

**С.Ю. Данилов**

профессор кафедры  
конституционного и  
муниципального права  
факультета права Национального  
исследовательского университета  
«Высшая школа экономики»,  
доктор исторических наук

## Правовое регулирование «специального статуса» субъекта федерации: дифференциация права на примере статуса Квебека\*

*В статье рассматривается сочетание общего и особенного в прошлом и нынешнем статусе канадской провинции Квебек. Анализируется соотношение конституционно-правовых и национально-этнических составляющих квебекской (франко-канадской) проблемы, которая является наиболее важной проблемой существования канадской федерации. Обращается внимание на то, что происходит дальнейшая дифференциация правовых норм, регулирующих статус данной провинции.*

**Ключевые слова:** федерализм, канадская провинция Квебек, центр, субъект, конституционный акт, статут, конституционная конвенция, резолюция, компетенция, сепаратизм, язык.

На рубеже веков федерализм как форма государственного устройства продемонстрировал ряд новых тенденций развития, требующих доктринального анализа. Предметом данной статьи является правовой статус канадской провинции Квебек. Канадский федерализм отличается рядом особенностей: асимметричностью федерации, постоянным поиском баланса между централизацией и децентрализацией, регулированием межнациональных отношений. В меняющемся статусе Квебека взаимодействие федеративных и национальных факторов развития предстает в концентрированном виде<sup>1</sup>. Способы, посредством которых федеральный

---

\* Статья выполнена при поддержке Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в рамках индивидуального исследовательского проекта № 10-01-0098 «Эволюция канадского федерализма». (2010–2012 гг.).

<sup>1</sup> На рус. яз. см.: *Ившина И.Н.* Становление и развитие канадского федерализма. Киров, 2007; *Федерализм в России и в Канаде: курс лекций / Кабышев С.В. и др. М., 2009.* На ин. яз. см.: *Hogg P.*

центр обеспечивает сохранение Квебека в составе федерации<sup>2</sup>, представляют собой неотъемлемую часть эволюции канадской модели федерализма.

## 1. Конституционное регулирование статуса Квебека

Согласно преамбуле Конституционного акта 1867 г.<sup>3</sup> Квебек является одним из соучредителей федерации наряду с тремя англоязычными субъектами — Онтарио, Новой Шотландией и Нью-Брансуиком. В отечественной литературе содержатся утверждения, что данным Конституционным актом будто бы установлено равноправие субъектов, являющееся отличительным признаком симметричной федеративной модели<sup>4</sup>. Исследователи, придерживающиеся подобного мнения, упускают из вида ряд норм конституционного права Канады, прежде всего ст. 94 и 97 разд. VI «Распределение законодательной власти» Акта 1867 г. Между тем они гласят: «Независимо от содержащегося в настоящем Акте Парламент Канады вправе принимать меры в целях единообразия всех или части законов о собственности и гражданских правах в Онтарио, Новой Шотландии и Нью-Брансуике и о судопроизводстве в этих провинциях... До тех пор, пока законы о собственности и гражданских правах и о судопроизводстве в Онтарио, Новой Шотландии и Нью-Брансуике не станут единообразными, судьи названных провинций будут отбираться Генерал-губернатором (т.е. органами федеральной власти. — *С.Д.*) из числа членов адвокатских коллегий этих провинций»<sup>5</sup>. Не вызывает сомнения, что законодательная и судебная власти провинции Квебек «по умолчанию» не связаны данными нормами. Франкоязычной провинции не было поставлено в обязанность то, что должны были сделать англоязычные субъекты федерации. Указанные статьи Конституционного акта установили в конституционном строе Канады — правда, в косвенной, латентной форме — правовую привилегию Квебека<sup>6</sup>.

