

обстоятельств и внешней среды результаты программ, а также целесообразность, обоснованность программ.

### **Список использованных источников**

1. Бугаков, В.М. Управление персоналом: учебное пособие / В.П. Бычков, В.М. Бугаков, В.Н. Гончаров; Под ред. В.П. Бычкова. - М.: НИЦ ИН- ФРА-М, 2013. - 237 с.
2. Власенкова, Е.А. К вопросу о подходах к разграничению управленческих функций по уровням государственного и муниципального управления / Е.А. Власенкова // Экономика и предпринимательство. - 2013 - № 11 (40). - С. 168-173.
3. Игнатов, В.Г. Государственное и муниципальное управление в России: теория и организация : учебное пособие / В.Г. Игнатов. – Ростов н/Д.: МарТ : Феникс, 2012. - 382 с
4. Митин, А.Н. Системные основы государственного и муниципального управления: учебное пособие / А.Н. Митин. - Екатеринбург: УрГЮА, 2015. - 274 с
5. Об утверждении Государственной программы города Москвы «Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность города Москвы»: Постановление Правительства Москвы, 11 октября 2011 г., № 477-ПП Консультант Плюс: Российская Федерация [Электронный ресурс] / СПС Консультант Плюс – Москва, 2017. – Дата доступа: 24.05.2017.

*Одериша В.В.*

*УО «Белорусский государственный экономический университет»*

### **Генезис и характерные особенности канадского федерализма**

Канада представляет собой классический тип государства с федеративной формой территориально-государственного устройства. Она состоит из 10 провинций и 3 территорий. Формирование именно такого типа государства было исторически обусловлено тем, что уже на момент создания в 1867 г. доминиона Канада в его состав вошли бывшие английские колонии с весьма различным этническим и религиозным составом населения и со слишком разными экономическими интересами и уровнями развития. Сгладить различия и мог только свободный союз бывших колоний с сильным провинциальным самоуправлением.

Условно можно выделить три этапа развития канадского федерализма: 1) XVII в. – 1867 г. – колониальный период; 2) 1867 г. — 60-е гг. XX в. – период формирования канадской политической

системы; 3) с середины XX в. – период дебатов о реформировании политической системы Канады (рисунок 1).

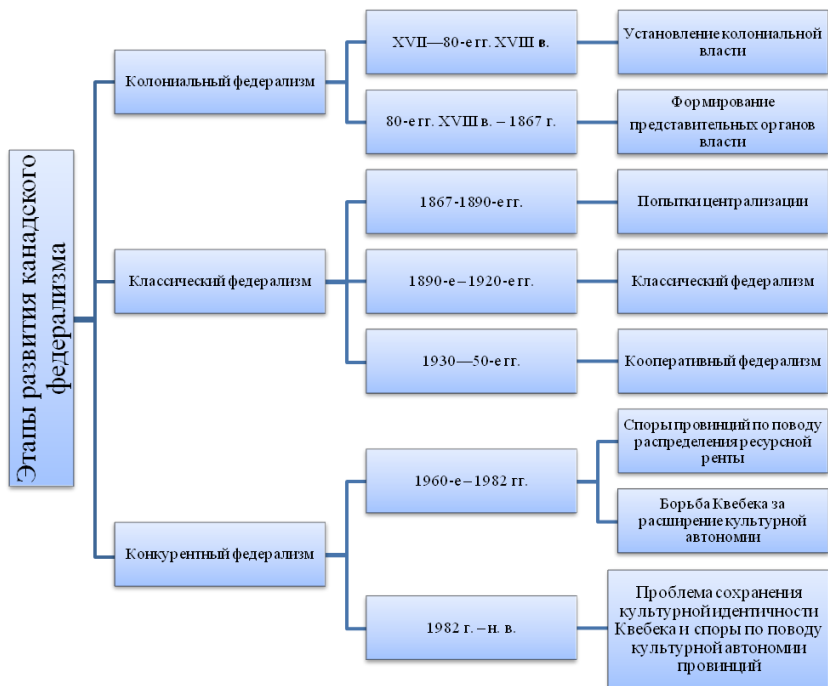


Рис. 1 - Этапы становления канадского федерализма

Примечание: Источник – составлено автором на основании [1,3]

Первый период связан с началом европейской колонизации земель Канады. Первыми её обитателями были многочисленные племена индейцев (ирокезы, гуроны, алгонкины и др.). В 1497 г. территорию современной Канады (о. Ньюфаундленд) впервые посетили англичане, за которыми последовали и другие европейские путешественники. Наибольшую активность на первых порах проявили французы. В 1532—1535 гг. её берега обследовал французский мореплаватель Ж. Картье, который открыл реку Св. Лаврентия и дал стране название «Канада» (взято из одного из индейских языков). В начале XVII в. под руководством С. Шамплена здесь были созданы первые французские поселения, вошедшие в состав колонии «Новая Франция».

