федерации и косвенно — экономическую составляющую государственного суверенитета Канады [Pammett J., 2010: 135]; [Stevenson G., 2014: 368, 502].

Таким образом, федеральное правительство, не отклоняясь от норм Конституции, не вводя режима чрезвычайного положения (War Measures Act) и не прибегая к национализации или реквизиции чьей-либо собственности, сделало очень много: 1) перешло к косвенному регулированию процессов ценообразования в топливно-энергетическом секторе экономики; 2) приступило к прямому регулированию экспорта и импорта нефти и газа (объем экспорта власти стали сокращать, а импорта — наращивать); 3) пересмотрело принципы налогообложения ресурсного (в том числе нефтегазового) комплекса в сторону их ужесточения.

Многоплановые и целенаправленные контрдействия федерального центра во время первой волны энергетического кризиса положили начало длительному во времени и непростому по содержанию процессу перераспределения нефтяной ренты (см. табл. 2). Вопрос, завершен ли он, разумеется, нельзя считать решенным раз и навсегда.

Однако есть основания утверждать, что прежний «пропредпринимательский крен» в распределении ренты устранен, и доходы центра, провинций и бизнеса отрасли приведены к известному балансу. Несоразмерно малая ра-

³¹ Это право не использовалось с 1943 г., но оно не отменено.

³² Ассоциация действовала как минимум до 2010-х годов. Available at: www.freealberta.com (дата обращения: 12-06-2018)

нее доля федерации в ренте значительно увеличена, причем в основном за счет бизнес-сообщества, тогда как провинции в основном сохранили свои позиции, причем то и другое не входит в противоречие с какой-либо из норм Конституционного акта.

Таблица 2

**Раздел нефтяной ренты в 1970-х–2010-х годах
(в процентах; данные округлены)**

Год	Бизнес	Провинции	Федеральный центр
1972	50	47	3
1974	41	40	19
1980	37	34	29
1981	45	30	25
1990	42	38	20
2015 ³³	33	43	24

Источник: [Pammett J. et al, 2011: 301-302; Whyte J., 2010: 66–69].

Заключение

Отношениям федерального центра и провинций Канады исторически присуще оригинальное сочетание партнерства и конфронтации. Каждый раз разворачиванию цикла федерально-провинциального противоборства не препятствует жесткость конституционно закрепленного распределения полномочий Оттавы и субъектов по двум сферам исключительной компетенции. Задуманная основателями федерации в качестве гарантии против конфликтов между двумя уровнями власти, эта жесткость по мере подъема финансового могущества многих провинций перестала выполнять отведенную ей некогда функцию правового амортизатора экономических и политических конфликтов. Пожалуй, применительно к предмету данной статьи можно заключить, что данную функцию в настоящее время выполняют присущий только семье «общего права», к которой принадлежит Канада, правовой источник — прецедент и ее же принцип «разрешено все, не запрещенное правом». В рамках прочно укоренившейся правовой культуры, во многом порожденной именно верховенством права, их сочетание способствует проявлению многообразных и в целом конструктивных инициатив. Роль данных факторов заметна как в «мирное время», так и в кризисно-конфликтных ситуациях. Воспитанные в такой среде личности проявляют незаурядные способности к цивилизованному государственному управлению независимо от того, отстаивают ли они интересы государства как единого целого или его отдельных частей.

³³ Более поздних данных не обнаружено.



