

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

И.В. Ирхин

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ПОДХОДОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В РЕГИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ КАНАДЫ

***Аннотация.** В статье анализируются подходы правового регулирования прав и свобод граждан Канады. Основное внимание сосредоточено в плоскости нормативного конструирования системы регламентации прав и свобод в законодательстве субъектов канадской федерации. На основе исследования законодательного опыта некоторых регионов Канады автор делает заключение о наличии существенных различий между моделями правового статуса гражданина, обусловленных системой применяемых диверсифицированных подходов. Констатируется, что в региональном законодательстве Канады, так же как и во многих правовых актах федерального значения, права и свободы раскрываются посредством перечисления оснований, форм и способов защиты от проявления дискриминации, что является существенным отличием, в частности, от российской правовой системы. В статье обосновывается вывод, что законодательством субъектов Канады устанавливается широкий перечень оснований и форм защиты от дискриминации по различным признакам, предусматриваются дополнительные гарантии приобретения и осуществления прав граждан, уточняются и конкретизируются конституционные формулы, касающиеся прав и свобод, что придает им стабильность и прочность.*

***Ключевые слова:** Канада, права, свободы, акт, хартия, билль, метисы, инуиты, индейцы, конституция*

Правовое регулирование прав и свобод граждан Канады в настоящее время осуществляется на федеральном, провинциальном, территориальном¹ и муниципальном² уровнях. Доминирующее положение занимают правовые акты, принимаемые центром и провинциями.

Д.Э. Блэк констатирует, что «граждане Канады живут в двух политических мирах. Они одновременно являются участниками национальной политики и политики той провинции, в которой проживают»³.

Основными конституционными актами, регулиющими права и свободы на федеральном уровне, являются Билль о правах человека 1960 г.,⁴ Канадская

хартия прав и свобод, которая была инкорпорирована в консолидированную Конституцию Канады⁵ в 1982 г., и Акт о правах человека Канады, принятый Парламентом Канады⁶ в 1985 г.

Поскольку положения Билля 1960 г практически в полном объеме включены в канадскую хартию, значение этого документа в настоящее время невелико. Между тем изначально Билль «стал важным шагом на пути развития и защиты прав человека в Канаде»⁷.

Основополагающее значение в сфере регламентации прав и свобод имеют Канадская хартия 1982 г. и Акт о правах человека 1985 г. Эти документы составляют основу нормативного моделирования прав и свобод граждан в региональном законодательстве Канады.

Ж. Макаренко выделяет несколько ключевых различий между этими актами: 1) предмет правового регулирования Хартии шире, чем Акта; 2) Хартия ин-

¹ Правовое регулирование прав и свобод территориями Канады осуществляется после делегирования им полномочий федеральным центром.

² На местном уровне решаются вопросы, связанные с непосредственным жизнеобеспечением населения (организация парковок, размещение магазинов и т.д.).

³ Donald E. Blake Electoral Democracy in the Province // Strengthening Canadian Democracy. Vol 7. №2. March 2001. P. 4.

⁴ Canadian Bill of Rights (S.C. 1960, с. 44) // <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-12.3/FullText.html>

⁵ Конституции зарубежных государств: учеб. пособ. 2-е изд., исправ. и доп. М., 1996. С. 465-551.

⁶ Canadian Human Rights Act (R.S.C., 1985, с. H-6) // <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/>

⁷ Canadian Bill of Rights 1960. // <http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/rht-drt/03-eng.shtml>

корпорирована в Конституцию, предусмотрена более сложная процедура ее изменения. Акт является частью текущего законодательства Канады. Его отмена или внесение в него изменений производится на основании решения простого большинства членов Палаты Общин; 3) положения Хартии действуют на всех уровнях власти Канады (федеральный, провинциальный, территориальный, муниципальный). Акт применяется исключительно федеральными органами власти (правительством, департаментами, агентствами, службами Короны), а также публичными и частными институтами (банки, национальные авиалинии, межрегиональные транспортные компании), которые входят в сферу федеральной юрисдикции. Частные организации и предприятия, входящие в сферу региональной компетенции, не связаны с актом о правах человека, однако это не означает, что права человека «не работают» в провинциях, территориях и муниципалитетах Канады — в каждом регионе принят правовой акт о правах человека; 4) жалобы на нарушения Хартии рассматриваются судами. Жалобы на нарушение Акта рассматриваются специальными комиссиями по правам человека. В некоторых случаях жалобы на нарушения акта могут стать предметом рассмотрения в обычном суде⁸.