Между тем, вокруг французских владений возник ряд английских колоний: к югу те, что составили основу будущих Соединённых

Штатов Америки, на севере, владения английской Компании Гудзонова залива. Всю первую половину XVIII в. между Англией и Францией шла борьба за господство в Северной Америке. В 1713 г. англичане отобрали у французов атлантические районы Новой Франции – Новую Акадию (переименована в Новую Шотландию) и Ньюфаундленд, которые заселялись колонистами из Англии. В 1763 они также завоевали всю Новую Францию, переименованную в Квебек. Стремясь успокоить франкоязычное население, англичане в 1774 г. издали Квебекский акт, гарантировавший бывшим французским подданным их права, в том числе на сохранение в Квебеке французской правовой системы.

Огромные последствия для Канады имело отделение от Англии её 13 североамериканских колоний, создавших в 1776 г. Соединённые Штаты Америки (США). Вопреки надеждам их руководителей, английские колонии в Канаде сохранили верность Британии. Из восставших колоний в Канаду переселилось множество лоялистов – сторонников власти британской короны. Их было так много, что они изменили этнический состав Канады. Для лоялистов из состава Новой Шотландии была выделена отдельная колония Нью Брансуик [4, с.83]. Англоязычное население стало преобладать в западных районах колонии Квебек.

Британские власти учли ошибки, приведшие к восстанию североамериканских колоний, поэтому проводили политику постепенного расширения самоуправления колоний в Канаде. В 1791 г. британский парламент одобрил Закон о Канаде, получивший название Конституционного акта 1791 г. Согласно ему, бывшая провинция Квебек делилась на Верхнюю (английскую) и Нижнюю (французскую) Канаду с границей по реке Оттава. В каждой колонии, наряду с правительством во главе с губернатором, создавались местные парламенты, состоявшие из верхней палаты – Законодательного совета из лиц, назначаемых губернатором пожизненно, и нижней – ассамблеи, избираемой населением [Тишков, С.86]. Важным было то, благодаря разделению территории бывшей Новой Франции учитывался этнический фактор – существование в преимущественно англоязычной Канаде значительной национальной общности франкоканадцев.

Наряду с собственно колониями Верхняя и Нижняя Канада существовали ещё четыре провинции на атлантическом побережье: Новая Шотландия, Нью-Брансуик, Остров Принца Эдуарда и Ньюфаундленд, экономический уклад которых коренным образом

отличался от остальной Канады.

В целом, однако, можно констатировать, что в колониальный период сформировалось достаточно сильное самоуправление на уровне отдельных английских колоний, со своей элитой, что в дальнейшем способствовало поиску компромисса при создании единого канадского государства.

Быстрый экономический рост первой половины XIX в., укрепление национального самосознания выдвинул на повестку дня вопрос о создании более тесного союза канадских провинций и дальнейшего расширения их самоуправления. При этом стремление провинций Канады к созданию более тесного союза сосуществовало с желанием иметь возможность отстаивать свои местные интересы. Так, серьезные различия существовали между англоязычной Верхней и франкоязычной Нижней Канадой, так и приморскими провинциями, в которых были сильны настроения в пользу создания там самостоятельных государственных образований под британским протекторатом. Вот почему без гарантий сильного самоуправления бывших колоний в составе будущего государства, позволявших им сохранять свою самобытность и отстаивать экономические интересы, было невозможно создание единого государства.

В 1864 г. на конференции в Квебеке представители провинций приняли 72 резолюции, которые легли в основу будущего государственного устройства Канады. В них в частности говорилось: «В федерации провинций Британской Северной Америки системой правительства, наилучшим образом защищающей в настоящих условиях разнообразные интересы отдельных провинций... явилась бы такая система, при которой бы существовало как центральное правительство... так и местные правительства для каждой из частей Канады... [4, с.152].

