



**МЕЖДУНАРОДНЫЕ
ДОГОВОРЫ ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА**

Distr.
GENERAL

HRI/CORE/1/Add.91
12 January 1998

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ОСНОВНОЙ ДОКУМЕНТ, ЯВЛЯЮЩИЙСЯ ЧАСТЬЮ ДОКЛАДОВ
ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ

КАНАДА

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1	4
I. ТЕРРИТОРИЯ И НАСЕЛЕНИЕ	2 - 31	4
А. Территория	2 - 6	4
В. Население	7 - 31	5
II. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО	32 - 89	11
А. Политическая история	33 - 41	11
В. Конституция	42 - 44	12
С. Политическое устройство и форма правления . .	45 - 50	13
D. Законодательные органы федерального и провинциальных правительств	51 - 57	14
Е. Разделение законодательных полномочий между федеральным парламентом и провинциями . . .	58 - 69	16
F. Полномочия исполнительной власти федерального правительства и правительств провинций	70 - 77	18
G. Судебная власть	78 - 86	20
H. Территории	87	22
I. Муниципалитеты	88	22
J. Меры по обеспечению самоуправления	89	22
III. ОБЩИЕ НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	90 - 156	22
А. Судебные, административные или другие компетентные органы, в ведение которых входят вопросы прав человека	90 - 99	22

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
В. Средства, имеющиеся в распоряжении лица, считающего, что его права нарушены, гражданская ответственность за нарушение таких прав и порядок восстановления в правах	100 - 114	25
С. Права, предусмотренные в различных международных договорах по правам человека, защита которых обеспечивается Конституцией или отдельным биллем о правах, а также положения Конституции и билля о правах, касающиеся отступления от прав	115 - 135	29
Д. Включение международных договоров по правам человека во внутреннее законодательство	136 - 142	35
Е. Могут ли суды, другие судебные органы и административные власти ссылаться на положения различных международных договоров в области прав человека и непосредственно их осуществлять, или для этого они должны быть включены во внутреннее законодательство или административные инструкции	143 - 148	37
Ф. Институты и национальные органы, осуществляющие контроль за соблюдением прав человека	149 - 156	38
IV. ИНФОРМАЦИОННО-ПРОПАГАНДИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	157 - 167	41
А. Специальные меры по повышению осведомленности в области прав, закрепленных в различных договорах по правам человека	157 - 163	41
В. Процесс подготовки докладов	164 - 168	42

Введение

1. Настоящий документ подготовлен во исполнение просьбы Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. Он содержит информацию, в соответствии со сводными руководящими принципами, в отношении первой части представляемых государствами-участниками докладов. Согласно этим руководящим принципам, информация излагается по четырем разделам: территория и население; государственное устройство; общие нормативные рамки защиты прав человека; и информационно-пропагандистская деятельность.

I. ТЕРРИТОРИЯ И НАСЕЛЕНИЕ

A. Территория

2. Канада занимает почти всю северную часть Северной Америки. Канада, площадь которой составляет около 10 млн. км², является второй по величине страной в мире, уступая лишь Российской Федерации и незначительно превышая размер территории Соединенных Штатов или Китая. Территория Канады простирается на 5 500 км с востока на запад и включает 15 природно-географических районов и шесть часовых поясов. Площадь 10 провинций и двух территорий страны различна. Крупнейшей административной единицей являются Северо-западные территории (3,4 млн. км²). Самая обширная провинция Квебек (1,5 млн. км²), а самая малая – Остров принца Эдуарда (5 700 км²). Самая северная точка Канады находится всего лишь в 768 км от Северного полюса, а самая южная – приблизительно на одной широте с Римом. Расстояние между этими двумя точками с севера на юг составляет 4 600 км.

3. Канада омывается тремя океанами (Атлантическим, Тихим и Северным Ледовитым) и включает многочисленные острова, ввиду чего Канада имеет самую протяженную в мире береговую линию, составляющую почти 244 000 км. Канада занимает первое место в мире по площади озер: 8% территории страны, или 755 000 км², покрыто озерами и реками. В Канаде и Соединенных Штатах находятся и Великие озера, которые не только включают три из пяти крупнейших в мире озер, но также содержат 25% мировых запасов пресной озерной воды. В Канаде расположено 25% мировых болотных земель; они покрывают 14% территории суши страны. Хотя для большей части страны характерен главным образом равнинно-холмистый рельеф, в Канаде также имеются горные системы, не уступающие по размерам Альпам или Уральским горам. Если некоторые из западных гор (Скалистые горы) относятся к наиболее молодым горным системам в мире, то расположенная на востоке Лаврентийская возвышенность является одной из самых древних геологических образований.

4. Благодаря размеру своей территории, геологическим особенностям и климату Канада богата разнообразными полезными ископаемыми. Канада – страна лесов: по площади лесов она занимает третье место в мире после России и Бразилии. Около 45% территории страны, или 4,5 млн. км², покрыты лесом, и лесная промышленность является одним из

важнейших элементов канадской экономики и экспортной базы. Обладая значительными запасами минеральных ресурсов, Канада занимает ведущие позиции в мире по производству никеля, урана и цинка; в стране также добывается значительное количество меди, золота, железной руды и поташа. Страна также богата топливно-энергетическими ресурсами. Канада расположена между Атлантическим и Тихим океанами и поэтому располагает обширными рыбными запасами. Хотя большая часть территории страны непригодна для ведения сельского хозяйства (сельскохозяйственные угодья составляют лишь 7% территории), в стране имеются обширные зоны плодородных пахотных земель, такие, как район прерий, долина реки Св. Лаврентия и южная часть Британской Колумбии. Канада является крупным экспортером зерна (в особенности пшеницы).

5. В мире немного стран столь же разнообразных по климатическим условиям, как Канада, что неудивительно, если принять во внимание протяженность ее территории и воздействие трех окружающих ее океанов. В целом Канада – это северная страна с северным климатом. На крайнем севере не бывает настоящего лета: в любое время года температура может упасть ниже 0°C. На юге – климат более умеренный, хотя в большинстве населенных районов лишь четыре месяца в году не бывает морозов, а снег лежит с декабря по конец марта. Однако в районах, прилегающих к побережью Тихого океана, зимы очень мягкие и практически бесснежные.

6. Значительная часть территории Канады непригодна для массового заселения либо из-за климатических условий, либо по причине суровости местности. Поэтому постоянно население проживает лишь на 10% территории Канады. Обитаемый район представляет собой относительно узкую полосу, простирающуюся вдоль всей южной оконечности Канады. По сути, этот район занимает обширную территорию, однако население Канады является преимущественно городским: три четверти населения проживают в городах, причем более половины сконцентрировано в больших городах с населением 100 000 и более человек.

