

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ОФОРМЛЕННЯ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОГО МЕХАНІЗМУ КАНАДИ

ЧЕРЧЕНКО І.Л.,
аспірант

Інститут міжнародних відносин
Київського університету
ім. Тараса Шевченка

У широкому комплексі проблем сучасного канадського конституційного права одне з чільних місць посідають аспекти, що стосуються державного механізму формування і здійснення зовнішньої політики. З теоретичної точки зору інституціональний механізм, що формулює вихідні зовнішньополітичні цілі і пріоритети, намічає шляхи їхньої практичної реалізації і здійснює конкретні заходи на міжнародній арені, займає проміжну позицію між сферою зовнішньої політики держави та системою внутрішньодержавного права¹. Зі свого боку, зовнішньополітичний механізм держави є невід'ємною складовою її політичної системи в цілому.

Будучи, як уже зазначалося, структурною частиною політичної організації держави, зовнішньополітичний механізм у жодному разі не виступає як "річ у собі", щось цілковито відокремлене від внутрішньодержавних проблем. Навпаки, між внутрішньо- і зовнішньополітичними процесами прослідковується тісний взаємозв'язок у рамках єдиної, цілісної системи, якою є конституційна система держави. На практиці зовнішньополітичний механізм, таким чином, є інструментом і, водночас, каналом взаємодії між сферами внутрішньої і зовнішньої політики в державі.

Визначаючи зовнішньополітичний механізм сучасної західної держави як "сукупність певним чином організованих і взаємодіючих державних органів, які беруть постійну участь у процесі розробки і здійснення тих чи інших зовнішньополітичних рішень цієї держави"², на наш погляд, слушно виділити два основних рівні таких органів. До першого рівня входять центральні органи державної влади й управління: від законодавчої влади - парламент; від виконавчої влади - уряд (кабінет міністрів); від судової влади - верховний (або ж конституційний) суд. До другого рівня слід віднести установи власне виконавчої влади (зовнішньополітичне відомство, військове відомство, спеціальні служби, урядові комітети, тощо), які мають спеціальні повноваження, і діють у певній сфері, так чи інакше пов'язаній із

зовнішньою політикою. Саме ці органи несуть основне оперативне навантаження щодо реалізації зовнішньополітичних рішень, що приймаються парламентом і урядом.

На наш погляд, аналіз механізму розробки і здійснення зовнішньої політики Канади логічно розпочати з розгляду Вестмінстерського статуту 1931 р., оскільки саме цим документом було надано законодавчий суверенітет шістьом тодішнім британським домініонам: Австралії, Новій Зеландії, Ірландії, Канаді, Ньюфаундлендові й Південно-Африканському Союзові, а також проголошено їхню цілковиту рівноправність із колишньою метрополією - Великобританією. Законодавчий суверенітет домініонів впливає, зокрема, з положення преамбули: "...жоден закон, виданий у подальшому парламентом Сполученого Королівства, не має розповсюджуватися на будь-який зі згаданих домініонів як частина законодавства цього домініону інакше, як на прохання і за згоди цього домініону"³. На розвиток вищенаведеної формули, ст.2 ч.2 Вестмінстерського статуту встановлювала, що "жоден закон і жодне положення будь-якого закону, виданого після введення в дію цього Акту парламентом домініону, не буде нечинним або недійсним на тій підставі, що він суперечить законодавству Англії або положенням будь-якого чинного або майбутнього акту парламенту Сполученого Королівства"⁴, що означало цілковите виведення Канади та інших тодішніх британських домініонів із правового поля метрополії. Крім того, ст.3 наділяла парламенти домініонів "повноваженнями видавати закони, що мають екстра-територіальну дію"⁵, що може розглядатись як правова підстава для зовнішньополітичного суверенітету країн Співдружності, в тому числі Канади. Коментуючи значення Вестмінстерського статуту 1931р., канадський дослідник М.Олівер зазначав, що цей статут проголосив домініони "автономними спільнотами... з рівним статусом, не підпорядкованими одне іншому з жодного питання своїх внутрішніх або міжнародних справ, хоча й об'єднаних спільною відданістю Короні й вільно асоційованих у вигляді членів Британської Співдружності націй"⁶.