В законодательстве регионов Канады отражаются положения конституционных актов федерального значения, касающиеся прав и свобод, расширяются и конкретизируются их объем и содержание, предусматриваются дополнительные гарантии, определяются формы и способы их реализации.

В провинции Британская Колумбия права и свободы человека и гражданина регулируются Кодексом прав человека⁹, а также рядом других правовых актов, охватывающих самостоятельные, специальные сферы общественных отношений. При этом ст. 4 Кодекса определяет, что в случае возникновения противоречий между настоящим Кодексом и иными правовыми актами, приоритет имеют положения Кодекса.

Целями Кодекса являются: (а) содействие обществу Британской Колумбии в полном и свободном участии в экономической, социальной, политической и культурной жизни Британской Колумбии; (б) содействие созданию климата взаимопонимания и взаимного уважения, где все равны в своем достоинстве и правах; (с) предупреждение дискриминации, запрещенной настоящим

⁸ Jay Makarenko. The Canadian Constitution: Introduction to Canada's Constitutional Framework // Judicial System & Legal Issues | Aug 1, 2007 // <http://www.mapleleafweb.com/features/canadian-constitution-introduction-canada-s-constitutional-framework#sources>

⁹ Human Rights Code [RSBC 1996] CHAPTER 210 // http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_96210_01

Кодексом; (d) выявление и ликвидация стойких форм неравенства, связанных с дискриминацией, запрещенных настоящим Кодексом; (е) обеспечение средствами правовой защиты тех лиц, которые подвергаются дискриминации вопреки настоящему Кодексу.

В других провинциях Канады действуют аналогичные комплексные правовые акты. В провинции Саскачеван принят Кодекс прав человека¹⁰. В его структуру инкорпорирован билль о правах человека, который закрепляет право на свободу совести, свободу ассоциаций, свободу от произвольного лишения свободы, право на выборы. Вторая часть содержит положения о запрещении дискриминации. В Акте о правах человека провинции Нью Брансуик¹¹ установлены нормы, запрещающие дискриминацию в различных сферах жизни (трудовые отношения, реализация имущества, пользование услугами, участие в профессиональных, трудовых, коммерческих и иных объединениях и др.).

К категории специальных правовых актов в области прав и свобод могут быть отнесены Акт провинции Британская Колумбия о защите гражданских прав¹², которым устанавливается запрет на дискриминацию по расовым, национальным, этническим, религиозным признакам, цвету кожи, месту происхождения; Акт Британской Колумбии о родительской ответственности¹³, где определяется перечень лиц, которые относятся к категории родителей, формулируются условия и механизм реализации института ответственности родителей, регулируются способы защиты их интересов. В акте о защите семьи от насилия провинции Альберта¹⁴ сформулированы общие условия идентификации понятия насилия, обозначены обстоятельства, подлежащие выяснению при рассмотрении дел о насилии в семье, указаны меры ответственности.

В региональном законодательстве Канады, так же как и во многих правовых актах федерального значения, права и свободы раскрываются посредством перечисления различных оснований, форм и способов защиты от проявления дискриминации, что является

¹⁰ The Saskatchewan Human Rights Code // <http://www.qp.gov.sk.ca/documents/English/Statutes/Statutes/S24-1.pdf>

¹¹ Human Rights Act. CHAPTER 171 // <http://laws.gnb.ca/en/ShowPdf/cs/2011-c.171.pdf>

¹² Civil Rights Protection Act [RSBC 1996] CHAPTER 49 // http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_96049_01

¹³ Parental Responsibility Act [SBC 2001] CHAPTER 45 // http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_01045_01

¹⁴ Protection Against Family Violence // <http://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/p27.pdf>

существенным отличием, в частности, от российской правовой системы.