В. Население

7. Согласно результатам переписи населения 1991 года с корректировкой на чистую неполноту регистрации, по состоянию на 1 июля 1991 года в Канаде насчитывалось 28 120 100 жителей. Хотя численность населения Канады продолжает расти, темпы этого роста в течение последних четырех десятилетий постепенно снижаются. В период 1986–1991 годов впервые с 1951 года было отмечено увеличение темпов роста населения между переписями, что обусловлено сочетанием факторов, среди которых особое место занимает рост иммиграции, снижение эмиграции и стабильный естественный прирост населения (превышение уровня рождаемости над уровнем смертности). Согласно последним оценкам, в июле 1995 года в стране проживало 29 606 100 человек, из которых женщины составляли 50,5%, а мужчины – 49,5%. Более трех четвертей населения (76,7%) сосредоточено в городских районах. При сохранении нынешней динамики рождаемости, продолжительности жизни и чистой иммиграции в Канаде в 2001 году будет проживать 32 млн. человек.

8. В течение последних нескольких десятилетий наблюдается увеличение среднего возраста населения страны главным образом в результате снижения уровня рождаемости, начавшегося в 60-х годах, и роста продолжительности жизни. В 1995 году люди в возрасте 65 лет и старше составляли 12% населения (58% – женщины и 42% – мужчины), трудоспособное население (20–64 лет) – 61% и население в возрасте до 15 лет – 20% (49% – девочки и 51% – мальчики). Согласно прогнозам, средний возраст жителей Канады увеличится с 35,5 лет в 1997 году до 38,1 года в 2005 году.

9. Население Канады включает различные этнические группы коренных народов, такие, как североамериканские индейцы, метисы и инуиты. В 1991 году свыше 4% населения сообщили, что они являются потомками коренных народов.

10. Канаду часто называют страной иммигрантов. Согласно результатам общенациональной переписи, доля иммигрантов среди населения в течение последних нескольких десятилетий остается неизменной, составляя около 16%. Однако со временем в происхождении иммигрантов происходят значительные изменения. В 1991 году большую часть иммигрантов, проживающих в Канаде, составляли европейцы, однако среди лиц, прибывших в страну в течение последних десяти лет, почти половину составляют выходцы из Азии и еще 10% – из Центральной и Южной Америки. По сравнению с коренными канадцами иммигранты оседают преимущественно в крупных городских центрах. Хотя в трех крупнейших городах Канады – Торонто, Монреале и Ванкувере – проживает менее трети всего населения Канады, в них сосредоточено более половины иммигрантов. Свыше 80% иммигрантов, имевших право на канадское гражданство, получили его до 1991 года (по сравнению с 75% в 1981 году). Чтобы иметь право на получение канадского гражданства, иммигранты должны прожить в стране не менее трех лет.

11. За последние 20 лет средний размер семьи сократился с 3,7 до 3,1 человек. Среди детей в возрасте до 15 лет большинство (86%) живут в семьях с двумя родителями. В большинстве семей (65%) по крайней мере один ребенок живет дома с семьей. В 1991 году доля семей с одним родителем составляла 13%, при этом женщины возглавляли в четыре раза больше домашних хозяйств, чем мужчины.

12. Доля канадцев, имеющих семью, постепенно сокращается; все больше людей в Канаде живут в одиночестве. Если в 1961 году на долю домашних хозяйств, состоящих из одного человека, приходилось менее 10%, то в 1991 году этот показатель вырос до 23%. Среди факторов, обуславливающих рост удельного веса людей, живущих поодиночке, следует отметить старение населения и увеличение числа разводов. В результате различий в коэффициентах смертности между мужчинами и женщинами продолжает увеличиваться число одиноких овдовевших пожилых женщин. В 1991 году около 60% всех одиноких людей составляли женщины.

13. В Канаде два официальных языка – английский и французский. В ходе переписи 1991 года 63% населения ответили, что их родным языком является английский (эта цифра включает всех тех лиц, кто указал, что имеет один или более родных языков). Согласно результатам переписи, французский язык считают родным 25% населения.

В стране также проживают значительные по численности группы итальянцев, китайцев и немцев, которые в совокупности составляют менее 5% населения. В 1991 году менее 1% населения указали, что их родным языком является язык коренных народов.

Основные статистические данные

14. За последние два десятилетия уровень рождаемости постепенно сокращался и в 1992 году составил 14 промилле. За указанный год родилось 398 642 ребенка (51% – девочки и 49% – мальчики). Коэффициент смертности в 1992 году составил 6,8 промилле (8,9 – для мужчин и 5,2 – для женщин), что значительно ниже по сравнению с 1974 годом (9,3). В 1992 году умерло 196 535 человек. За исключением детей в возрасте до пяти лет, в Канаде коэффициент смертности увеличивается с возрастом.

15. Количество браков сократилось за последние двадцать лет с 8,7 на промилле в 1974 году до 5,8 в 1992 году. За десятилетие число разводов несколько возросло: с 2,7 на промилле в 1983 году до 2,8 в 1992 году, при этом средняя продолжительность брака, заканчивающегося разводом, составила десять лет.

16. За прошедшее десятилетие среди молодежи резко возросла доля лиц, не вступающих в брак. В 1981 году доля женщин в возрасте 20–24 года, не бывших замужем, составляла 61% против 79% в 1991 году. За аналогичный период доля мужчин в возрасте 20–24 года, никогда не имевших семьи, выросла с 79% до 91%. Аналогичные тенденции прослеживались среди мужчин и женщин в возрасте 25–34 лет.

17. За прошедшие десятилетия средняя продолжительность жизни в Канаде постепенно увеличивалась и в настоящее время является одной из самых высоких в мире. Средняя ожидаемая продолжительность жизни девочек, родившихся в 1993 году, составляла 81 год, а мальчиков – 74,9 года. Средняя продолжительность жизни представителей коренного населения также увеличилась, сократив разрыв по этому показателю с канадцами некоренного происхождения. В 1991 ожидаемая продолжительность жизни мужчин и женщин среди коренного населения была приблизительно на пять лет меньше по сравнению с общим показателем по всему населению Канады.

18. В 1993 году в Канаде общий коэффициент рождаемости (число детей, которых гипотетически может родить женщина в течение своей жизни с учетом коэффициентов рождаемости по возрастным группам за 1993 год) составил 1,66, что ниже уровня воспроизводства населения (2,1). За прошедшее десятилетие коэффициент рождаемости в возрастной категории женщин моложе 30 лет в целом снизился, а в категории старше 30 лет – увеличился. Среди коренного населения, согласно оценкам, в 1991 году величина коэффициента рождаемости резко колебалась в зависимости от групп коренного населения и места жительства: от 3,3 для североамериканских индейцев, проживающих в резервациях, до 1,9 для незарегистрированных индейцев, проживающих в городских центрах, и 2,3 для проживающих в городах метисов.

19. Коэффициент детской смертности в 1992 году составил 6,1 на 1 000 живорождений. Для новорожденных мальчиков этот показатель (6,8) был выше по сравнению с девочками (5,4). За последние два десятилетия уровень детской смертности, составивший в 1974 году 15 на 1 000 живорождений, постоянно снижался. Показатель материнской смертности был равен в 1992 году 4,8 на 100 000 живорождений.