Не отвечали модели симметричной федерации и нормы ст. 69, 71–80 и 88 раздела «Законодательная власть» Акта. Закрепив единый срок полномочий законодательных legislatures всех субъектов, Акт одновременно узаконил дифференциацию наименований и организационных форм этих органов субъектной власти. Ст. 71 раздела «Законодательная власть» Акта гласит: «Легислатура Квебека<sup>7</sup> состоит из Лейтенант-

---

Constitutional Law of Canada. Toronto, 2007; *Reid S.* The Breakup of Quebec. Democracy and Dangers of Partition. Peterborough, 2007; *Racing to the Bottom. Provincial Interdependence in Canadian Federation* / ed. by Harrison K. Vancouver, 2009; *Stevenson G.* Canadian Federalism and National Unity. Toronto, 2007; *Young R.* The Secession of Quebec and the Future of Canada. 2<sup>nd</sup> ed. Montreal — Kingston, 2008.

<sup>2</sup> В настоящей статье не рассматриваются те связанные с Квебеком конфликты внутри федерации, которые имели место до 1970 г. и сопровождались применением силовых методов. О них см.: *Данилов С.Ю.* История Канады. М., 2006. Гл. 4, 6; *Его же.* Эволюция канадского федерализма // Федерализм. 2008. № 1.

<sup>3</sup> До 1982 г. носил наименование «Акт о Британской Северной Америке 1867 г.».

<sup>4</sup> См.: *Качанов В.А.* Федерализм в Канаде / Современный буржуазный федерализм. М., 1978. С. 88; *Чиркин В.Е.* Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 1995. С. 28–29.

<sup>5</sup> Canada. Department of Justice. A Consolidation of Constitution Acts. 1867–1982. Ottawa, 2001. P. 34–35 (далее — Canada. A Consolidation.).

<sup>6</sup> См.: *Federalism. The Multiethnic Challenge* / ed. by G. Smith. Oxford — N.Y., 1995. P. 32, 47; *Smi-ley D.* The Federal Condition in Canada. Toronto, 1990. P. 127–128.

<sup>7</sup> В тексте Акта легислатура Квебека названа Ассамблеей. В настоящее время данный институт власти на русском языке именуется Национальным собранием.

губернатора и двух палат». Уместно сравнить с данной формулировкой нормы ст. 69 того же раздела Акта: «Легислатура Онтарио состоит из Лейтенант-губернатора и одной палаты» — и ст. 88: «Устройство легислатур Новой Шотландии и Нью-Брансуика с соблюдением положений настоящего Акта останется таким (однопалатным. — С.Д.), каким оно было ко времени образования федерации»<sup>8</sup>. Невозможно не заметить также, что регулированию структуры и состава законодательных легислатур всех англоязычных субъектов федерации посвящено в общей сложности три статьи Конституционного акта 1867 г., тогда как легислатуре Квебека — 10 статей. Нормы ст. 71–80 Акта досконально регулируют численность депутатского корпуса легислатуры Квебека, квалификацию, которой должны соответствовать ее депутаты, вопросы, связанные с вакансиями, уходом в отставку, кворумом, статусом спикеров палат и т.д. Между тем аналогичные вопросы, касающиеся законодательных институтов англоязычных провинций, не являются предметом регулирования данного Акта.

Кроме того, ст. 133 разд. IX «Различные постановления. Общие вопросы» Конституционного акта санкционирует право выступления на французском языке не только в судах Квебека и в его легислатуре, но также в федеральных судах и в федеральном Парламенте (но не в легислатурах прочих провинций)<sup>9</sup>. В работах крупного канадского юриста-конституционалиста, сенатора Ю. Форси нормы ст. 133 Акта охарактеризованы как закрепление «ограниченного официального двуязычия»<sup>10</sup>. Между тем статус английского языка, который был и остается языком большинства населения в остальных субъектах федерации, в Акте никак не охарактеризован.

Названные статьи Акта могут быть истолкованы как закрепляющие элементы «специального (привилегированного) статуса» Квебека. Однако в ст. 63, 65 и 81–87 разд. V «Законодательная власть» и ст. 134–142 разд. IX «Различные постановления» прослеживается совсем другая тенденция — унификация статуса Квебека и крупнейшей англоязычной провинции Онтарио<sup>11</sup>. В прочих 129 статьях Акта подобные тенденции отсутствуют.