Как указывает В.В. Блэк «в Канаде термин права человека в основном используется в узком смысле для отражения специфики противодискриминационных актов, а не всех прав, закрепленных в соглашениях и Конституции Канады»¹⁵.

Различия в сферах, защищаемых региональным законодательством от дискриминации, носят довольно существенный характер.

Так, п. 3 ч. 1 Кодекса прав человека провинции Онтарио устанавливает незнакомое иным регионам правило, что каждое лицо, обладающее дееспособностью, имеет право заключить договор на равных условиях без дискриминации по признаку расы, происхождения, места происхождения, цвета кожи, этнического происхождения, гражданства, вероисповедания, пола, сексуальной ориентации, возраста, брачного, семейного положения или инвалидности»¹⁶. В провинции Новая Шотландия запрещена дискриминация по признаку «неосмысленного страха заразиться или заболеть»¹⁷ (п. 5 ч. 1).

С учетом отмеченных обстоятельств, нуждается в уточнении довод О.Е. Гулиной о том, что «к недостаткам механизма защиты прав человека можно отнести отсутствие разработанной нормативной базы понятия “дискриминация”». Автор ошибочно указывает, что «лишь закон о правах человека провинции Квебек определяет данное понятие, законодательство других провинций ориентируется на федеральную Хартию прав и свобод человека и гражданина Канады (1982 г.)»¹⁸.

На основе Конституции и иных правовых актов федерального значения (Акт об индейцах Канады¹⁹), судебных решений²⁰ в законодательстве провинций Ка-

нады отражается специфика прав и свобод коренного населения Канады — индейцев, инуитов и метисов.

Пункт 24 ст. 91 Конституционного акта Канады 1876 г. относит к ведению Парламента индейцев и земель, зарезервированных за индейцами. Между тем раздел 88 Акта об индейцах устанавливает возможность дополнительного правового регулирования статуса индейцев законодательством провинции.

П.В. Хогг в этой связи отмечает, что «провинциальные власти обладают полномочиями принимать законы, которые могут применяться к коренным народам и их землям. Например, законы, ограничивающие право заниматься медицинской практикой применяются к индейцам и в индейских резервациях»²¹.

В территории Нунавут действует Акт о защите инуитского языка²² (языка эскимосов), который определяет условия и гарантии его использования в различных сферах жизни. На основе данного документа создан специальный орган по инуитскому языку (Inuit Uqausinginnik Taiguusiliuqtiit), наделенный обширными полномочиями по развитию, распространению, мониторингу, контролю, защите языка и практики его использования. В территории учреждена должность министра по языкам, на которого возложена обязанность по координации, управлению и защите полного, эффективного и действенного осуществления прав и предпочтений, установленных настоящим актом (ч. 3). В целях гарантированного осуществления и признания установленных настоящим актом прав, статуса и привилегий введена должность уполномоченного по языкам (ч. 4).

В провинции Саскачеван принят Акт о метисах²³, в котором отмечается вклад метисов в развитие и процветание Канады. Признается культурная самобытность общин метисов и их традиционного образа жизни; указывается на важность языков метисов, включая мичиф (Michif), для языка и культуры Канады; признается по-

¹⁵ William w. Black. Canada's Human Rights System and the International Covenants. P. 4 // <http://www.law.ntu.edu.tw/ntulaw-review/articles/6-1/07-Roundtable-william%20W.%20Black.pdf>

¹⁶ Human Rights Code, RSO 1990, с Н. 19 // <http://www.canlii.org/en/on/laws/stat/rso-1990-c-h19/latest/>

¹⁷ Human Rights Act. // <http://nslslegislation.ca/legc/statutes/humanrt.htm>

¹⁸ Гулина О.Р. Механизм защиты прав человека в свете законодательства Канады, Колумбии и России // Вестник Башкирского университета. 2001. № 1. С. 53-55 // <http://www.roman.by/r-79678.html>