20. Вес ребенка при рождении связан с состоянием здоровья матери и, как известно, является одним из ключевых показателей, определяющих вероятность выживания ребенка. Всемирная организация здравоохранения считает, что процент новорожденных с весом не менее 2 500 г является важнейшим глобальным показателем с точки зрения контроля динамики улучшения состояния здоровья. В Канаде доля новорожденных, весящих более 2 500 г, в период 70-х и 80-х годов увеличивалась и достигла в 1992 году 94,5%.

Социально-экономические показатели

21. В ходе переписи в Канаде можно указать одно или более этническое происхождение. В 1991 году одно этническое происхождение указали 71% населения, а несколько – 29%. Хотя лица британского и французского происхождения по-прежнему составляли наиболее многочисленные этнические группы, ни одна из этих групп не составила большинства населения. По результатам переписи 30% населения не относилось ни к британской, ни к французской группам. Среди десяти наиболее часто указываемых этнических происхождений наблюдается значительное колебание по регионам, что определяется в значительной мере тем, где со временем обосновывались иммигранты. В 1991 году около 1 млн. канадцев, или 4% населения, относились к числу исконных групп (североамериканские индейцы, метисы и инуиты).

22. Исторически население Канады в основном исповедует христианство. В 1991 году доля христиан среди населения составляла около 84%, из них католиков – 46%, протестантов – 36% и православных – более 1%. Доля населения, исповедующего другую религию, возросла приблизительно на 4%, при этом более 1% исповедуют иудаизм. Доля населения, не исповедующего никакой религии, также возросла, превысив 12%.

23. В 1989 году в Канаде были разработаны меры в области повышения грамотности, включая навыки чтения, счета и письма, а также методика оценки. Около 62% канадцев в возрасте 16–69 лет обладают достаточными навыками чтения для удовлетворения насущных потребностей в этой области. Еще 22% населения умеют пользоваться печатными материалами для выполнения простых текстовых задач в знакомом контексте. Навыки 16% населения являются настолько ограниченными, что не позволяют им использовать печатные материалы, встречающиеся в повседневной жизни. По аналогии, навыки счета 62% населения позволяют им справляться с печатными материалами, требующими выполнения простых арифметических действий, 24% не обладают навыками, необходимыми для удовлетворения большинства каждодневных потребностей, и еще 14% могут в лучшем случае найти и распознать цифры в тексте. Что касается навыков письма, то 88% населения способно изложить на бумаге простое сообщение, а 62% могут составить письмо, к примеру заявление на ремонт бытового прибора. В целом

распределение групп населения по уровню грамотности носит весьма схожий характер среди взрослых женщин и мужчин, прошедших проверку на грамотность на английском и французском языках.

24. В 1991 году доля населения в возрасте 15 лет и старше, имеющего какое-либо продолженное среднее образование (университет, колледж или учебное заведение профессионально-технического профиля) достигла 43% – беспрецедентного в истории уровня. Среди лиц, имеющих университетский диплом, почти половину (45%) составляют женщины, при этом их доля постоянно увеличивается. Доля детей и молодежи, посещающих дневные учебные заведения, увеличилась с 66% в 1981 году до 80% в 1991 году. Около трети учащихся школ в возрасте 20–24 лет совмещали дневную учебу с работой.

Население в возрасте 15 лет и старше в разбивке по последней ступени законченного образования в 1991 году				
	Начальное образование	Среднее образование	Продолженное среднее образование	Университетское образование
Всего	14,3	42,6	31,7	11,4
Мужчины	14,3	41,8	31,0	12,8
Женщины	14,3	43,3	32,4	10,0

25. Наряду с формальной системой образования правительство и частные компании также организуют профессиональную подготовку работников. Около трети лиц в возрасте 20–69 лет, занятых полный рабочий день, прошли в 1991 году организованные работодателем курсы обучения или подготовки, однако эта величина существенно колеблется в зависимости от профессии. В частности, такую подготовку получила почти половина служащих, в то время как доля лиц, прошедших подобную подготовку, составила более одной четверти среди лиц, работающих в сфере обслуживания, и одной пятой среди рабочих, занятых в промышленности.

26. Большинство населения в возрасте 15–54 лет принимает участие в производительном труде; однако степень такого участия зависит от возраста и пола. Одной из наиболее заметных тенденций на рынке рабочей силы в Канаде за прошедшие 20 лет является постоянное увеличение доли работающих женщин в возрасте 15 лет и старше (с 40% в 1971 году до 60% в 1991 году).

27. В 1995 году в категории лиц, работающих неполный рабочий день, женщин было больше, чем мужчин. Среди работающих женщин неполный рабочий день было занято 24% (6% среди мужчин). В 1995 году уровень занятости (соотношение между числом работающих и всем населением) составил 58,6%, что на четыре пункта ниже по сравнению

с предшествовавшим спаду 1989 годом. В том же году уровень безработицы, достигший в 1992 году рекордного уровня в 11,3%, снизился до 9,5%.

28. Средний доход на душу населения в 1994 году составил 22 128 долларов. В 1994 году лица в возрасте 15 лет и старше, имеющие доход, в среднем получали 24 394 доллара; при этом для женщин эта сумма составляла 18 688 долларов, а для мужчин – 29 927 долларов. В 1993 году размер заработка женщин, занятых полный рабочий день, в расчете за полный год составлял 72% от заработка мужчин. Большинство данных о доходах в Канаде составляется в расчете на семью как экономическую единицу. В 1993 году доход на семью в среднем составил 53 459 долларов, продолжая снижаться четвертый год подряд, что является наиболее продолжительным и самым глубоким спадом этого показателя за 40 лет.

Среднегодовые показатели рабочей силы за 1995 год						
	Трудо- способное население	Занятость	Безработица	Уровень безработицы	Степень участия	Уровень занятости
	в тыс.			в %		
Всего	14 927,6	13 505,5	1 422,1	9,5	64,8	58,6
Мужчины	8 197,6	7 396,5	801,1	9,8	72,5	65,4
Женщины	6 730,1	6 109,0	621,0	9,2	57,4	52,1

29. В 1993 году размер доходов 5,1 млн. человек (18% населения Канады) был ниже минимального уровня, установленного Центральным статистическим управлением Канады. В 1992 году семьи с размером дохода ниже минимально установленного тратили 55% или более их доходов на продукты питания, жилье и одежду. Минимальный уровень доходов варьируется по географическому признаку и размеру семьи. В 1993 году приблизительно каждый пятый ребенок в возрасте до 18 лет (1,5 млн. детей) жил в семье с низким уровнем доходов, превышая соответствующий пиковый показатель, зафиксированный в 1984 году. Более половины лиц в возрасте 65 лет и старше, проживающих без семьи, имели в 1993 году низкие доходы, однако за последние 20 лет их доля сократилась. В разбивке по типу семьи наибольший процент в категории малообеспеченных семей приходился на семьи с матерью-одиночкой; в 1993 году этот показатель составил 59%.

30. Индекс потребительских цен (используемый для оценки инфляции потребительских цен) в 1995 году приблизительно на 34% превышал показатель 1986 года. За последние 10 лет темпы инфляции в Канаде оставались относительно стабильными и не превышали 6% в год; в период 1992–1994 годов уровень инфляции составлял менее 2%.