Напрашивается вывод, что Квебек на конституционном уровне изначально был наделен основателями федерации «специальным статусом», не полностью совпадающим с принятым в модели симметричного федеративного государства принципом равных прав их субъектов. Этот вывод находит подтверждение и в том, что еще до принятия Конституционного акта (1866 г.) Квебек в качестве предварительного условия его вступления в будущую федерацию добился у властей метрополии права имплементировать Гражданский кодекс Франции 1804 г.<sup>12</sup>

Как находят зарубежные аналитики, вместо симметричного устройства федеративного государства Конституционный акт 1867 г. фиксирует компромиссный

<sup>8</sup> Canada. A Consolidation. P. 21, 22, 25.

<sup>9</sup> Ibid. P. 42–43.

<sup>10</sup> Forsey E. Freedom and Order. Collected Essays. Toronto — Buffalo, 1984. P. 243.

<sup>11</sup> В вопросах, касающихся: 1) сохранения силы за гражданским и уголовным законодательством колониального периода; 2) организации работы легислатур (назначение должностных лиц палат, ограничение пассивного избирательного права для лиц, занимающих должности, присяга депутатов, толкование временных актов, арбитраж в деле о долгах кандидатов и т.д.). См.: Canada. A Consolidation. P. 20–21, 24, 44, 45.

<sup>12</sup> Квебек с тех пор рассматривается в юридической литературе в качестве одной из стран смешанного права.

вариант «скрыто асимметричного федерализма»<sup>13</sup>. В асимметрии иногда усматривают внешнее влияние — перенесение на североамериканскую почву конфедеративного и федеративного опыта Швейцарии. Другие исследователи выводят скрытую асимметрию Канадской федерации исключительно из внутренних факторов ее возникновения. По их мысли, скрытая асимметрия федеративной модели Канады явилась компенсацией Квебеку за построение федерации по территориально-географическому принципу<sup>14</sup>. «Канадская нация есть субстанция политическая, а не этническая»<sup>15</sup>, — отмечал крупный конституционалист Ф. Скотт. Приложение территориального принципа федерализма к канадской действительности, в свою очередь, сделало возможным длительное уклонение институтов федеральной власти Канады от правового регулирования комплекса проблем, связанных с межнациональными отношениями.

В целях юридически полноценного признания «специального статуса» Квебека во второй половине XX в. дважды предпринимались попытки принять крупномасштабные поправки к Конституционному акту. В текст Конституции предполагалось внести: 1) определение Квебека как «уникального сообщества с исключительными правами на защиту французского языка и культуры»; 2) определение Канады как «страны, включающей самобытное франкоязычное сообщество с уникальной правовой традицией, существующее главным образом в Квебеке, но не только в нем, и англоязычного сообщества, существующего главным образом вне Квебека, но также и в Квебеке». Фактически проекты поправок были равносильны правовым актам о преобразовании федерации в асимметричную и национально-территориальную. Однако эти проекты не были ратифицированы.

Необходимо подчеркнуть, что именно по настоянию Квебека Канадская федерация в преамбуле (ст. 3) и в ст. 138, 146 и 147 раздела «Различные постановления. Общие вопросы» Конституционного акта именуется конфедерацией<sup>16</sup>. Эта

<sup>13</sup> См.: The Canadian and Australian Constitutions in Comparative Perspective / ed. by M. McKenna. Calgary, 2008. P. 132, 194; Constitutional Predicament. Canada after Referendum of 1992 / C. Cook et al. Montreal — Kingston, 2006. P. 78–79, 190; см. также: Федерализм в России и Канаде: курс лекций. С. 37–39.

<sup>14</sup> Границы провинций проведены так, что в пределах Квебека проживает компактное англоязычное меньшинство, а в Онтарио и Нью-Брансуике — компактные франкоязычные меньшинства. Недаром Конституционный акт говорит о подданных Короны, которые в Акте даже не именуется канадцами, а не о народах (peoples, nations) или этносах (ethnic groups, communities). Конституционный акт составлен, опубликован и в течение 100 лет был доступен исключительно на английском языке. Следовательно, Канада свыше 100 лет являлась «по умолчанию» мононациональным федеративным государством. Положение несколько изменилось с инкорпорированием во время конституционной реформы в текст Конституции Хартии прав и свобод канадцев 1982 г., ст. 24 и 25 которой могут быть истолкованы как признание многонациональности канадского общества. В то же время под «народами» в Хартии прав и свобод подразумеваются только индейцы и эскимосы. Подробное рассмотрение данных вопросов выходит далеко за границы темы данной статьи.