¹⁹ Indian Act R.S.C., 1985. С. I-5 // <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-5/page-1.html>

²⁰ Верховный Суд Канады по делу Делгамукв (1997 г.) принял решение, касающееся правового регулирования статуса коренных жителей Канады. Суд подтвердил статус аборигенов Британской Колумбии, признал их права на землю, охоту, ловлю рыбы, установлена обязанность правительства по проведению консультации с коренным населением при при-

нятии решений, способных ограничить их права, расширена сфера субъективных политических прав, закреплена возможность получения компенсации для тех представителей коренного населения, чьи права были затронуты. A Lay Person's Guide to DELGAMUUKW. // http://www.bctreaty.net/files_3/pdf_documents/delgamuukw.pdf

²¹ Peter W. Hogg The Constitutional Basis Of Aboriginal Rights. // http://www.lex-electronica.org/docs/articles_257.pdf. P. 180-181.

²² Language Rights in Canada's North: Nunavut's New Official language act. Final Report. A Special Study on the motion that the Senate concur in the June 4, 2008 passage of the Official Languages Act by the Legislature of Nunavut // <http://langcom.nu.ca/sites/langcom.nu.ca/files/consSNu2008c17.pdf>

²³ The Metis Act being Chapter M-14.01 of The Statutes of Saskatchewan, 2001 (effective January 28, 2002) // <http://www.mn-s.ca/main/wp-content/uploads/2011/06/Metis-Act.pdf>

четная и неоценимая роль участия ветеранов в двух мировых войнах, Корейской войне, а также в других миссиях по поддержанию мира; оценена важная роль предпринимателей-метисов для экономики Канады; сказано о роли развития образовательной, социальной сфер, здравоохранения и других форм обеспечения метисов; указывается на существенную роль метисов провинции Саскачеван в отражении нужд и потребностей всех метисов. Часть 3 этого документа устанавливает, что правительство провинции и метисы будут действовать на основе двустороннего сотрудничества в целях решения вопросов, представляющих особую значимость для метисов, в том числе по вопросам строительства, территории, промысла, управления.

В провинции Онтарио принят Акт о зеленой энергии²⁴. Пункт 1 ч. 1 данного документа устанавливает, что он должен применяться в соответствии с Конституцией 1982 г. и на основе консультации с коренным населением.

Региональным законодательством также регулируются политические права населения. В Британской Колумбии впервые в мировой практике поставлен эксперимент по созданию специального органа (собрание по реформе избирательной системы), основной целью деятельности которого является выработка рекомендаций по совершенствованию избирательной системы провинции. В его состав вошли граждане в количестве около 160 человек, отобранные в случайном порядке.

Библиографический список:

1. Гулина О.Р. Механизм защиты прав человека в свете законодательства Канады, Колумбии и России // Вестник Башкирского университета. 2001. № 1. С. 53-55 // <http://www.roman.by/r-79678.html>
2. Конституции зарубежных государств: учеб. пособ. 2-е изд., исправ. и доп. М., 1996. С. 465-551.
3. A Lay Person's Guide to DELGAMUUKW. // http://www.bctreaty.net/files_3/pdf_documents/delgamuukw.pdf
4. Donald E. Blake Electoral Democracy in the Province // Strengthening Canadian Democracy. Vol 7. №2. March 2001. P. 4.
5. Jay Makarenko. The Canadian Constitution: Introduction to Canada's Constitutional Framework // Judicial System & Legal Issues| Aug 1, 2007. // <http://www.mapleleafweb.com/features/canadian-constitution-introduction-canada-s-constitutional-framework#sources>
6. Language Rights in Canada's North: Nunavut's New Official language act. Final Report. A Special Study on the motion that the Senate concur in the June 4, 2008 passage of the Official Languages Act by the Legislature of Nunavut. // <http://langcom.nu.ca/sites/langcom.nu.ca/files/consSNu2008c17.pdf>
7. Mark. E. Warren, Hillary Pearse. Introduction: democratic renewal and deliberative democracy // DESIGNING DELIBERATIVE DEMOCRACY the British Columbia Citizens' Assembly. Edit by Mark. E. Warren, Hillary Pearse. Cambridge. 2008. P. 2.
8. Peter W. Hogg The Constitutional Basis Of Aboriginal Rights. // http://www.lex-electronica.org/docs/articles_257.pdf. P. 180-181.