31. В 1994 году реальный валовой внутренний продукт (стоимость продукции,

произведенной в Канаде, независимо от ее собственника) увеличился на 4,6%, достигнув 748 606 млн. долларов. Размер валового национального дохода (стоимость продукции, произведенной канадскими предприятиями в Канаде и за рубежом) составил в 1994 году 720 066 млн. долларов. Размер внешней задолженности Канады равен 341 700 млн. долларов.

II. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО

32. Основными элементами политической системы Канады являются федерализм, конституционная монархия, парламентская система английского типа и репрезентативная демократия. Географические, экономические и социальные факторы придают политической жизни в Канаде своеобразный характер. Хотя сегодня Канада имеет то же государственное устройство, что и в 1867 году, когда была образована федерация, основа, процедуры и дух политической жизни в Канаде претерпели существенные изменения.

A. Политическая история

33. Политическое развитие Канады началось задолго до появления первых европейских поселенцев. За длительный период развития коренные народности Канады создали целый ряд языков, культур и систем правления, а также заключили между собой многочисленные союзы и договоры.

34. В 1534 году в Канаду прибыла экспедиция Жака Картье, который провозгласил ее французским владением от имени Короля Франции. В 1608 году Самуэль де Шамплен основывает в Квебеке новую французскую колонию, названную Новой Францией. Одновременно с этим Великобритания также создавала колонии в Северной Америке. Поселенцы Новой Франции жили под французским управлением до окончания Семилетней войны, которая завершилась капитуляцией Квебека в 1759 году и Монреаля в 1760 году. В Парижском договоре 1763 года Франция отказалась от своих владений в Канаде в пользу Великобритании.

35. Канада продолжала развиваться под британским владычеством. В Королевской прокламации 1793 года колонии "Квебек" было разрешено образовать свое собственное правительство. Накануне получения Америкой независимости английский парламент принял Квебекский акт 1774 года, в котором было восстановлено действие французского гражданского права. После окончания Войны за независимость в Северной Америке и прибытия в Канаду многочисленных лоялистов, Конституционным актом 1791 года колония была разделена на две провинции – Нижнюю Канаду и Верхнюю Канаду; этим же актом были также учреждены выборные законодательные собрания.

36. В ходе вооруженного восстания, вспыхнувшего в Верхней и Нижней Канаде в 1837–1838 годах, деятельность правительства была приостановлена. В 1840 году английский парламент принял Акт об объединении, согласно которому Верхняя и Нижняя Канада были объединены в одну провинцию – Провинцию Канада. Спустя несколько лет

была введена новая система, в рамках которой сформированное правительство несло ответственность перед местными парламентами: законы должны были приниматься парламентом, а для сохранения исполнительной власти была необходима поддержка большинства членов законодательного собрания.

37. В период 1864–1867 годов политические лидеры трех колоний – Провинции Канада, Новой Шотландии и Нью-Брансуик – провели ряд встреч в целях изучения возможности образования нового федерального союза. В 1867 году по их просьбе английский парламент принял Акт о Британской Северной Америке, называемый ныне Конституционным актом 1867 года (в соответствии с которым была создана новая Канадская Федерация в составе четырех провинций – Онтарио (бывшая Верхняя Канада), Квебек (бывшая Нижняя Канада), Новая Шотландия и Нью-Брансуик.

38. В 1870 году в состав Федерации вошла Манитоба, в 1873 году – Остров принца Эдуарда, в 1905 – Альберта и Саскачеван и в 1949 – Ньюфаундленд. В настоящее время Федерация состоит из 10 провинций и двух территорий (Юкон и Северо-западные территории). В 1999 году из части Северо-западных территорий будет образована третья территория – Нанавут.

39. Хотя Конституционный акт 1867 года был принят в результате многосторонних переговоров, он, несмотря на это, также нередко рассматривается – в особенности что касается определенных его положений, – как договор между английскими и французскими канадцами. Это обстоятельство, в частности, проявляется в положениях, устанавливающих для центрального правительства и провинции Квебек официальное двуязычие в парламентских, законодательных и судебных вопросах.

40. По Конституционному акту 1867 года Канаде не был предоставлен статус независимой страны. Самостоятельность в международных делах Канада получила в процессе передачи власти Соединенным Королевством, который продолжался почти 60 лет; окончание этого процесса было ознаменовано в 1931 году принятием Вестминстерского статута, в котором официально закреплялась юрисдикция федерального правительства над сферой иностранных дел.

41. Хотя в последующий период в вопросах политики Канада пользовалась полной самостоятельностью, для внесения поправок в основные разделы Канадской конституции было необходимо участие английского парламента. Такое положение просуществовало до 1982 года, когда в Канаде был принят закон о конституции, который наделил канадский парламент правом самостоятельно вносить конституционные изменения.

В. Конституция

42. Конституция Канады состоит из двух основных документов (Конституционных законов 1867 и 1982 годов) и большого числа неписаных конституционных обычаев, унаследованных от английских традиций. Главное внимание в этих основных документах уделяется разделению полномочий между Парламентом Канады и законодательными

собраниями провинций, а также защите отдельных прав и свобод в Канадской хартии прав и свобод, являющейся частью Конституционного акта 1982 года. Вместе с тем в Конституции отсутствуют определенные важные правила, регулирующие взаимоотношения между государственными органами. Это объясняется тем, что в основе Конституции Канады лежат те же принципы, что и в основе Конституции Соединенного Королевства, согласно которым система функционирования политических институтов регулируется главным образом внутренними неписаными правилами, называемыми "конституционными обычаями".

43. Наиболее старые обычаи относятся ко времени создания правительств, ответственных перед местными парламентами. Эти обычаи обеспечивают исполнение властных функций государства в соответствии с желаниями электората; они предусматривают ответственность министерств, избрание кабинета и премьер-министра, роспуск парламента и королевскую санкцию на законопроекты. Вторая категория состоит из таких обычаев, как законодательная автономия доминионов, сформировавшихся в период постепенной трансформации британской колониальной империи в Содружество, в рамках которого Канада и другие бывшие колонии получили статус независимых государств.

44. Кроме того, частью Конституции в широком смысле являются и законодательные акты, касающиеся организации и функционирования органов государственной власти, такие, как законы о выборах в федеральные и провинциальные органы, парламенте Канады, законодательных собраниях провинций, судах и гражданской службе. И наконец, важную роль в процессе применения и адаптации Конституции к новым условиям и концепциям играют суды.

С. Политическое устройство и форма правления

45. В целом государственный строй Канады включает в себя четыре следующих элемента: конституционную монархию; федеральную систему; парламентскую систему по английской модели; и репрезентативную демократию.

46. В силу того, что Канада является конституционной монархией, государство возглавляет Королева Канады, которой является английская Королева. Поскольку Королева Канады не могла постоянно находиться в Канаде, по рекомендации премьер-министра она назначила своего представителя – генерал-губернатора, осуществляющего власть от ее имени. Действуя только в соответствии с рекомендациями премьер-министра и кабинета, генерал-губернатор объявляет о созыве, перерывах в работе и роспуске парламента, утверждает федеральные законопроекты, а также выполняет определенные административные, церемониальные и военные обязанности.