Библиография

- Богдановская И.Ю. Классификация конституций стран «общего права» // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 1. С. 29–40.
- Чиркин В.Е. (отв. ред.). Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование. М.: Норма, 2017. 656 с.
- Armstrong W. et al. Dependence and Divergence. Canada and the United States. 3 rd ed. Lanham (Md.): Univ. Press of America, 2014, 345 p.
- Banting K. et al. And No One Cheered. Federalism, Democracy and the Constitutional Act. 2nd ed. Montreal: McGill-Queens Univ. Press, 2012, 279 p.
- Boadway R., Kitchen H. The Canadian Tax Policy. Toronto: Canadian Tax Foundation, 2002, 305 p.
- Burgess M. et al. Canadian Federalism: Past, Present, Future. Leicester: Univ. of Leicester Press, 2010, 349 p.
- Doern B., Toner G. The Politics of Energy. Development and Implementation of the National Energy Program. 2nd ed. Toronto: Methuen, 2001, 541 p.
- Harrison K. Racing to Bottom. Provincial Interdependence in the Canadian Federation. Vancouver: Univ. of British Columbia Press, 2009, 431 p.
- Hogg P. The Constitutional Law of Canada. Toronto: Gage, 2007, 685 p.
- Laforest G. Reconciling the Solitudes. Essays on the Canadian Federalism and Nationalism. Montreal: McGill-Queens Univ. Press, 2003, 455 p.
- Olling R., Westmacott N. Perspectives on Canadian Federalism. Toronto: Prentice-Hall, 2009, 436 p.
- Pammett J. The Integration Question. Political Economy in North America. Toronto: Addison-Wesley, 2011, 262 p.
- Phillips O.H. The Constitutional and Administrative Law. 8 th ed. Oxford: Clarendon Press, 2008, 756 p.
- Bourgeois D. (ed.) Public Law in Canada. Toronto: Nelson, 2010, 365 p.
- Reesor B. The Canadian Constitution in Historical Perspective. Toronto: Prentice-Hall, 2007, 227 p.
- Scott F. Essays on the Constitution. Aspects of Law and Politics in Canada. Toronto: Univ. of Toronto Press, 2000, 410 p.
- Tardif A. The Legal Framework of Government. A Canadian Guide. Toronto: Canada Law Books, 2005, 340 p.
- Thur M. The Energy Policy and Federalism. Toronto: Institute of Public Administration, 2004, 182 p.
- Tupper A. et al. Public Money in Private Sector. Industrial Assistance Policy and the Canadian Federalism. Montreal: McGill-Queens Univ. Press, 2009, 508 p.
- Watts R. Comparing Federal Systems. Boston: Allyn and Bacon, 2008, 240 p.
- Watts R. et al. Power Divided. Essays on Theory and Practice of Federalism. Berkeley (Cal.): Institute of Intergovernmental Studies, 2000, 163 p.
- Whyte J. The Constitution and Natural Resources Revenues. Toronto: Univ. of Toronto Press, 2009, 155 p.
-

Pravo. Zhurnal Vysshey Shkoly Ekonomiki. 2019. No 5

Natural Resources Management in Federation: Canadian Model



Sergey Yu. Danilov

Professor, Department of General and Interdisciplinary Studies, Law Faculty, National Research University Higher School of Economics, Doctor of Historical Sciences. Address: 20 Myasniraskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: sdanilov@hse.ru



Abstract

Federalism, from one turn, does maintain much more opportunities for expression and promoting of legitimate regional interests. However, from other side, federal form of state organization appears to be a solid factor that limits considerably a freedom of actions of the central power that it is obliged to promote and protect overall national interests within the state and beyond of its frontiers. In the modern world, Canadian federalism is one from most famous and respectable state regimes. Under federal banner Canada passed several stages of national development while demonstrating undisputable capability for evolution and adaptation towards constantly changing social and economic conditions. Formerly a highly centralized state, Canada has transformed itself peacefully into a decentralized power within an old Constitutional Act. One of the issues standing perpetually in front of levels of powers is policy of its abundant natural resources. The subject of article is a research of ways and means of cooperation and confrontation between center and periphery over management of these resources. The study is based of the methodology: formal legal historical, system analysis and dialectical one. From evaluation of flexible leadership over the field, author makes a conclusion about great measure of efficiency in the leading a highly decentralized federation on the base of the rule of law and clear-cut political will completely loyal to all existing legal limitations and prohibitions and bright cadres capable to implement skillfully and decisively every legitimate way for public purpose. Only such model of state leadership have a future in the modern civilization. Therefore the democratic ways and means, elaborated by Canadian social fabric and state bodies, do deserve strong attention of the Russian explorers and practitioners.