²⁴ Bill 150. Green Energy and Green Economy Act, 2009 // http://www.ontla.on.ca/web/bills/bills_detail.do?

Основная цель деятельности органа заключается в модернизации избирательной системы провинции. Если собрание придет к выводу о необходимости внесения изменения в правила избирательной кампании, то правительство обязано представить сформулированные предложения на референдум, а затем утвердить его результаты законом²⁵.

После заседаний 2000-2004 гг. собрание пришло к выводу о необходимости введения в провинции избирательной системы единственного передаваемого голоса. Однако, на референдуме данное предложение утверждено не было.

Таким образом, законодательством субъектов Канады устанавливается широкий, дифференцированный перечень оснований и форм защиты от дискриминации по различным признакам, предусматриваются дополнительные гарантии приобретения и осуществления прав граждан, уточняются и конкретизируются конституционные формулы, касающиеся прав и свобод, что придает им стабильность и прочность. Применение такого подхода, основанного на учете всей палитры особенностей региональных сообществ, позволяет повысить уровень защищенности прав и свобод, обеспечить охрану наиболее востребованных сфер их реализации. Провинциальное законодательство в целом играет существенную роль в части обеспечения условий для полноценной реализации всего массива конституционных прав граждан Канады.

²⁵ Mark. E. Warren, Hillary Pearse. Introduction: democratic renewal and deliberative democracy // DESIGNING DELIBERATIVE DEMOCRACY the British Columbia Citizens' Assembly. Edit by Mark. E. Warren, Hillary Pearse. Cambridge. 2008. P. 2.

9. William w. Black. Canada's Human Rights System and the International Covenants. P. 4 // <http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/6-1/07-Roundtable-william%20W.%20Black.pdf>
10. Canadian Bill of Rights (S.C. 1960, c. 44) // <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-12.3/FullText.html>
11. Canadian Human Rights Act (R.S.C., 1985, c. H-6) // <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/>
12. Human Rights Code, RSO 1990, c H.19 // <http://www.canlii.org/en/on/laws/stat/rso-1990-c-h19/latest/>
13. Human Rights Code [RSBC 1996] CHAPTER 210. // http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_96210_01
14. The Saskatchewan Human Rights Code // <http://www.qp.gov.sk.ca/documents/English/Statutes/Statutes/S24-1.pdf>
15. Human Rights Act. CHAPTER 171 // <http://laws.gnb.ca/en/ShowPdf/cs/2011-c.171.pdf>
16. Civil Rights Protection Act [RSBC 1996] CHAPTER 49 // http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_96049_01
17. Parental Responsibility Act [SBC 2001] CHAPTER 45 // http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_01045_01
18. Protection Against Family Violence // <http://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/p27.pdf>
19. Human Rights Act. // <http://nslegislature.ca/legc/statutes/humanrt.htm>
20. Indian Act R.S.C., 1985, c. I-5 // <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-5/page-1.html>
21. The Metis Act being Chapter M-14.01 of The Statutes of Saskatchewan, 2001 (effective January 28, 2002) // <http://www.mn-s.ca/main/wp-content/uploads/2011/06/Metis-Act.pdf>
22. Bill 150. Green Energy and Green Economy Act, 2009 // http://www.ontla.on.ca/web/bills/bills_detail.do?

References (transliteration):

1. Gulina O.R. Mekhanizm zashchity prav cheloveka v svete zakonodatel'stva Kanady, Kolumbii i Rossii // Vestnik Bashkirskogo universiteta. 2001. № 1. S. 53-55 // <http://www.roman.by/r-79678.html>
2. Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv. Uchebnoe posobie. 2-e izd., isprav. i dop. M., 1996. S. 465-551.