В 1867 г. британский парламент принял Акт о Британской Северной Америке, вступивший в силу с 1 июля 1867 г. Этим Законом, до 1982 г. игравшего роль канадской конституции создавалось самоуправляемое государство – доминион Канада. Первоначально она включала четыре провинции: образованные из провинции Канада франкоязычный Квебек и англоязычный Онтарио и приморские провинции Новая Шотландия и Нью Брансуик. В 1871 г. к ним присоединились Британская Колумбия, а в 1873 – остров Принца Эдуарда. Позже к ним добавились провинции Манитоба, Саскачеван и Виннипег. Последней, десятой провинцией стал Нью-Фаундленд, присоединившийся к Канаде в 1949 г. Формальным главой

государства является британской монарх, представленный генерал-губернатором.

В период первого столетия канадской независимости канадский федерализма, по мнению американиста Авдеевой О. А., прошел три стадии развития: «псевдоконфедерация», «классический федерализм» и «кооперативный федерализм» [Авдеева, С.105]. На первой стадии (до 1890-х гг.) центральное правительство пыталось подчинить себе провинции за счет больших полномочий федерального парламента по сравнению с провинциальными. Но последние к концу XIX в. сумели переломить центристские тенденции отстаивая свои права перед центром. Однако мировой экономический кризис 1929—1933 гг. поставил многие провинции Канады на грань банкротства, что вынудило их власти отказаться от части полномочий в пользу взаимной кооперации для помощи более бедным провинциям – то, что получило название «кооперативного федерализма». В этой связи необходимо отметить казус Ньюфаундленда, который будучи английской колонией, в 1867 г. отказался войти в состав Канады, а в 1907 г. получил независимость в качестве британского доминиона. Экономический кризис привел доминион к настолько тяжелому финансовому краху, что в 1934 г. он стал вновь колонией Великобритании, а в 1949 г., по итогам референдума вошел в состав Канады на правах провинции.

Таким образом, второй период развития канадского федерализма продемонстрировал примечательную эволюцию от попыток усиления власти центра к укреплению самостоятельности провинций, и снова усиление значения центрального правительства на базе укрепления кооперации провинций.

Третий этап развития канадского федерализма начался в 1960-е гг. и продолжается по сей день. Главным его содержанием стало усиление конкуренции между отдельными провинциями.

Прежде всего это было вызвано ростом национального самосознания франкоязычного населения Квебека и усиление там центробежных тенденций. Опасение за сохранение своей идентичности, порождает требования предоставления особого статуса Квебеку в рамках канадской федерации. В 1960-е гг. к власти в провинции пришли националисты, осуществившие ряд социальных, экономических, но прежде всего реформ, направленных на закрепление главенствующего статуса французского языка, ставшего здесь единственным официальным. В 1980 г. был даже проведен референдум о независимости Квебека, на котором за выход из Канады

проголосовало 40,5% населения провинции.

Не столь значительными, но достаточно напряженными были споры между провинциями по ряду экономических вопросов. Так провинция Альберта противодействовала Национальной экономической программе центрального правительства, а Ньюфаундленд и Саскачеван вели долгий спор по поводу вопросов нефтедобычи.

Это стимулировало разработку нового основного закона, В 1982 г. вступил в силу Конституционный акт – новая конституция Канады, действующая по сей день. Конституционный акт 1982 г. более четко прописал полномочия центра и провинций. Например, он расширил права провинций в области добычи полезных ископаемых, разрешив вышеупомянутые споры по проблеме распределения доходов от энергоресурсов. И, что особенно важно для франкоканадцев, Акт 1982 г. закрепил гарантии двуязычия [3, с.207].

Вместе с тем, франкоязычный Квебек был не удовлетворен гарантиями сохранения своей культурной и языковой самобытности и отказался ратифицировать Конституционный акт. После долгих переговоров федерального правительства с главами провинциальных правительств в 1987 г. в Мич-Лейке было заключено соглашение, ставшее серьезной уступкой федерального центра провинциальному уровню власти, но прежде всего Квебеку, который признавался «уникальным сообществом внутри федерации» [Данилов С.Ю., С.224]. Однако Мичлейкское соглашение не вступило в силу из-за отказа провинции Манитоба его утвердить. Неудачей закончилась попытка утвердить новое соглашение между провинциями, достигнутое в Шарлоттауне в 1994 г., отвергнутое на общенациональном референдуме из-за недовольства других провинций предоставлением Квебеку особых прав. Поэтому Конституционный акт продолжает действовать.

