

УДК 94:342.4(410:71:714) “1976/1982”

**БРИТАНСЬКИЙ ЧИННИК У КОНСТИТУЦІЙНИХ
СУПЕРЕЧКАХ МІЖ ФЕДЕРАЛЬНИМ УРЯДОМ КАНАДИ ТА
ПРОВІНЦІЄЮ КВЕБЕК (1976–1982 рр.)**

Руслан СІРОМСЬКИЙ

Львівський національний університет імені Івана Франка,
кафедра нової та новітньої історії зарубіжних країн

Наростання сепаратистських настроїв починаючи від 1960-х рр. в окремих регіонах Канади (передусім у франкомовному Квебеку), змусили федеральний уряд вдатись до низки заходів, котрі мали запобігти безконтрольному збільшенню владних повноважень з боку суб'єктів федерації. Головним кроком у цьому напрямку стала конституційна реформа, покликана розмежувати федерально-провінційні права й обов'язки та послабити відцентрові тенденції усередині держави. Конституційна реформа набрала характеру репатріації основного закону – надання повної незалежності Канаді в конституційних питаннях від Лондона. Сепаратистські сили Квебеку намагались втягти в навколо конституційні суперечки Велику Британію – колишню метрополію.

Ключові слова: конституція, репатріація, федеральний уряд, Канада, Квебек, Велика Британія.

Навіть після здобуття фактичної незалежності унаслідок схвалення Вестмінстерського статуту 1931 р. Канада формально залежала від Лондона і не мала власної конституції у прямому розумінні цього слова. Функції основного закону впродовж тривалого часу виконував Акт про Британську Північну Америку 1867 р., вносити зміни, до якого міг лише парламент Великої Британії, що давало підстави квебекським політикам шукати коріння усіх проблем в “колоніальній конституції”¹. Тож, проведення конституційної реформи в Канаді означало репатріацію конституції (від фр. слова “le rapatriement” – буквально “придбання Батьківщини”) – надати повну юрисдикцію Оттаві в конституційних питаннях і, відповідно, припинити право британського парламенту контролювати процедуру внесення поправок до її основного закону.

Мета статті – з'ясувати роль, яку відігравав британський чинник у конституційних суперечках між федеральним урядом Канади і владою провінції Квебек (від приходу до влади в регіоні сепаратистів на чолі з Рене Левеком 1976 р. до ухвалення Конституційного Акту 1982 р.).

Найуразливішим місцем Акта про Британську Північну Америку 1867 р. була відсутність чіткого розмежування компетенції між федеральним центром і провінціями. Вочевидь, “батьки федерації” врахували досвід США, де широкі повноваження штатів призвели до незгод і спричинили Громадянську війну, тому Канада задумувалась як сильно централізована держава. Цьому сприяло й те, що країна творилася за англійським взірцем (унітарним) і її регіональні особливості не завжди враховувались².

Перші серйозні непорозуміння між федеральним центром і канадськими провінціями виникли тоді, коли Велика депресія та Друга світова війна створили сприятливі умови для домінування федеральної влади, чим вона і скористалась, частково перебравши на себе провінційні права та обов'язки³. Це спровокувало бажання переглянути розподіл владних повноважень і з часом перетворило питання конституційної реформи на одне з центральних у суспільно-політичному житті держави.

Перші кроки в напрямку репатріації конституції зробив федеральний уряд Канади на чолі з лібералом Луї Сен-Лораном (1948–1957). У 1949 р. він звернувся до Таємної ради Великої Британії із проханням передати частину повноважень британського парламенту канадському, а наступного року скликав федерально-провінційну конференцію щодо розмежування повноважень між Оттавою і провінціями. Проте тодішній прем'єр-міністр Квебеку Моріс Дюплессі (1944–1959) зажадав автономного статусу для своєї провінції, внаслідок чого процес репатріації конституції призупинився.

Конституційні дебати заново активізувались на початку 1960-х, вилившись у підготовку т. зв. “формули Фултона-Фавро” (1964), яка передбачала процедуру репатріації конституції, проголошувала неможливість змін, що зачіпали права провінцій без згоди усіх суб'єктів федерації⁴. Однак ця “формула” не задовольнила прихильників максимального розширення провінційних повноважень Квебеку, передусім його тогочасного прем'єр-міністра Жана Лесажа (1960–1966), оскільки оминала принцип національної рівності англота франкоканадців. Невдача цієї конституційної реформи через внутрішні незгоди стала політичним ударом по амбіціях федерального уряду. Крім того, квебекські націоналісти доклали максимуму зусиль для того, аби візит до Канади в 1964 р. Королеви Єлизавети II відбувся на тлі масових протестів проти “колоніальної політики”⁵.