<sup>15</sup> Scott F. Essays on the Constitution. Aspects of Canadian Law and Politics. 2<sup>nd</sup> ed. Toronto, 1994. P. 15.

<sup>16</sup> См.: Canada. A Consolidation. P. 2, 44, 46. Но, строго говоря, в англоязычном оригинале Конституционного акта термин «конфедерация» (confederation) отсутствует. Использован термин «союз» (union), который вплоть до середины XIX в. мог обозначать какую угодно форму государственного устройства — от конфедеративной до унитарной. Исключительно для обозначения конфедеративного государственного устройства термин стал применяться не ранее начала XX в. В связи с этим отметим, что исследователи подвергают аргументированной критике «тяжелый», «темный» язык Конституционного акта, изобилующего допускающими несколько толкований

никогда не отвечающая действительному положению вещей дефиниция порождает дополнительные, трудно устранимые коллизии<sup>17</sup> в правовом толковании формы административно-территориальной организации государства<sup>18</sup>.

## 2. Законодательное закрепление «специального статуса»

Среди актов провинциального статутного права необходимо в первую очередь назвать «Акт о фундаментальных правах и привилегиях народа Квебека и квебекского государства» 2001 г. (далее — Акт о фундаментальных правах). Акт провозглашает право народа Квебека «определять его политическое будущее»<sup>19</sup>. Декларируется «суверенитет» данного субъекта федерации во всех областях. Вразрез с тем очевидным юридическим фактом, что независимость Квебека никем и никогда не была признана<sup>20</sup>, провозглашено распространение «суверенных прав» провинции на сферу международного права. В провинциальном праве создан политически опасный прецедент. Вместе с тем в Акте, в отличие от программ Квебекской партии и Квебекского блока<sup>21</sup>, отсутствуют положения, содержащие право провинции на самоопределение, на отделение или на «ассоциированный суверенитет» с остальной Канадой.

Нормы Акта о фундаментальных правах подтверждают провозглашенное в 1978 г. право провинции на проведение референдумов об изменении статуса Квебека. Национальное собрание сохраняет право определить формулировку вопроса, который может быть задан избирателям на провинциальном референдуме. Актом 2001 г. впервые определен нижний рубеж большинства голосов при проведении провинциального референдума — 50% голосов, признанных действительными, плюс один голос.

Акт о фундаментальных правах провозглашает «уважение к правам англоязычных сообществ и индейских племен на территории Квебека». Кроме этого, он подтверждает юридическую силу таких предшествующих актов законодательства про-

выражениями. В современных правительственных публикациях Канады резонно подчеркивается: «Отцы-основатели нашего государства зачастую использовали термин “конфедерация” недопустимо свободно». См.: Government of Canada. Notes on Canadian Federalism. Ottawa, 1982. P. 5–6, 19; см. также: *Lasvelva S.* The Moral Foundations of Canadian Federalism. Paradoxes, Achievements and Tragedies of Nationhood. Montreal — Kingston, 1996. P. 51–55.

<sup>17</sup> На это также обращал внимание Ф. Скотт (*Scott F.* Op. cit. P. 390, 397). В российской и советской науке конституционного права данное явление описано В.А. Качановым (*Качанов В.А.* Указ. соч. С. 97–99) и по непонятной причине опускается из виду современными исследователями. Адекватной оценки это явление до сих пор не получило.

<sup>18</sup> Термин «конфедерация» не применяется в конституционных документах Канады, принятых начиная с 1982 г. В то же время содержащиеся данный термин статьи Конституционного акта 1867/1982 гг. не отменены, не объявлены судом ничтожными и, следовательно, сохраняют юридическую силу.