47. В Канаде действует федеральная система, в рамках которой, согласно Конституции, законодательная и исполнительная власть принадлежит правительству на двух уровнях, которые пользуются самостоятельностью в своих соответствующих областях. Существует центральное правительство всей Канады, а также правительство каждой провинции и территории. На федеральном уровне исполнительная власть осуществляется генерал-губернатором, а на уровне провинций – лейтенант-губернатором, оба из которых являются

представителями Королевы и действуют в соответствии с рекомендациями федерального и провинциальных кабинетов.

48. Федеральная законодательная власть принадлежит парламенту Канады, который состоит из генерал-губернатора, сената и палаты общин. В провинциях законодательной властью наделены легислатуры, состоящие из лейтенант-губернатора и законодательного собрания. Как во всех федерациях, разделение законодательных полномочий представляет собой весьма важный аспект системы правления. Согласно общему правилу, Конституция наделяет парламент Канады полномочиями решать вопросы общенационального характера, а законодательные органы провинций – юрисдикцией над вопросами местного значения.

49. Канада имеет парламентскую систему. Народ Канады избирает своих представителей на обоих уровнях правительства: федеральном и провинциальном или территориальном. Партии, получившей большинство мест, поручается формирование правительства. Поэтому в федеральном и провинциальных правительствах члены кабинета избираются из членов партии, получившей большинство в палате общин (федеральный уровень) или в законодательном собрании провинции или территории. На федеральном уровне лидер партии (избираемый членами этой партии), который получил большинство мест, становится премьер-министром Канады и назначает своих министров. Подобным же образом в каждой провинции и территории премьер (по аналогии с премьер-министром) провинции или территории назначает своих министров. Для того чтобы предлагаемый законопроект, разработанный федеральным или провинциальным кабинетом, стал законом, необходимо его утверждение парламентом или законодательным собранием провинции.

50. Канада имеет демократическую форму правления; это означает, что власть принадлежит всему народу и осуществляется через систему представительства, основанную на свободных выборах. Исполнительная власть отвечает перед народными представителями за любые свои действия и решения. При объявлении правительству вотума недоверия в палате общин или законодательном собрании генерал-губернатор или лейтенант-губернатор издадут указ о проведении новых всеобщих выборов. Демократический характер политической системы также обеспечивается разделением судебной и исполнительной властей. Независимость судов представляет собой одну из основополагающих гарантий демократии.

D. Законодательные органы федерального и провинциальных правительств

51. Высший орган законодательной власти на федеральном уровне – парламент – состоит из генерал-губернатора, сената и палаты общин. Их согласие необходимо для принятия законов; при этом в двух палатах законопроект утверждается путем голосования, а генерал-губернатор санкционирует его от лица Королевы. В действительности роль генерал-губернатора в законодательном процессе является чисто формальной (хотя и важной), поскольку он на практике не может отказать в королевской санкции на законопроект, утвержденный двумя палатами.

52. Состав палаты общин определяется на основе принципа пропорционального представительства: население каждой провинции избирает такое число членов парламента, которое в большей или меньшей степени пропорционально численности населения этой провинции. Все члены избираются путем голосования в одномандатных избирательных округах на основе большинства голосов в данном округе. Избирательное право для участия в федеральных выборах предоставляется гражданам Канады, достигшим 18 лет. Общее число депутатов палаты общин и распределение мест по провинциям пересматриваются каждые десять лет по результатам переписи. В настоящее время, по результатам переписи 1991 года, палата общин состоит из 301 депутата – по одному представителю от каждого избирательного округа: 103 от Онтарио, 75 от Квебека, 34 от Британской Колумбии, 26 от Альберты, по 14 от Саскачевана и Манитобы, 11 от Новой Шотландии, 10 от Нью-Брансуика, 7 от Ньюфаундленда, 4 от Острова принца Эдуарда, 2 от Северо-западных территорий и 1 от территории Юкон.

53. Члены сената назначаются премьер-министром Канады. Сенат состоит из 104 членов: 24 представителя от приморских провинций (10 от Новой Шотландии, 10 от Нью-Брансуика и 4 от Острова принца Эдуарда), по 24 от Квебека, Онтарио и западных провинций (по 6 от Манитобы, Саскачевана, Альберты и Британской Колумбии), 6 от Ньюфаундленда, 1 от территории Юкон и 1 от Северо-западных территорий. Сенаторы исполняют свои полномочия до достижения ими 75 лет. С юридической точки зрения сенат может вносить поправки в любой законопроект, представленный правительством; если он не удовлетворен, то он может отказать в одобрении этого законопроекта.

54. Сессии парламента созываются не реже одного раза в год. Срок полномочий парламента, составляющий не более пяти лет, может включать несколько сессий. В начале каждой сессии избирается спикер палаты общин и произносится тронная речь, в которой правительство очерчивает наиболее важные направления своей политики. Сессия обычно прерывается или закрывается после проведения заседаний в течение 8–9 месяцев (продолжительность заседаний – 1 день). При объявлении перерыва в работе сессии законодательные действия в отношении всех законопроектов, которые не были приняты или не получили королевской санкции, теряют свою силу, и законодательная процедура должна вновь начинаться на следующей сессии. Для обеспечения преемственности и гибкости все чаще используется практика объявления перерыва в работе сессий, а не их закрытие.

55. Министр, выступающий с законодательной инициативой в палате общин, вносит предложение о представлении законопроекта для первого чтения и опубликования. Как правило, законопроект проходит этот этап автоматически. На более поздней стадии автор законопроекта вносит предложение о проведении второго чтения, в ходе которого обсуждаются только базовые принципы представленного законопроекта. При положительном исходе голосования в конце обсуждения законопроект направляется в законодательный комитет палаты для постатейного обсуждения. На этом этапе в комитет могут приглашаться эксперты и лица или группы лиц, заинтересованные в принятии данного законопроекта. По завершении комитетом его работы он отчитывается перед палатой и представляет ей данный законопроект с принятыми поправками при наличии таковых. На этом этапе любой член палаты имеет право внести дополнительные поправки, которые

подлежат обсуждению и ставятся на голосование. Затем автор законопроекта вносит предложение о проведении третьего чтения и принятии законопроекта. При положительном исходе голосования законопроект направляется в сенат, где проходит в целом аналогичную процедуру. После принятия обеими палатами законопроект представляется генерал-губернатору для его утверждения от имени Королевы. Как правило, федеральные законы вступают в силу после санкционирования от имени Королевы. Однако парламент может назначить в законе иную дату или делегировать правительству полномочия по назначению такой даты путем прокламации.

56. В провинциях законодательная власть принадлежит легислатуре, состоящей из лейтенант-губернатора и законодательного собрания. В законодательном собрании не существует верхней палаты. Оно напоминает палату общин и функционирует практически таким же образом. Его члены избираются по райдингам (избирательным округам), границы которых определяются легислатурой в большей или меньшей степени пропорционально численности населения. Избранным считается кандидат, набравший наибольшее количество голосов. Чтобы получить силу закона, все законопроекты должны пройти различные этапы законодательной процедуры для принятия законодательным собранием и получить королевскую санкцию лейтенант-губернатора.