У 1965 р. федеральний уряд видав Білу книгу “Зміна Конституції Канади”, прагнучи репатріювати основний закон до 100-річчя Канади (до 1967 р.). Нове квебекське керівництво на чолі з прем'єром Даніелем Джонсоном зажадало якнайшвидшої реформи конституції. Квебекський лідер відверто заявляв: “Рівність або незалежність, нова конституція або сепарація”⁶. Д. Джонсон пропонував змінити федерацію з десяти провінцій на конфедерацію з двох націй засновниць Канади – англо- та франкоканадської, що, звісно, не задовольняло решту країни.

У червні 1971 в м. Вікторія (Британська Колумбія) вироблено т. зв. “Канадську конституційну хартію”, що передбачала кроки у напрямку модернізації Акта про Британську Північну Америку 1867 р. Документ містив пункт про визнання двох офіційних мов, надавав право провінціям обирати суддів Конституційного суду Канади, передбачав за Квебеком право конституційного вето⁷. Однак прийняття “Хартії Вікторії” за конституційну основу заблокував

новий керівник квебекського уряду Р. Бурасса, який зіслався на недостатні гарантії контролю над соціальним розвитком провінції⁸.

Провал конституційних домовленостей у 1964 і 1971 рр. засвідчив, що внутрішня динаміка політичних процесів у Канаді робила реформу основного закону держави на основі механізму федерально-провінційних консультацій неможливою в принципі⁹. Саме тому 19 квітня 1976 р. у нижній палаті канадського парламенту прем'єр-міністр Канади П'єр Трюдо вперше запропонував провести репатріацію конституції без згоди "окремих провінцій"¹⁰. Поза тим відзначимо, що процес "односторонньої репатріації" розпочався одразу після Другої світової війни. Федеральний уряд крок за кроком намагався позбутись пережитків і символів британського колоніального минулого і тим самим зміцнити канадську державність. Важливими віхами у зміцненні державного суверенітету Канади стало те, що Лондон надав спеціальні повноваження Палаті громад для затвердження проєкту власного прапора (1946 р.)^{*}, запровадження канадського громадянства (1947 р.), визнав канадський Верховний Суд вищою апеляційною інстанцією країни (1947 р.), наділив канадський парламент правом приймати конституційні поправки (1947 р.) і т. п.

Утім, главою держави й надалі залишався англійський монарх, якого репрезентував у Канаді генерал-губернатор. Згідно з "Патентними грамотами" 1947 р. генерал-губернаторові надавались повноваження здійснювати королівську владу Канади винятково за "рекомендаціями" міністрів канадського уряду. Себто, функції генерал-губернатора набули здебільшого формального характеру. Від 1952 р. призначення генерал-губернаторів стало прерогативою Оттави і відтоді цю посаду обіймали лише канадці (від 1959 р. встановилась традиція, згідно з якою представники англоканадської та франкоканадської етнospільнот по чергово змінюють одне одного). Від 1977 р. свято "День домініону" (1 липня) почали відзначати як "День Канади"¹¹.

Наприкінці 1977 р. британська Королева Єлизавета II урочисто передала канадському генерал-губернаторові частину своїх повноважень у сфері акредитації та відкликання канадських послів, проголошення стану війни й укладення мирних договорів. Якщо федеральна влада подала цю подію як черговий крок на шляху до конституційного суверенітету Канади, то у Квебеку це сприйняли як приниження, позаяк те, що колись вирішувала сама Королева, відтепер покладалося на її представника. З'явилися побоювання, що передача повноважень у такому обсязі пов'язана з погрозами вирішувати з допомогою сили проблеми Квебеку в разі можливого відокремлення провінції¹².

Виступаючи 11 жовтня 1978 р. на відкритті чергової сесії Палати громад, П. Трюдо виніс на парламентське обговорення комплексний проєкт конституційної реформи¹³. Перспективи схвалення документу були незначні, головню через спротив офіційної опозиції – консерваторів та ставлення Великої

^{*} Через політичні розбіжності ухвалений лише 1965 р.