Keywords

federalism, provinces, constitutional norms, spheres, competence, oil, gas, complex, incomes, taxes, royalties.

For citation: Danilov S. Yu. (2019) Natural Resources Management in Federation: Canadian Model. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 5, pp. 215–236 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2019.5.215.236



References

Armstrong W. et al (2014) *Dependence and Divergence. Canada and the United States*. 3rd ed. Lanham (Md.): Univ. Press of America, 345 p.

- Banting K. et al (2012) *And No One Cheered. Federalism, Democracy and the Constitutional Act*. 2nd ed. Montreal: McGill-Queens Univ. Press, 279 p.
- Boadway R., Kitchen H. (2002) *The Canadian Tax Policy*. Toronto: Canadian Tax Foundation, 305 p.
- Bogdanovskaya I. Yu. (2010) Classification of Constitutions in the Common Law Countries. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 1, pp. 29–40 (in Russian)
- Burgess M. et al. *Canadian Federalism: Past, Present, Future*. Leicester: Univ. of Leicester Press, 349 p.
- Chirkin V.E. (ed.) (2017) *The Constitution in 21th century. A Comparative Legal Exploration*. Moscow: Norma, 656 p. (in Russian)
- Doern B., Toner G. (2001) *The Politics of Energy. Development and Implementation of the National Energy Program*. 2nd ed. Toronto: Methuen, 541 p.
- Federalism: Theory, Institutions, Relations. A Comparative Legal Study* (2001). Moscow: Jurist, 376 p. (in Russian)
- Harrison K. (2009) *Racing to Bottom. Provincial Interdependence in the Canadian Federation*. Vancouver: Univ. of British Columbia Press, 431 p.
- Hogg P. (2007) *The Constitutional Law of Canada*. Toronto: Gage, 685 p.
- Laforest G. (2003) *Reconciling the Solitudes. Essays on the Canadian Federalism and Nationalism*. Montreal: McGill-Queens Univ. Press, 455 p.
- Olling R., Westmacott N. (2009) *Perspectives on Canadian Federalism*. Toronto: Prentice-Hall, 436 p.
- Pammett J. (2011) *The Integration Question. Political Economy in the North America*. Toronto: Addison-Wesley, 262 p.
- Phillips O.H. (2008) *The Constitutional and Administrative Law*. 8th ed. Oxford: Clarendon Press, 756 p.
- Public Law in Canada* (2010) Bourgeois D., ed. Toronto: Nelson, 365 p.
- Reezor B. (2007) *The Canadian Constituion in Historical Perspective*. Toronto: Prentice-Hall, 227 p.
- Scott F. (2000) *Essays on the Constitution. Aspects of Law and Politics in Canada*. Toronto: Univ. of Toronto Press, 410 p.
- Tardif A. (2005) *The Legal Framework of Government. A Canadian Guide*. Toronto: Canada Law Books, 340 p.
- Thur M. (2004) *The Energy Policy and Federalism*. Toronto: Institute of Public Administration, 182 p.
- Tupper A. et al. (2009) *Public Money in Private Sector. Industrial Assistance Policy and the Canadian Federalism*. 2nd ed. Montreal: McGill-Queens Univ. Press, 508 p.
- Watts R. (2008) *Comparing Federal Systems*. Boston: Allyn and Bacon, 240 p.
- Watts R. et al. (2000) *Power Divided. Essays on Theory and Practice of Federalism*. 2nd ed. Berkeley (Cal.): Institute of Intergovernmental Studies, 163 p.
- Whyte J. (2009) *The Constitution and Natural Resources Revenues*. Toronto: Univ. of Toronto Press, 155 p.