Набуття Канадою цілковитого законодавчого суверенітету (включаючи суверенітет у царині міжнародних стосунків), згідно з Вестмінстерським статутом 1931 р., створило необхідні передумови для формування й розвитку національного зовнішньополітичного механізму. Однак істотним стримуючим фактором щодо створення згаданого механізму виявилася вкрай недостатня письмова регламентація зовнішньополітичної діяльності в канадському конституційному праві. Єдине конституційне положення, що бодай певною мірою згадує про зовнішньополітичну діяльність, міститься у ст.132 Конституційного Акту 1867 р.: "Парламент і уряд Канади будуть користува-

тися всіма повноваженнями, необхідними або належними, для виконання тих зобов'язань Канади або будь-якої її провінції як частини Британської імперії стосовно іноземних держав, що впливають із договорів між імперією і цими іноземними державами"⁷. На наш погляд, це пояснюється специфікою конституційної системи британського типу, що включає в себе, за визначенням О.Філіпса, "закони, звичаї та конституційні угоди, які встановлюють структуру і функції державних органів, а також регулюють стосунки державних органів між собою і з окремими громадянами"⁸. До того ж, ст.7 ч.1 Вестмінстерського статуту 1931 р. фактично закріплює формулу ст.132 Конституційного Акту 1867 р., встановлюючи, що жодне положення Вестмінстерського статуту "не може розглядатись як підстава до скасування, зміни, або доповнення Актів про Британську Північну Америку з 1867 по 1930 р"⁹.

Як бачимо з формули ст.132, Конституційний Акт 1867 р. відносить канадську зовнішню політику майже цілковито до компетенції тодішньої метрополії. І хоча за канадським урядом на той час за звичаєм залишалось право обговорення зовнішньополітичних питань, усі міжнародно-правові акти підписувалися від імені Канади виключно повноважними представниками Великобританії. Починаючи з 1878 р., уряд Канади отримав право самостійно визначати ступінь своєї участі в міжнародних торговельних угодах Великобританії, з 1899 р. - право виходу з даних угод, а з початку ХХ століття - право самостійного укладання міждержавних угод із питань торгівлі. Першими міжнародними договорами Канади, не пов'язаними з торгівлею, стали Паризькі мирні договори 1919-1920 рр., хоча на той час Канада *de jure* ще не мала самостійної міжнародної правосуб'єктності. Слід зазначити, що представники Канади (міністр юстиції Ч.Догерті і міністр митної служби А.Сіфтон), входячи до складу делегації Британської імперії на Паризькій мирній конференції, підписали згадані мирні договори у цілковито рівному статусі з представниками метрополії - Сполученого Королівства -, а також із представниками інших британських домініонів, таких як Австралія, Нова Зеландія, Південна Африка та Індія. До того ж, оскільки невід'ємними складовими частинами Паризьких договорів 1919-1920 рр. були Статут Ліги Націй (ч.І Версальського мирного договору 1919 р.), а також постанови щодо Міжнародного Бюро Праці (ч.ХІІ, ст.ст. 387-427), то видається слушним висновок, що саме з цього періоду *de facto* починається практика членства Канади в міжнародних організаціях.

Щодо призначення офіційних представників за межі країни, то вперше канадський уряд отримав таке право у 1880 р. (мається на увазі призначення Верховного Комісара Канади у Великобританії, хоча на той час іще не йшлося про виконання ним власне диплома-

тичних функцій). У 1909 р. було утворено міністерство закордонних справ Канади, а в 1927 р. призначено перших дипломатичних представників країни до іноземних держав.

Із прийняттям Вестмінстерського статуту 1931 р., незважаючи на формулювання, що міститься у ст.7 ч.1 згаданого статуту, деякі положення Конституційного Акту 1867 р. *de facto* втратили чинність (зокрема ст.132 в частині приналежності Канади та її провінцій до Британської імперії, оскільки втратила чинність сама офіційна назва - "Британська імперія"), і було законодавчо закріплено право Канади, як і інших країн Співдружності, на самостійний зовнішньополітичний курс.

Разом з тим доречно зазначити, що неадекватне відображення міжнародної правосуб'єктності Канади в її конституційній практиці (зокрема, згадка у ст.132 Конституційного Акту 1867 р. про міжнародно-договірні "зобов'язання Канади або будь-якої її провінції") не тільки гальмувало процес формування національного зовнішньополітичного механізму, але й поглиблювало протиріччя між федерацією та її суб'єктами в питаннях практичної реалізації зовнішньої політики. Як справедливо зазначається в Білій книзі федерального уряду Канади, "в Акті про Британську Північну Америку 1867 р. не міститься згадки про повноваження на зовнішній арені; цим пояснюється те, чому він слугував джерелом конституційних незгод, що їх поки що не вдалося усунути ні шляхом судових рішень, ані внаслідок розвитку конституційної практики"¹⁰.