Британії. Так само невдало завершилися спроби федерального та провінційного прем'єр-міністрів порозумітися з окремих питань конституційної реформи на спільній зустрічі в листопаді 1978 р.¹⁴

Витримавши паузу, пов'язану з проведенням у Квебеку референдуму про “асоціативний суверенітет” 1980 р. та дочасними парламентськими виборами, федеральний уряд знову розпочав перемовини з бунтівною провінцією щодо розмежування повноважень за новою конституцією. Розбіжності між Оттавою і Квебеком були настільки відчутні, що досягнення консенсусу виглядало нереальним. Уряд відхилив пропозицію винести конституційне питання на референдум, оскільки це могло остаточно поділити Канаду на франко- та англоканадців¹⁵.

Після того, як переговорні сторони не досягли компромісу, 30 серпня 1980 р. федеральний уряд виробив спеціальний документ, який визначив подальшу стратегію Оттави в конституційній реформі. Крім інструкції, яку позицію займати щодо кожного з питань, центральна влада задекларувала курс на односторонню репатріацію конституції, що, безумовно, було викликом також і колишній метрополії¹⁶. Свою рішучість П. Трюдо підкреслив словами: “Байдуже, чи вам це подобається, але ми це зробимо (йдеться про односторонню репатріацію – *P. C.*)”¹⁷.

Відтак 2 жовтня 1980 р. Оттава звернулася із запитом до британського парламенту про можливість репатріації конституції Канади, а три дні по тому в Палаті громад Канади розпочалися дебати щодо конституційної резолюції. Односторонні дії канадської влади насторожливо зустріли в Лондоні. Якщо восени 1980 р. Велика Британія беззастережно погоджувалася задовольнити прохання канадського федерального уряду стосовно репатріації канадської конституції, то на зламі 1980–1981 рр. позиція офіційного Лондона в цьому питанні змінилася, й не останню роль у цьому відіграло місцеве лобі окремих канадських провінцій¹⁸. 21 січня 1981 р. британський комітет у законодавчих справах під керівництвом лорда Ентоні Кіршоу завершив розгляд подання Оттави й оголосив про негативний результат, мотивуючи свою позицію тим, що проєкт немає достатньої підтримки в самій Канаді й комітет не бачить за доцільне займатися репатріацією конституції¹⁹.

У такий спосіб, два варіанти проведення конституційної реформи – через британський парламент і шляхом односторонньої репатріації, були заблоковані. Залишався третій, найважчий шлях – досягнути порозуміння з провінціями й узгодити компромісний варіант на федерально-провінційній конституційній конференції. 16 квітня 1981 р. провінційні прем'єри, крім Вільяма Дейвіса (Онтаріо) та Річарда Гартфілда (Нью-Брансвік), утворили спільне об'єднання для захисту власних конституційних вимог – так звану “групу восьми”²⁰. Базою спільних дій об'єднання стала, зокрема, вимога прийняття доповнень до Акту про Британську Північну Америку 1867 р. на підставі згоди між центром і будь-якими сімома провінціями, в яких проживає не менше 50 % населення країни²¹.

Квебекський уряд пішов на порозуміння з сімома канадськими провінціями, жертвуючи правом вето – головним козирем у переговорах з федеральним центром. Тож, Квебек автоматично прирівнювався до інших провінцій. З іншого боку, подібне утворення було б неможливим і Захід (Альберта, Саскачеван, Манітоба) нізащо не пішов би на перемовини, якби Квебек не відмовився від цього права²². Утім, це політичне утворення з самого початку видавалося дуже хитким й Оттаві досить легко вдалося розладнати цей союз. Федеральний прем'єр П. Трюдо пояснив черговий успіх центру тим, що прем'єри провінцій передусім політики і з ними за будь-яких обставин можна домовитись²³. На початку листопада 1981 р. після досягнення низки компромісних рішень, було підписано договір між федеральним урядом й усіма провінціями (крім Квебеку), про погоджений варіант проекту конституції Канади. Реакція прем'єр-міністра Квебеку Р. Левека на підписання угоди була різкою. В інтерв'ю “Вінніпег Прес” він заявив, що “лише незалежність може забезпечити інтереси провінції”²⁴.