В 1995 г. в Квебеке состоялся еще один референдум о независимости на котором сторонники сохранения Квебека в составе Канады победили лишь с незначительным перевесом (50,6%).

Согласно Конституционному акту 1982 г. система провинциального самоуправления копирует парламентскую форму центральной власти. Каждая провинция имеет свой парламент, своё правительство с премьер-министром и министрами, формального главу – лейтенант-губернатора, свой бюджет, свои суды и т.д. Провинции могут поднимать налог на доход и взимать плату за лицензии.

Глава правительства провинции, называемый обычно премьер-министром, выдвигается большинством в законодательном собрании. Лейтенант-губернаторы формально представляют британского монарха. В территориях их эквивалентом являются комиссары, действующие от имени центрального канадского правительства, выполняя те же символические функции, что и лейтенант-губернаторы.

Несмотря на то, что созданное канадское государство формально именовалось конфедерацией, однако фактически оно всегда было федерацией. Характерная черта канадского федерализма – стремление его создателей четко разграничить полномочия центра и провинций. Основной акцент делается на исключительной компетенции как центра, так и провинций при отказе от вопросов совместного ведения [1, с.104].

Провинции обладают исключительной компетенцией в 16 областях среди которых сфера образования, система прямого местного налогообложения, система административной юстиции, регулирование вопросов собственности и гражданских прав на территории провинции [1, с.105]. Каждая из провинций имеет собственную конституцию. К совместному ведению центра и провинций относится весьма ограниченный круг вопросов, хотя и достаточно запутанных, таких, например, как иммиграция. Например, в Канаде нет федерального министерства образования, все вопросы образования находятся исключительно в ведении провинций.

Конституция закрепляет особые права некоторых провинций. Так, в большинстве провинций действует система англосаксонского права, а в Квебеке – романо-германского.

Весьма сложным остается вопрос налогообложения. И центр, и провинции имеют право взимать налог на доходы физических лиц и общий налог с продаж [2, с.128].

Федеральный центр устанавливает базовую ставку налога и определяет размер дохода, получаемого с провинции, не подлежащий федеральному налогообложению. Такой федеральный налоговый вычет позволяет властям провинций вводить собственные налоги на доходы корпораций, в рамках данного вычета [2, с.128]. При этом никто не принуждает провинции забирать всю сумму причитающейся им доли налога, они могут варьировать её размер, что и происходит на практике.

Вместе с тем, провинции с наименьшим налоговым потенциалом имеют право на выравнивающие трансферты из федерального

бюджета, которые носят безусловный характер и способствуют перераспределению на федеральном уровне средств между различными регионами [2, с.129]. Кроме того, федеральный центр напрямую финансирует граждан, организации и государственные органы для достижения определенных целей государственной политики.

В провинциях существует хорошо развитая система местных органов самоуправления, к которым относятся выборные органы населенных пунктов. Провинциальные власти устанавливают и меняют границы муниципальных единиц, разрабатывают основы политики, в общих рамках которой действуют муниципалитеты и городские регионы. Наиболее распространена заимствованная их Великобритании и Франции система одноступенчатого муниципального совета во главе с мэром.

Главное отличие между провинциями и территориями как раз заключается в том, что управление последними осуществляется непосредственно федеральными органами. Это объясняется крайне низкой плотностью населения, делающей неэффективным самоуправление в условиях, когда на несколько тысяч кв. км. может приходиться всего несколько сот человек. В этих условиях большинство функций управления берут на себя федеральные службы. Тем не менее и здесь существуют некоторые элементы местного самоуправления, реализуемые через т.н. выборные территориальные собрания. Формально федеральную власть здесь представляет комиссар, назначенный федеральным правительством. Фактически руководит лидер местной выборной ассамблеи.

Таким образом, система канадского федерализма, насчитывающая долгую историю, несмотря на имеющую место конкуренцию провинций, выдержал испытание временем и находится в процессе динамичного совершенствования.

#### **Список использованных источников**

1. Авдеева, О.А., Макеева, Н.В. Канадский федерализм: особенности формирования // Вестник Пензенского государственного университета.— 2015, № 3 (11).— С.103—107.
2. Бифов, А.А. Канадский федерализм: генезис и особенности // Право и управление, XXI век.— 2012, № 1 (22).— С.126—131.
3. Данилов, С.Ю. История Канады.— М., Изд-во «Весь мир», 2006.
4. Тишков, В.А. Страна кленового листа: начало истории.— М.: Изд-во «Наука», 1977.