Щодо канадської судової практики з питань зовнішньої політики, то в цьому контексті слід докладніше зупинитися на судовій справі *Attorney General for Canada v. Attorney General for Ontario* (1937). Суть справи полягала в нижченаведеному.

В 1919, 1921 і 1928 рр. Міжнародне Бюро Праці (таку назву на той час мала Міжнародна Організація Праці) прийняло три конвенції. Згадані конвенції набирали чинності після висловлення офіційної згоди на їхню обов'язковість державами-членами МБП. Зі свого боку, уряд Канади затвердив усі три конвенції в 1935 р. і запропонував федеральному парламенту прийняти відповідний законодавчий акт для виконання положень конвенцій у провінціях. Однак внаслідок того, що провінція Онтаріо оскаржила конституційність дій федерального уряду, справа надійшла для розгляду до Судового комітету Королівської Таємної ради, що була на той час найвищою судовою інстанцією Співдружності. Судовий комітет визнав дії федерального уряду неправомірними і вказав, що коли предмет міжнародної угоди відноситься виключно до конституційної юрисдикції провінцій, тобто підпадає під дію ст.92 Акту про Британську Північну Америку 1867 р., то в цьому випадку виключно провінція є правомочною приймати законодавчі акти, спрямовані на виконання договорів, і федеральна

влада не має права претендувати на ці повноваження лише ipso facto внаслідок укладення міжнародної угоди з даного питання"¹¹.

Крім того зазначалося, що Канада може виконувати свої міжнародно-договірні зобов'язання в частині предметів провінційної юрисдикції виключно на засадах федерально-провінційної співпраці. Говорячи про міру міжнародної правосуб'єктності канадських провінцій, тодішній голова Судового комітету Таємної ради лорд Аткін зазначив, що "провінція Онтаріо має право укладати угоди з іншими членами Британської імперії, або з іншими іноземними державами"¹², що de jure не суперечить ст.132 Конституційного Акту 1867 р.

На нашу думку, наведений прецедент посідає унікальне місце в конституційній системі Канади. Зарубіжні дослідники цілком слушно вважають його вирішальним у тлумаченні канадської конституції в судових органах, таким, що справив якнайсерйозніший вплив на подальшу діяльність федерального уряду Канади в царині зовнішньої політики¹³.

Згідно з британською, так само, як і канадською, правовою доктриною, судова влада розглядає сферу зовнішніх стосунків держави як сферу діяльності, що ґрунтується більшою мірою на політиці, аніж на праві¹⁴. Саме тому видається слушним висновок, що в Канаді судова влада має досить опосередкований стосунок до зовнішньополітичної сфери цієї держави.

Центральні органи державної влади й управління мають багато-профільну компетенцію, беручи участь у здійсненні практично всіх державних функцій тією чи іншою мірою, в тому числі вирішуючи проблеми міжнародних стосунків держави. Ступінь зовнішньополітичної "спеціалізації" центральних органів значною мірою залежить від наявності конституційно-правових можливостей, що визначаються законодавчими актами держави. У цьому аспекті в Канаді має місце певна специфіка, що полягає у вкрай недостатній конституційній регламентації зовнішньополітичної діяльності (ст.132 Конституційного Акту 1867 р.), а також у тій обставині, досі главою канадської держави формально залишається іноземний монарх - король/королева Великобританії (ст.9). Слушно зазначити, що в сучасних умовах ступінь фактичного впливу британського монарха (як і його представника в Канаді - генерал-губернатора) на зовнішню політику є вкрай обмеженим, однак з формально-юридичної точки зору монарха слід розглядати як, хоча й пасивного, проте учасника зовнішньополітичного процесу.

У процесі вироблення і здійснення зовнішньої політики державний механізм зовнішніх стосунків виконує взаємопов'язані завдання: формування зовнішньополітичних пріоритетів і прийняття конкретних рішень, а також здійснення необхідних заходів щодо реалізації прий-

нятих рішень¹⁵. На етапі формулювання зовнішньополітичної стратегії і прийняття відповідних рішень провідна роль належить федеральному урядові Канади. Саме тут визначаються генеральні напрями зовнішньої політики, що стають орієнтиром для інших ланок зовнішньополітичного механізму.