57. До 1982 года в Канаде применялся принцип законодательного верховенства с некоторыми корректировками, необходимость в которых была обусловлена разделением полномочий законодательной власти между парламентом и провинциями. Полномочия судов по рассмотрению конституционности законодательных актов давали судам право только определять правомочность законодательного органа, фактически принявшего тот или иной закон. Принятие Канадской Хартии прав и свобод наложило ограничения на самостоятельность законодательных органов Канады как на федеральном уровне, так и на уровне провинций. Федеральный и провинциальные законы должны соответствовать положениям Хартии согласно их толкованию и применению судами.

Е. Разделение законодательных полномочий между Федеральным парламентом и провинциями

58. В Конституционном акте 1867 года определяются сферы полномочий на федеральном и провинциальном уровнях. Нынешнее разделение полномочий вытекает отчасти из применения и толкования положений Конституции судами.

59. Федеральный парламент полномочен взимать налоги, а федеральное правительство наделено правом распределять по своему усмотрению государственные финансовые ресурсы. Так, Федеральное правительство может назначать дотации частным лицам в целях содействия проведению научных исследований и разработок. Федеральное правительство также использует свое право на расходование бюджетных средств для реализации программ с совместным покрытием расходов в области здравоохранения, просвещения и социальных услуг в провинциях. Кроме того, федеральное правительство приступило к осуществлению программы выравнивания платежей провинциям, доходы которых не достигали среднего

уровня. Цель этих не ограниченных условиями платежей – оказать помощь этим провинциям в предоставлении соответствующего ассортимента услуг населению.

60. В ведении федерального правительства находится валютно-финансовая политика, включающая эмиссию денег и обеспечение стабильности национальной экономики путем контроля за безработицей и инфляцией, управления банковской системой и регулирования процентных ставок. Валютно-финансовая политика ответственна за котировку канадской валюты на международных рынках. Задача разработки и осуществления валютно-финансовой политики возлагается федеральным правительством на центральный банк, которым является Банк Канады.

61. К компетенции парламента относится внешняя и межпровинциальная торговля. Он также обладает исключительной юрисдикцией в области взимания таможенных пошлин. Кроме того, к его ведению относятся вопросы стандартизации товаров, предназначенных для международной или межпровинциальной торговли и установления экспортных квот. Парламент также ведает вопросами общей политики в области иностранных инвестиций.

62. К сфере ведения федерального правительства относятся оборона и отношения с другими государствами. Оно также правомочно заключать международные договоры. Однако как федеральный парламент, так и законодательные собрания правомочны заключать договоры только в том случае, если предмет договора входит в федеральное ведение или ведение провинций, как это определено Конституцией. Эта система основана на сотрудничестве между центральными и провинциальными органами: прежде чем заключить тот или иной договор по вопросам, относящимся не только к сфере компетенции парламента, федеральное правительство заручается согласием провинций в том, что они будут сотрудничать в деле осуществления данного договора (см. также пункт 138).

63. К другим вопросам, входящим в сферу компетенции парламента, относятся судоходство и морские перевозки, рыболовство, вопросы банкротства, проблемы индейцев и зарезервированных за ними земель, натурализация, уголовное право, выдача патентов на изобретения и открытия и авторское право. Исключительные законодательные полномочия парламента Канады также распространяются на почтовую службу и страхование от безработицы.

64. Все вопросы за пределами юрисдикции законодательных органов провинций автоматически относятся к ведению федерального парламента. При толковании полномочий федеральных и провинциальных органов суды постановляют, что некоторые новые вопросы, например в области воздушных перевозок, относятся к юрисдикции федерального парламента в силу его общих полномочий издавать законы для поддержания мира, порядка и обеспечения рационального управления во всех областях, не отнесенных исключительно к ведению законодательных собраний провинций. По мнению судов, общие федеральные полномочия включают право на установление законов в чрезвычайных обстоятельствах, например в случае войны.

65. Законодательные полномочия легислатур провинций распространяются на следующие вопросы: собственность и гражданские права (прежде всего имущественные, договорные и деликтные права), природные ресурсы, заводы и предприятия местного значения и, в целом, все вопросы сугубо местного или частного характера. Согласно толкованию судов, компетенция законодательных собраний провинций, особенно в сфере "имущественных и гражданских прав", охватывает весьма широкий круг вопросов. В Конституции не содержится конкретных положений, регулирующих трудовые отношения, однако суды относят этот вопрос к компетенции легислатур провинций, за исключением некоторых отраслей, которые входят в ведение федерального парламента, таких, как судоходство и морские перевозки.

66. Виды услуг и институтов, входящих в сферу ведения провинций, включают здравоохранение и социальную сферу, муниципальные институты и освоение земель, отправдение правосудия, развитие и организацию провинциальных судов гражданской и уголовной юрисдикции, а также вопросы образования.

67. Легислатуры провинций имеют право взимать налоги (например, подоходный налог) на территории провинций для целей получения доходов на их нужды. Кроме того, провинциям предоставлено право взимать прямые и косвенные налоги на пользование природными ресурсами. Провинции также правомочны предоставлять лицензии для целей получения доходов на провинциальные или муниципальные нужды.

68. Согласно Конституции, вопросы, связанные с сельским хозяйством и иммиграцией, относятся одновременно к компетенции легислатур провинций и парламента. В случае возникновения коллизии с законами провинций преимущественной силой пользуется федеральное законодательство. К совместной компетенции провинций и федерального правительства также относятся вопросы назначения пенсий по старости.

69. Полномочия провинциальных легислатур ограничены Конституцией. Это означает, что законодательное собрание провинции не может выполнять функции, относящиеся к исключительной компетенции парламента. Аналогичным образом парламент не может выполнять функции, на которые распространяется компетенция провинций. Хотя парламент и легислатуры провинций не могут делегировать друг другу законодательные полномочия, парламент может передавать полномочия агентствам провинций, а легислатуры провинций соответственно могут делегировать свои полномочия тому или иному федеральному ведомству. Парламент и легислатуры провинций правомочны издавать собственные законы в отношении другого уровня правления при том условии, что они действуют в рамках своей юрисдикции.

**Г. Полномочия исполнительной власти федерального правительства
и правительств провинций**

70. В принципе, на федеральном уровне исполнительная власть осуществляется генерал-губернатором, действующим от имени королевы в соответствии с рекомендациями кабинета, т.е. федеральных министров. В действительности исполнительная власть принадлежит

кабинету, поскольку генерал-губернатор в своей деятельности руководствуется его рекомендациями, как это показано в пункте 46.

71. Генерал-губернатор назначает на должность премьер-министра лицо, получившее поддержку большинства членов палаты общин; на практике им является лидер политической партии, получивший абсолютное большинство мест в палате, за исключением случая создания правительства меньшинства. Премьер-министр почти всегда является членом палаты общин; если он не является таковым, он избирается в палату в кратчайшие сроки.