У листі на адресу федерального прем'єра, датованого 25 листопада 1981 р., Р. Левек закликав главу федерального уряду не поспішати з рішенням щодо ухвалення остаточного варіанту конституції в парламенті²⁵. Водночас, сумніваючись у можливості будь-якого порозуміння і, відштовхнувшись від тези про “Квебек як особливе суспільство”, Національна асамблея провінцій своїм рішенням № 3215-81 наклала вето на проєкт канадської Конституції²⁶.

Попри це, на початку грудня 1981 р. канадський парламент схвалив конституційний проєкт у листопадовому варіанті, після чого міністр юстиції Жан Крет'єн на військовому літаку відбув до Лондона, аби передати конституційну резолюцію особисто в руки секретареві Королеви²⁷.

Р. Левек спробував вплинути на позицію британської влади і загальмувати ухвалення неприйнятної для нього варіанта конституції. У листі на адресу англійського прем'єр-міністра Маргарет Тетчер, глава квебекського уряду виклав власне бачення конституційного процесу в Канаді і попросив Лондон втрутитися у федерально-провінційну суперечку та призупинити процедуру передачі Оттаві всієї повноти законодавчої влади. Однак 14 січня 1982 р. генеральний консул Великої Британії у Квебеку передав відповідь М. Тетчер, котра висловила “жаль із того приводу, що Квебек не зміг приєднатися до угоди 5 листопада” і дипломатично відмовила у проханні²⁸.

На початку 1982 р. британський парламент ухвалив останній закон, що стосувався Канади, в якому йшлося про припинення законодавчих повноважень Лондона щодо свого колишнього домініону. Сподівання на те, що Квебек врешті-решт поступиться своїми принципами і приєднається до дев'яти інших провінцій, що парафували конституцію, виявились марними (конституційний проєкт не ратифікований досі). 17 квітня 1982 р. Королева Великої Британії Єлизавета II, прем'єр-міністр Канади П. Трюдо та федеральний міністр юстиції Ж. Крет'єн у святковій обстановці підписали Конституційний Акт. Ця подія поклала край

піввіковому парадоксові, який полягав у правовій залежності Канади від Лондона. Про формальність у справі надання Оттаві повного суверенітету опосередковано засвідчує млява реакція на цю подію з боку європейської преси²⁹.

За визнанням впливової британської газети “Таймс”, попри великі сподівання, ухвалення Конституції Канади не розв’язало проблеми Квебеку³⁰. Тоді, як в Оттаві пишно святкували репатріацію конституції, у квебекських містах відбувалися багатотисячні антиконституційні демонстрації, а Р. Левек у своєму зверненні до мешканців провінції з нагоди репатріації конституції засудив односторонні дії федерального центру³¹.

Втім, ухвалення Конституції 1982 р. підсумувало значний період у розвитку Канади, головним результатом чого стало отримання повного суверенітету від Великої Британії. Відзначимо, що позиція офіційного Лондона в конституційних суперечках між Оттавою і Квебеком, попри спроби використати британський чинник у федерально-провінційному конфлікті, видалась достатньо зваженою. У Великій Британії були вагомі підстави заблокувати репатріацію канадської Конституції, однак вона цього не зробила, відсторонившись від канадських внутрішньополітичних чвар.

A BRITISH FACTOR IN CONSTITUTIONAL DISPUTES BETWEEN FEDERAL GOVERNMENT OF CANADA AND QUEBEC PROVINCE (1976–1982)

Ruslan SIROMS'KYI

The Ivan Franko National University of L'viv,
The Department of Modern and Contemporary History

The article concerns the activities of separate political forces which tried to involve Great Britain, as a former mother country, into a discussion concerning the future of the Canadian constitutional project. However, official London managed to remain aside the Canada's internal political squabbles.

Key words: Constitution, repatriation, Federal Government, Canada, Quebec, Great Britain.

¹ Rioux M. La question du Québec: Assai. Montréal, 1987. P. 260.

² Vaughan F. The Canadian Federalist Experiment. From Defiant Monarchy to Reluctant Republic. Montreal & Kingston, 2003. P. 3.

³ Леслі П. Аналіз державної політики / Пер. з англ. / П. Леслі. – Київ, 1999. С. 162.

⁴ Fulton-Favreau formula // Режим доступу: <http://www2.marianopolis.edu/quebechistory/readings/fulton.htm>. [17.08.2012].

⁵ Europa-Archiv. Zeitschrift für internationale politik. Folge 21/1964.

⁶ Johnson D. Égalité ou indépendance. Paris, 1968. Ё. 103.