Поряд з тим, що найважливіші зовнішньополітичні рішення приймаються в найвищих ешелонах федеральної влади - парламенті й Кабінеті-, роль оперативних органів також є досить важливою. У згаданих органах здійснюється первинна апробація ідей і проектів рішень, підготовка відповідних зовнішньополітичних рекомендацій. Звідси прослідковуються нитки взаємодії між різними ланками зовнішньополітичного механізму. Доцільно зазначити, що від такого внутрішнього взаємозв'язку значною мірою залежить стабільне функціонування зовнішньополітичного механізму держави в цілому.

На етапі практичної реалізації прийнятих рішень у сфері зовнішньої політики головними "дійовими особами" стають органи виконавчої влади. До їхнього обов'язку входить точне й неухильне дотримання всіх розпоряджень і постанов парламенту й уряду. Вирішення цього завдання забезпечується бюрократичним апаратом міністерств і відомств як усередині країни, так і за її межами. Однак на цьому етапі також спостерігається взаємодія центральних органів двох рівнів: йдеться про те, що парламент і уряд федерації мають контрольні функції щодо підпорядкованих їм оперативних органів, і, таким чином, зберігають можливість непрямого впливу на імплементацію своїх рішень у "другому ешелоні" федеральної влади.

Внутрішньоструктурний аналіз зовнішньополітичного механізму дає змогу точніше оцінити функціональний зміст кожного компонента згаданого механізму. Відзначимо, що в системі органів державної влади й управління Канади, незважаючи на формальне верховенство британського монарха, згідно з конституційними приписами, провідне місце посідає федеральний парламент (ст.91 Конституційного Акту 1867 р.). До того ж одна з особливостей діяльності найвищого законодавчого органу цієї країни полягає в тому, що формально його повноваження є практично необмеженими (там же). Однак при цьому Конституційний Акт 1867 р. недостатньо чітко регламентує зовнішньополітичні прерогативи канадського парламенту, що, безперечно, певним чином впливає на діяльність останнього у сфері зовнішніх стосунків держави.

Загалом, на наш погляд, зовнішньополітична компетенція парламенту в будь-якій державі прослідковується за трьома головними напрямками - через його законодавчу, контрольну і бюджетну функції. Основні засоби реалізації повноважень парламенту полягають як у використанні традиційних парламентських процедур (прийняття за-

конів і постанов, проведення парламентських слухань, дебатів, запитів, і т. ін), так і в діяльності його спеціальних комітетів (у закордонних справах, з питань оборони, бюджету, тощо). Однак варто зазначити, що в сучасних умовах парламент Канади відіграє менш значну, порівняно з федеральним урядом, роль у зовнішньополітичному механізмі держави.

Провідною ланкою конституційно-правового механізму зовнішніх стосунків Канади є найвищі органи виконавчої влади: федеральний уряд (Кабінет) і його глава - прем'єр-міністр. Незважаючи на те, що уряд Канади формується на основі парламентської більшості, на практиці згаданому органу властивий досить високий ступінь незалежності від законодавчої влади. У зовнішньополітичній сфері наведене твердження виявляється найочевидніше у зв'язку з тією обставиною, що в Канаді (так само, як у Великобританії і в усіх інших країнах Британської Співдружності націй, де формальним главою держави є британський монарх) розробка і здійснення зовнішньої політики перебуває у прямому віданні Кабінету і прем'єр-міністра¹⁶.

За своєю природою Кабінет є колективним органом управління, проте в даний час уся найважливіша робота провадиться переважно у структурних підрозділах згаданого органу - Кабінет-офісі і комітетах.

Протягом повоєнних десятиліть істотно зросли авторитет і реальна значущість посади глави канадського уряду. Широкі можливості прем'єра у сфері зовнішньої політики, підкріплені значним потенціалом бюрократичного апарату виконавчої влади, забезпечують главі канадського уряду особливе місце у зовнішньополітичному механізмі своєї країни. Зростанню впливу прем'єр-міністра певною мірою сприяли організаційні перетворення у канадському уряді після II світової війни. Йдеться про утворення особистого офісу прем'єра, виникнення спеціалізованих груп радників з різноманітних питань, зокрема з проблем міжнародної політики. Згадані органи прямо підпорядковані главі федерального уряду й мають на меті, головним чином, забезпечення прийняття прем'єр-міністром рішень із найважливіших питань внутрішньої й зовнішньої політики¹⁷.

Федеративна форма державного устрою Канади зумовлює досить специфічний характер взаємодії державних інститутів у сфері міжнародних стосунків. Слід особливо наголосити, що питання щодо міжнародної правосуб'єктності канадських провінцій має принципове значення для функціонування зовнішньополітичного механізму країни в цілому.