72. После своего назначения премьер-министр, как правило, назначает других членов кабинета из числа депутатов палаты общин. Министр, назначенный членом кабинета и не являющийся членом парламента, обычно становится таковым в течение разумного периода времени, как правило, путем избрания в палату общин внутренним голосованием. В состав федерального кабинета входит около 25 министров. Большинство министров имеют "портфель", т.е. несут ответственность за конкретные области управления и министерства, такие, как министерство финансов, совет казначейства, министерство здравоохранения, министерство юстиции, министерство по охране окружающей среды и т.д.

73. Кабинет несет коллективную ответственность перед палатой общин за проводимую им политику. Это означает, что он может оставаться у власти лишь до тех пор, пока он пользуется доверием большинства членов палаты. Следствием этого принципа коллективной ответственности является солидарность кабинета: каждый член кабинета должен поддерживать выносимые им решения, даже если он лично не согласен с ними; в противном случае он должен подать в отставку. Кроме того, каждый министр с портфелем несет ответственность перед палатой общин за деятельность своего министерства.

74. В настоящее время редко встречаются такие ситуации, когда кабинет не пользуется поддержкой большинства членов палаты, учитывая тот факт, что правительства Канады обычно избираются на основе парламентского большинства, а премьер-министр поддерживает строгую партийную дисциплину среди членов своей партии. В каждой партии имеется партийный организатор ("кнут"), который назначается или избирается лидерами партии для обеспечения соблюдения партийной дисциплины с помощью различных имеющихся в его распоряжении средств и который принимает участие в обсуждениях. Он следит за тем, чтобы при голосовании присутствовало достаточное число членов, с тем чтобы правительство не потеряло своего большинства.

75. Если правительству выносится вотум недоверия в палате общин, то премьер-министр в большинстве случаев должен обратиться к генерал-губернатору с просьбой о роспуске палаты общин и объявлении новых выборов. Однако если ни одна из политических партий не имеет абсолютного большинства мест в палате общин, то генерал-губернатор может предложить лидеру той партии, которая, как представляется, обладает возможностью управлять страной, сформировать правительство меньшинства при поддержке большинства членов палаты.

76. Как и в случае федерального правительства, исполнительная власть в каждой провинции осуществляется кабинетом, который осуществляет свои полномочия до тех пор, пока он пользуется доверием большинства членов законодательного собрания. В рамках кабинета премьер провинции занимает такое же главенствующее положение, что и федеральный премьер-министр. Кабинет отчитывается за проводимую им политику перед законодательным собранием, и в случае утраты им поддержки большинства членов премьер должен обратиться к лейтенант-губернатору с просьбой о роспуске собрания и назначении новых выборов.

77. Согласно английским традициям, в Канаде исполнительная власть подчиняется законодательной и судебной власти; соответственно административные органы федеральных и провинциальных правительств подчиняются законодательным органам и судам. Такую ситуацию можно объяснить принципом верховенства закона, который предполагает, что любое действие, предпринятое правительством и его административными органами в отношении конкретного лица, должно основываться на установленной правовой норме, санкционирующей такое действие. Принцип верховенства закона также означает, что каждый человек подчиняется законам, правилам и нормам обычного права, применяемым судами; это означает, что суды определяют законность действий административных органов правительства.

Г. Судебная власть

78. Канадская судебная система состоит из высших судов и нижестоящих судов. К первой категории относятся суды общей юрисдикции первой инстанции, которые компетентны рассматривать любые дела, не подпадающие под ограниченную исключительную юрисдикцию нижестоящих судов, а также решать вопросы, связанные с надзором за деятельностью нижестоящих судов и их реформой. Нижестоящие суды обладают лишь той юрисдикцией, которая за ними закреплена компетентным законодательным органом. К компетенции нижестоящих и высших судов относятся вопросы, связанные с установлением конституционности законодательных актов.

79. В каждой провинции имеется высший суд и апелляционный суд. Высшие суды учреждаются легистлатурой провинции, однако их члены назначаются федеральным правительством и получают от него жалование. В каждой провинции также имеются нижестоящие (провинциальные или муниципальные) суды, которые учреждаются легистлатурами и члены которых назначаются правительствами провинций.

80. Верховный суд Канады, учрежденный в 1875 году парламентом Канады, является генеральным апелляционным судом последней инстанции для всей Канады. Поскольку Верховный суд является последней инстанцией, правомочной толковать положения Конституции, его решения могут оказывать влияние на направление развития федерализма с точки зрения разделения властей или оспаривать конституционность политики правительства с точки зрения соблюдения прав человека и основных свобод.

81. Парламент также учредил Федеральный суд, который наделен конкретными полномочиями рассматривать дела, связанные с федеральным правительством, а также решения федеральных коллегий, комиссий и трибуналов. Кроме того, федеральное и провинциальное законодательство предусматривает наделение административных трибуналов функциями, которые по сути являются судебными. Эти специализированные трибуналы компетентны рассматривать дела в конкретных областях, таких, как иммиграция, внешняя торговля, конкуренция, радио- и телевидение и телекоммуникации, государственные ценные бумаги и владение недвижимостью и т.д.

82. Хотя полномочия в отношении органов юстиции распределяются между федеральным правительством и провинциями, интеграция является одной из основных особенностей канадской судебной системы. Суды провинций могут выносить решения в отношении как федерального, так и провинциального законодательства, при этом не проводится какого-либо различия между конституционной, административной, уголовной и гражданской юрисдикцией. Кроме того, интеграция выражается в том, что все дела, независимо от того, были ли они возбуждены в соответствии с федеральным законодательством или законодательством провинций, могут быть завершены в одном и том же апелляционном суде последней инстанции – Верховном суде Канады.

83. Канадские суды функционируют независимо от федеральных и провинциальных законодательных органов и правительств. В Конституционном акте 1867 года закрепляется концепция независимости, введенная в Канаде в течение первых десятилетий ее существования. Независимость судебных органов также предусматривается в Канадской хартии прав и свобод.

84. Важнейшими аспектами независимости судебных органов являются финансовая обеспеченность и гарантии пребывания судей в должности. Жалованье судей устанавливается законодательством и не подлежит произвольному изменению органами исполнительной власти. В соответствии с Конституцией судьи высших судов исполняют свои обязанности до достижения ими 75 лет. Пенсионный возраст для судей судов провинций варьируется по стране.

85. Сегодня судьи высших судов Канады могут быть отстранены от занимаемой должности только генерал-губернатором на основании соответствующего ходатайства сената и палаты общин. Это предусмотрено также в Актах об учреждении Верховного суда Канады и Федерального суда. За всю историю Канады ни один судья не был отстранен от должности на основе этой процедуры. В большинстве провинций судьи, назначенные в провинциях, могут быть отстранены от должности кабинетом на основании рекомендаций судебных коллегий провинций.

86. От возможного запугивания и преследования судью защищает иммунитет от привлечения к суду. Этот принцип повсеместно принят во всех юрисдикциях. Судьи высших судов наделены иммунитетом от привлечения к суду или преследования за любые действия или упущения, совершенные при исполнении ими своих должностных обязанностей. Иммунитет также распространяется на судей нижестоящих судов и

административных трибуналов, поскольку в большинстве случаев он предусмотрен в конкретных законодательных нормах.