⁷ The Victoria Charter, Constitutional Reform and Quebec // Режим доступу: <http://www2.marianopolis.edu/quebechistory/readings/victoria.htm>. [3.09.2012].

⁸ Charting the Future: Canada's New Constitution // Режим доступу: <http://archives.cbc.ca>. [14.08.2012].

⁹ Smiley D. The Federal Conditions in Canada. Toronto: McGraw-Ryerson, 1987. Ё. 97.

¹⁰ “Canada Weekly”. Ottawa. 1976. 28 April.

¹¹ “Mu i csm”. Торонто. 1977. Ч. 198.

¹² “Mu i csm”. Торонто. 1977. Ч. 201.

¹³ В обстановке пессимизма открылась сессия канадского парламента (“Нью-Йорк Таймс Ньюс Сервис”) // “За рубежом”. Москва. 1978. № 43.

¹⁴ “Canada Weekly”. Ottawa. 1979. 14 March.

¹⁵ Chretien J. Bringing the Constitution Home // Towards a Just Society: The Trudeau Years / Ed. by T. Axworthy and P.-E. Trudeau. Markham, 1990. P. 302.

¹⁶ Extrait du document de stratégie soumis au cabinet fédéral, le 30 août 1980 // Режим доступу: <http://www2.marianopolis.edu/quebechistory/docs/1982/3htm>. [17.08.2012].

¹⁷ Trudeau P. With a Bang, Not a Whimper: Pierre Trudeau Speaks Out. Toronto, 1988. P. 54.

¹⁸ Шило В. Конституционная реформа: противоборство Оттавы и провинций // Современная внутренняя политика Канады / Отв. ред. С. Молочков. Москва: Наука, 1986. С. 105.

¹⁹ Кочегарова Н. Внешняя политика Канады после Второй мировой войны: (К истории отношений Канады с США и Великобританией). Москва, 1988. С. 82.

²⁰ Sheppard R., Mackey F. La Constitution rapatriée // Horizon Canada. Une nouvelle façon de découvrir l’histoire du Canada. Vol. 10. / Sous la direction de B. A. Robert e. a. Québec, 1987. P. 2813.

²¹ Данилов С. Действия правительства Канады по урегулированию конституционного кризиса (1976–1992 гг.) // США: экономика, политика, идеология. 1993. № 10. С. 62.

²² Chrétien J. Straight From the Heart. Toronto: Key Porter Books, 1985. P. 188.

²³ Latouche D. Autopsy of a Crisis: If Pierre Trudeau Was Right... (*Le Devoir*, December 5, 1981) // Canadian Politics Through Press Reports / Ed. by D. Wallace and F. Fletcher. Toronto, 1984. P. 152.

²⁴ An Agreement at Last (*The Winnipeg Press*, November 6, 1981) // Canadian Politics Through Press Reports / Ed. by D. Wallace and F. Fletcher. Toronto, 1984. P. 148.

²⁵ Letter from René Lévesque to Pierre-Elliott Trudeau, November 25, 1981 // Режим доступу: <http://www2.marianopolis.edu/quebechistory/docs/patriate/1htm>. [3.09.2012].

²⁶ Quebec’s Order in Council of November 1981 to veto the new Constitution // Режим доступу: <http://www2.marianopolis.edu/quebechistory/docs/patriate/2htm>. [03.09.2012].

²⁷ В Сенате Канады // “Атлас. Еженедельный вестник иностранной информации ТАСС”. Москва. 1981. № 51. С. 31–32 .

²⁸ Lettre du premier-ministre René Lévesque à Mme Margaret Thatcher, première-ministre de Grande Bretagne, le 19 décembre 1981, et réponse de celle-ci, le 14 janvier 1982 // Режим доступу: <http://www2.marianopolis.edu/quebechistory/docs/1982/11htm>. [3.09.2012].

²⁹ *Europa-Archiv*. Zeitschrift für internationale politik. Folge 10/1982.

³⁰ A Canadian Celebration (*The Times*, April 17, 1982) // Canadian Politics Through Press Reports / Ed. by D. Wallace and F. Fletcher. Toronto: Oxford University Press, 1984. P. 156.

³¹ Message du premier ministre du Québec à l’occasion de la proclamation de la “Loi constitutionnelle de 1982” le 16 avril 1982 // Режим доступу: <http://www2.marianopolis.edu/quebechistory/docs/1982/15htm>. [3.09.2012].