За загальним правилом суб'єкти федерації мають надзвичайно обмежені власні повноваження у сфері зовнішньої політики. Принагідно зазначимо, що в нині чинних міжнародно-правових актах універсального характеру (зокрема у Статуті ООН, Віденській кон-

венції 1961 р. про дипломатичні зносини, Віденській конвенції 1969 р. про право міжнародних договорів, тощо) не міститься жодної згадки про міжнародну правосуб'єктність суб'єктів федеративних держав. Однак разом з тим, у ході розвитку канадської федерації відбулася суттєва активізація діяльності провінцій за межами країни. Цій обставині значною мірою сприяло вигідне для провінційного рівня влади судове рішення у справі *Attorney General for Canada v. Attorney General for Ontario* (1937), про що вже згадувалося вище. Тенденція до розширення конституційних прав канадських провінцій у цілому і сфери їхньої міжнародної діяльності зокрема має надзвичайно суттєвий вплив на функціонування зовнішньополітичного механізму країни, спонукаючи федеральну владу поступово переглядати розподіл зовнішньополітичної компетенції між федеральною і провінційною ланками згаданого механізму.

Разом з тим, незважаючи на різноманітні зміни кількісного і якісного характеру, що їх зазнав і зазнає зовнішньополітичний механізм Канади, слід враховувати, що згаданий механізм є невід'ємною частиною канадської конституційної системи, яка у свою чергу успадкувала певні, досить міцні й усталені, традиції конституційного права колишньої метрополії – Великобританії, де зазначені традиції були започатковані "Великою Хартією Вольностей" у 1215 р. Стабільність конституційної системи британського типу, що саме й панує в Канаді, зумовлює певну усталеність внутрішніх зв'язків зовнішньополітичного механізму цієї держави. Остання обставина надає особливого значення аналізу якійсь стороні функціонування структурних ланок вищезгаданого механізму в цілому, ролі окремих його інститутів у зовнішньополітичному процесі.

ПОСИЛАННЯ

¹ Кожемяков А.С. Структура и механизм взаимосвязи внутренней и внешней политики // Взаимосвязь и взаимовлияние внутренней и внешней политики. М., 1982. – С.30.

² Процесс формирования и осуществления внешней политики капиталистических государств / Под ред. Гантмана В.И. – М., 1981. – С.318.

³ Statute of Westminster // Constitutions of the Countries of the World. N.Y.: Oceana Publications Inc., 1991.- Vol.XX, book1.1. -P.111

⁴ Ibid. - P.112.

⁵ Ibid.

⁶ Oliver M. The Colonial and Imperial Conferences from 1887 to 1937. Ottawa, 1954. -Vol.3. -P.146.

-
- ⁷ Constitution of Canada // Constitutions of the Countries of the World. N.Y.: Oceana Publications Inc., 1991.- Vol IV, part 1 -P.86.
- ⁸ Ibid.
- ⁹ Ibid.
- ¹⁰ Federalism and International Relations. White Paper. Ottawa, 1968.
- ¹¹ Attorney General for Canada v. Attorney General for Ontario (1937), A.C. 326.
- ¹² Ibid. - P.350.
- ¹³ Hogg P. Constitutional Law of Canada. Toronto: Carswell, 1985. Laskin B. Canadian Constitutional Law: Cases, Texts and Notes on Distribution of Legislative Power. Toronto: Carswell; Meekinson L. Canadian Federalism: Myth or Reality? Toronto: University of Toronto Press, 1971.
- ¹⁴ Phillips O.H. Op. cit.; Hogg P. Op.cit.; Magnet J. Constitutional Law of Canada. Toronto: Carswell, 1985. - 1597 p.; McDonald R. International Treaty Law and the Domestic Law of Canada //Dal Law Journal. - 1975. - No.2. - P. 304-311.
- ¹⁵ Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики государства / Под ред. Ильинского И.П., Лейбо Ю.И., Энтина Л.М., -М.: Международные отношения, 1986.
- ¹⁶ Farrell R. The Making of Canadian Foreign Policy. Toronto: University of Toronto Press, 1969. - 211 p.; Barber J. Who Makes British Foreign Policy? L.: Open University Press, 1978. - 137 p.; Alinski H. Canadian and Australian Politics in Comparative Perspectives. N.Y.: Free Press, 1973. - 440 p.; Dawson R. The Government in Canada. Toronto: University of Toronto Press, 1979.
- ¹⁷ Mallory J. The Structure of Canadian Government. Toronto: Gage, 1981.