<sup>19</sup> См.: Government of Quebec. Quebec s Position on Constitutional and Intergovernmental Issues from 1936 to 2001. Quebec City, 2001. P. 502–507 // <http://www.mce.gov.qc.ca/v/html/v1217001.html>

<sup>20</sup> В противоположность субъектам ряда других современных федеративных государств — землям Германии, штатам США, кантонам Швейцарии, многие из которых ранее были независимыми государствами, признанными международным сообществом, т.е. полноценными субъектами международного права.

<sup>21</sup> Квебекская партия, действующая на провинциальном уровне, существует с 1968 г., действующий на федеральном уровне Квебекский блок — с 1990 г.

винции, как Акт об официальном языке 1974/1990 г. и Хартия французского языка 1977 г., которые закрепили привилегированный статус последнего в ущерб английскому<sup>22</sup>. Изучение французского языка в системе школьного образования обязательно, тогда как уроки английского языка могут быть только факультативными. Документация институтов провинциальной власти публикуется исключительно на французском языке. На нем ведутся дебаты в Национальном собрании и судопроизводство в провинциальных судах. Деловая документация корпораций частного права (как «прибыльных», так и «бесприбыльных»)<sup>23</sup> может быть на двух языках, но основным, обладающим первенствующей силой текстом является французский текст. Вывески, указатели, торговые марки и т.д. должны быть франкоязычными. Преобладающая часть радио- и телевизионных передач транслируется на официальном языке провинции. Визуальная продукция (телепередачи, кинофильмы и др.) может иметь англоязычные субтитры.

Ограничение языково-культурных прав англо-канадской общины Квебека и расхождение между нормами провинциального статутного права и нормами федерального статута – «Акта об официальных языках» 1969 г. – стали причиной индивидуальных и коллективных судебных исков к Исполнительному совету (правительству) провинции. Однако Верховный суд Канады на основании толкования ст. 91, 92 и 133 Конституционного акта не нашел названные акты провинциальной власти противоречащими Конституции<sup>24</sup>.

Верховный суд Канады также рассмотрел фундаментальный вопрос о праве Квебека на сепарацию. Данное дело стало самым важным из всех, когда-либо поступавших в Суд. Разбирательство было оригинальным в процессуальном плане: процесс протекал при отсутствии ответчика. Исполнительный совет провинции отказался быть стороной в процессе, объявив судебную власть неправомочной решать вопросы, связанные с сепарацией. Позицию Квебека отстаивал назначенный Судом независимый юрист – «судья-друг» (*amicus curiae*). Исполнительный совет отказался признать его полномочия, что, впрочем, не помешало судебному разбирательству.

Верховный суд Канады заключил, что любое одностороннее отделение Квебека является «нарушающим букву конституционных актов, конституционно-правовых обычаев (конвенций), сложившихся в федерации, и международно-правовых норм». Если органы власти провинции стремятся к ее самоопределению, им надлежит вступить в «добросовестные переговоры» с федерацией и добиваться внесения в конституционные акты «разрешительных» положений. «Переговоры должны происходить в рамках верховенства права, демократии, уважения прав языковых меньшинств, с учетом интересов федерального правительства и всех прочих провинций и с соблюдением прав всех канадских граждан независимо от места их про-

<sup>22</sup> См.: Government of Quebec. Quebec s Position on Constitutional and Intergovernmental Issues. P. 290, 299.

<sup>23</sup> «Прибыльными», или «стремящимися к извлечению прибыли» (*profit*), в странах западной демократии именуется частные корпорации, действующие в сфере экономики, независимо от их коммерческой прибыльности или убыточности в любой момент. Статус «бесприбыльных» (*non-profit*) корпораций имеют разнообразные общественные объединения, не ставящие по уставу своей целью извлечение прибыли.

<sup>24</sup> См.: Rethinking the Constitution. Perspectives on Canadian Constitutional Reform, Interpretation and Theory / ed. by A. Peacock. Oxford – N.Y., 2005. P. 207–209, 272–273.

живания». Суд указал, что при соблюдении перечисленных условий сецессия будет законной, «если она также будет поддержана ясно выраженным большинством жителей Квебека». В то же время Суд не разъяснил, что следует понимать под «ясно выраженным большинством», объявив, что данный термин является «предметом политической оценки и не имеет правового содержания»<sup>25</sup>.

В правовой практике Канады, в противоположность США, отсутствуют прецеденты отмены Верховным судом его предшествующих решений<sup>26</sup>. Исходя из этого, сторонники статус-кво подчеркивают, что уникальное в глобальном масштабе судебное разбирательство сложной и политически взрывоопасной конституционно-правовой проблемы завершилось наложением на одностороннее отделение провинции запрета, ставшего неотъемлемой частью правовой системы государства. Намерения осуществить сецессию со ссылкой на известный принцип «общего права» — «разрешено все, что не запрещено» — после вердикта Верховного суда Канады 1998 г. стали невыполнимыми.

Скептики не считают победу сторонников единства федерации безусловной. Ведь Суд не объявил право Квебека на отделение в итоге переговорных процедур противоречащим букве Конституции (нормам писаного права) или ее духу (конвенциям). Признав подобный сценарий, верховные судьи способствовали укреплению позиций сторонников сецессии. «Пойдя на обсуждение вопроса о процедурах сецессии, судьи допустили, что она может произойти»<sup>27</sup>, — полагает исследователь квебекской проблемы, профессор университета Западного Онтарио Р. Янг.

Поскольку Исполнительный совет провинции заявил о непризнании юридической силы решения Верховного суда Канады и о неподчинении ему, федеральный Кабинет провел через Парламент законопроекты, среди которых выделяются статут «О ясности в делах, связанных с отделением Квебека» 2000 г. (далее — «Акт о ясности») и резолюция «О самобытном народе Квебека в составе единой Канады» 2006 г.

«Акт о ясности» примечателен тем, что он всецело посвящен регулированию политико-правовых коллизий, могущих возникнуть в данном субъекте федерации. Акт устанавливает правила поведения институтов федеральной власти в ситуации вероятной попытки сецессии. Акт обязывает их вступить в переговоры с институтами власти Квебека, «если Парламенту будет все ясно», и одновременно наделяет Парламент правом «не вступать в переговоры, если необходимая ясность отсутствует»<sup>28</sup>. «Акт о ясности» наделяет решающими полномочиями Палату общин федерального Парламента. По ст. 1.1 Акта Палата общин в течение 30 дней после внесения в повестку дня Национального собрания вопроса, которое оно предложит избирателям провинции на референдуме, исследует этот вопрос и принимает мотивированное решение о ясности или неясности его формулировки. Если вопрос покажется большей части депутатов Палаты ясным, то Палата обязана определить, «может ли при ответе на такой вопрос быть ясно выражена воля населения провинции Квебек выйти из состава Канады».

<sup>25</sup> Reference re Secession of Quebec. 1998. 2.S.C.R. 217. Para. 88.

<sup>26</sup> См.: The Canadian and American Constitutions in Comparative Perspective. P. 145.

<sup>27</sup> Young R. Op. cit. P. 476.

<sup>28</sup> **Насколько известно, в праве других государств (федеративных и унитарных) на сегодняшний день отсутствуют нормы, возводящие подобную переговорную процедуру в ранг обязанности институтов центральной власти.**

Статья 1.4 Акта гласит, что Палата не сочтет исход народного волеизъявления ясным, если в предлагаемом избирателям вопросе будет фигурировать только мандат институтов провинциальной власти на переговоры с Оттавой без недвусмысленных указаний на «намерение перестать быть частью Канады». В Акте предусмотрено, что Палата общин примет во внимание позиции не только федерального Сената и всех парламентских партий «отделяющейся провинции», но и институтов публичной власти прочих составных частей Канады – провинций и федеральных территорий<sup>29</sup>, а также, «если Палата найдет необходимым, мнение других сторон»<sup>30</sup>. Перечень сторон, из мнения которых будет исходить Палата, таким образом, сделан открытым.

Если большая часть депутатов Палаты общин придет к мнению, что ответ на вопрос «не является адекватным выражением намерения отделиться от Канады», то федеральный центр освобождается от обязанности продолжать переговорную процедуру.

По статьям 2.1 и 2.2 «Акта о ясности» Палата общин при оценке исхода народного волеизъявления в Квебеке обязана принять во внимание: 1) процент избирателей, пришедших к урнам; 2) долю голосов в пользу сепарации, признанных действительными; 3) «прочие обстоятельства, признанные палатой имеющими отношение к данному вопросу»<sup>31</sup>.

Парламентскую резолюцию «О самобытном народе Квебека» 2006 г. можно считать подытоживающей толкование федеральной властью статуса Квебека. Она впервые фиксирует наличие в Квебеке «самобытного народа (*distinctive people*) в составе единой Канады». Резолюция подтверждает предшествующие резолюции Парламента и решения федерально-провинциальных конференций 1990-х годов о передаче вопросов языка, культуры и иммиграции на территории Квебека в безраздельную провинциальную компетенцию<sup>32</sup>. Закрепленные ранее разрозненные правовые привилегии Квебека тем самым сводятся воедино. «Специальный статус» Квебека и вместе с ним асимметричность федерации теперь можно считать юридически оформленными. Однако они не имеют силы конституционной гарантии.

По характеристике некоторых исследователей, статут 2000 г. и резолюция 2006 г.<sup>33</sup>, содержащие весомые уступки Квебеку, в то же время нацелены на превращение обсуждения вопроса о статусе провинции в бесконечную переговорную процедуру<sup>34</sup>. Впрочем, имеются основания полагать, что переговоры на любой ста-

<sup>29</sup> Уместно напомнить, что у Квебека не урегулированы территориальные споры с двумя англоязычными провинциями – Ньюфаундлендом и Онтарио.

<sup>30</sup> В том числе – индейских племен, претендующих на признание их прав на две трети территории Квебека; политических партий, не представленных в законодательных органах федерации и субъектов; многочисленных общественных организаций. Нельзя исключать и такой возможности, как обращение Палаты общин или ее профильных комитетов в институты государственной власти США, заинтересованные в сохранении политически стабильной единой Канады.

<sup>31</sup> <http://www.uni.ca.draftbill.html>

<sup>32</sup> [vic.gov.au/fsrc/body/chapter1.htm](http://vic.gov.au/fsrc/body/chapter1.htm)

<sup>33</sup> При анализе значения данных актов парламентского права надлежит помнить об особенностях правовой доктрины и конституционной практики стран «общего права». Парламентская резолюция, в противовес статуту, не может иметь силы конституционной поправки. Она не создает правового прецедента. Она может быть отменена в любое время другой резолюцией Парламента.

<sup>34</sup> Исполнительный совет Квебека назвал его «актом, ущемляющим права квебекского народа». Однако за последующие более чем 10 лет ни одно из положений Акта никем не было оспорено в суде.

дии будут прерваны Оттавой, как только, по ее мнению, действия сторонников сессии выйдут за конституционно-правовые рамки. Аналитики предлагают<sup>35</sup> рассматривать данные парламентские акты в неразрывном единстве с актами статутного права 1980-х годов — «Актом о чрезвычайном положении» 1985 г. и «Актом о готовности к чрезвычайному положению» 1988 г. Их нормы консолидировали и расширили карательно-репрессивные полномочия федеральной исполнительной власти.

К закрепленным ранее правам Парламента на аннулирование прав субъектов федерации, на использование армии внутри страны, на содержание подозреваемых лиц под стражей во внесудебном порядке и т.д. акты 1985–1988 гг. добавили: право на обмен закрытой информацией с органами власти других государств, право на контроль над банковскими вкладами и операциями с валютой физических и юридических лиц<sup>36</sup>. Указанные статуты не содержат упоминания о провинции Квебек или о национальном вопросе. Но, в сущности, они тоже направлены на то, чтобы сделать легитимацию односторонней сессии провинции неосуществимой<sup>37</sup>.

В регулировании статуса Квебека определенное значение имеют решения федерально-провинциальных конференций. Сложившийся на основе конституционных конвенций институт федерально-провинциальных конференций органически настроен на достижение консенсуса. Его решения выносятся только единогласно. Это отличает его от института Парламента, акты которого могут быть приняты каким угодно большинством, в том числе незначительным.

«Специальный статус» Квебека в нескольких вопросах, не урегулированных Конституцией и законодательством, защищен решениями федерально-провинциальных конференций. Ими ограждены исключительные права Квебека в сфере взимания подоходного налога. Установлено право провинции на отдельные от общегосударственных программы медицинского обслуживания (*Quebec Medicare Plan*), пенсий (*Quebec Old Age Assistance*) и страхования безработных (*Quebec Unemployment Plan*). Решениями конференций также зафиксирован отказ Квебека от федеральных субсидий на нужды университетов.

Институты федеральной власти отказались к XXI в. от дальнейших попыток правовой консолидации «специального статуса» Квебека на уровне конституционных актов. Правовое оформление переживающего эволюцию положения Квебека в конституционном строе Канадской федерации осуществляется посредством принятия отдельных актов парламентского права — статуты и резолюции. Органы федеральной исполнительной и законодательной власти при этом больше полагаются на менее обязывающие и легче отменяемые парламентские резолюции. Их поддерживает Верховный суд Канады. В то же время Национальное собрание Квебека также принимает дополнительные акты, уточняющие статус провинции на основе расширительного толкования ее прав. Таким образом, вместо консолидации форм правового регулирования Квебека мы наблюдаем его дальнейшую дифференциацию.

Самые осторожные подсчеты показывают, что статус Квебека в федерации на сегодняшний день регулируется 19 статьями Конституционного акта 1867/1982 гг.

<sup>35</sup> См.: *Rethinking the Constitution*. P. 233–234.

<sup>36</sup> См.: *Stevenson G.* Op. cit. P. 70–71; Институты конституционного права иностранных государств / отв. ред. Д.А. Ковачев. М., 2002. Гл. 4.

<sup>37</sup> См.: *Young R.* Op. cit. P. 193–194.

и 7 статьями Хартии прав и свобод канадцев. Кроме того, к числу источников правового регулирования статуса Квебека принадлежат: четыре федеральных статута; шесть провинциальных статута; пять резолюций федерального Парламента; девять решений Верховного суда Канады; пять постановлений федерально-провинциальных конференций; конституционные конвенции<sup>38</sup>.

До сих пор ни один из источников федерального права не содержит ничего, что может быть воспринято в качестве признания права Квебека на одностороннее отделение.

Дифференцированные способы правового регулирования статуса провинции, в которой сложились обладающие массовой базой сепаратистские политические силы, на первый взгляд кажутся громоздкими, ненадежными и неадекватными требованиям современности. Однако в стране высокоразвитой правовой культуры данные способы, существенно облегчающие компромиссы, до сих пор оправдывают себя. Свойственная странам «общего права» изощренность правового регулирования позволяет находить легитимные выходы из конфликтов. В результате Квебек, институты власти которого отказываются выполнять часть положений реформированных в 1980-х годах конституционных актов и подчиняться некоторым решениям органа конституционного контроля – Верховного суда страны, а также периодически бойкотируют работу федерально-провинциальных конференций, остается одной из составных частей Канадского государства. При этом сохранение единства федерации в последние десятилетия имеет место без применения силы любой из сторон.

Отношения между Оттавой и Квебеком развиваются в цивилизованных рамках. Действия двух уровней государственной власти привели не только к серьезной децентрализации федерации, но и к ее окончательному превращению в асимметричную федерацию. В характеристике канадского конституционного строя заметными становятся элементы национально-территориальной федерации. Однако эти характеристики по-прежнему не имеют силы конституционной гарантии. Указанные процессы не приводят к распаду зрелого конституционного демократического государства, обладающего именно в силу данных характеристик должным запасом прочности. Дифференциация права является на сегодняшний день одним из наиболее весомых факторов, делающих канадскую модель федерализма пластичной и тем самым облегчающих ее эволюцию.

---

<sup>38</sup> См.: *Hogg P.* Op. cit. P. 211, 397, 479, 740; *Stevenson G.* Op. cit. P. 420.