н. Территории

87. Территория Юкон и Северо-западные территории обладают законодательными, исполнительными и судебными полномочиями, которые приближаются к полномочиям, которыми наделены провинции. Конституции указанных двух территорий изложены в Акте о Юконе и Акте о Северо-западных территориях, которые, отражая особый статус Конфедерации, являются федеральными статутами.

г. Муниципалитеты

88. Муниципальные правительства (большие города, поселки, деревни и муниципальные районы) учреждаются законодательными собраниями провинций и наделяются полномочиями, круг которых определяется соответствующими легислатурами. Мэры и муниципальные советники избираются в соответствии с требованиями, устанавливаемыми законодательным собранием. В Канаде имеется около 5 000 муниципальных правительств. В рамках предоставления населению Канады необходимых услуг они занимаются вопросами водоснабжения, канализации и удаления отходов, строительством автодорог и пешеходных зон, уличным освещением, разработкой строительных норм, созданием парков, игровых площадок, библиотек и т.д. Школы обычно находятся в ведении школьных советов, избираемых в соответствии с законами провинции.

ж. Меры по обеспечению самоуправления

89. Федеральное правительство в сотрудничестве с рядом провинций участвует в переговорах по обеспечению самоуправления коренных народов Канады. Эти меры в области самоуправления могут осуществляться в различных формах и направлены на удовлетворение потребностей конкретной общины или группы представителей коренного населения. Они включают расширение полномочий в рамках действующего законодательства и формирование более сложных механизмов, касающихся отдельных общин, или предусмотренных в рамках всеобъемлющих соглашений об урегулировании претензий по земельным вопросам.

III. ОБЩИЕ НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

а. Судебные, административные или другие компетентные органы, в ведение которых входят вопросы прав человека

Общие положения

90. Защитой прав человека в Канаде занимаются органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Соответствующие нормативно-правовые акты приняты парламентом и законодательными собраниями провинций и территорий. Многочисленные министерства и

ведомства разрабатывают политику и программы в соответствии с их соответствующими мандатами.

91. В каждом правительстве, как правило, имеется министр, на которого возлагается основная ответственность за решение вопросов прав человека. В провинциях и территориях им обычно является министр, ведающий законодательством в области прав человека. На федеральном уровне министр по вопросам канадского наследия отвечает за содействие повышению информированности в области прав человека, а также за координацию действий на уровне федерации, провинций и территорий по осуществлению международных договоров в области прав человека, ратифицированных Канадой. Министр юстиции изучает все федеральные законопроекты на их соответствие положениям Канадской хартии прав и свобод и Канадского билля о правах и осуществляет надзор за соответствием принимаемых законов положениям Канадского акта о правах человека. Министр юстиции также предоставляет консультации по вопросам обеспечения соответствия положений внутреннего законодательства или предлагаемых законов международным обязательствам Канады в области прав человека. Вопросы прав человека на международном уровне входят в ведение министра иностранных дел и внешней торговли.

92. Главная роль судебных органов в области прав человека заключается в предоставлении компенсации лицам, чьи права были нарушены. В целом, в рамках рассмотрения споров суды осуществляют толкование положений Канадской хартии прав и свобод, норм и законов в области прав человека, а также иных соответствующих нормативно-правовых актов и отвечают за развитие общего (прецедентного) права. Верховный суд Канады постановил, что общее право должно толковаться, развиваться и при необходимости изменяться, с тем чтобы отражать ценности, заложенные в Канадской хартии прав и свобод.

Органы, занимающиеся предоставлением компенсации в случае нарушения прав человека

93. В Канаде существуют различные формы компенсации в случае нарушения прав человека в зависимости от характера нарушенного права и требуемой компенсации. Соответствующие органы включают суды, статутные органы, созданные для осуществления конкретных нормативных актов (к их числу относятся комиссии, коллегии, комитеты и трибуналы) и омбудсмены.

94. Суды в Канаде правомочны устанавливать факт нарушения Канадской хартии прав и свобод. Вопрос о нарушении положений Хартии нередко ставится в судах в процессе рассмотрения уголовных дел, и в этих случаях суды могут выносить оправдательный вердикт. Многие законы, связанные с осуществлением прав человека, предусматривают возможность обращения в суды, например законодательные акты о защите ребенка, а в Квебеке – Гражданский кодекс и квебекская Хартия прав человека и свобод. Суды также выносят решения по предъявленным искам на основе общего права, а также компетентны рассматривать дела, связанные с детьми и иными лицами, не имеющими возможности защитить себя (юрисдикция *parens patriae*), что особенно важно в контексте Конвенции

о правах ребенка. Вынесенные коллегиями и трибуналами постановления могут пересматриваться в судебном порядке.

95. Основным инструментом обеспечения соблюдения нормативно-правовых актов в области прав человека (касающихся главным образом дискриминации), которые были повсеместно приняты в Канаде, являются комиссии по правам человека, учрежденные в соответствии с этими документами. Лица, считающие, что они подвергаются дискриминации, могут направить жалобу в соответствующую комиссию. По этим жалобам проводятся расследования и при необходимости – использования процедуры примирения. Комиссия по расследованию или трибунал по правам человека также могут выносить решение о правовой обоснованности поданной жалобы.

96. Другие законы, особенно в социально-экономической сфере, предусматривают возможность создания официальных органов для рассмотрения жалоб, касающихся нарушения этих законов. Так, на федеральном уровне Апелляционный совет по делам ветеранов рассматривает жалобы бывших военнослужащих в отношении их права на пенсию, а на уровне провинций, например в Манитобе, Консультативный комитет по социальным вопросам рассматривает жалобы, касающиеся прав на социальную помощь, предусмотренных в Законе о социальных пособиях.

97. В большинстве провинций в системе органов юстиции учреждены полицейские комиссии или аналогичные им органы для рассмотрения жалоб на действия полиции. Эти органы все чаще действуют независимо от полиции. Комиссия по публичным жалобам Королевской канадской конной полиции (КККП) рассматривает жалобы, касающиеся действий КККП, а следователь по делам исправительных учреждений рассматривает жалобы, поступающие от лиц, содержащихся в федеральных пенитенциарных учреждениях.

98. В большинстве провинций учрежден пост омбудсмана. Несмотря на различия в сфере компетенции, омбудсмен, как правило, уполномочен проводить расследования по жалобам, касающимся действий министерств или ведомств провинции. Решения омбудсмана направляются правительству в виде рекомендаций и публикуются в средствах массовой информации. Одним из важных атрибутов деятельности омбудсмана является его независимость; омбудсмен ежегодно представляет доклады законодательному собранию.

99. Правительство Канады учредило аналогичные посты в ряде областей в рамках своей компетенции. Так, были созданы посты комиссаров по рассмотрению жалоб в отношении каждого из следующих законодательных актов: Закона об официальных языках, Закона о неприкосновенности частной жизни и Закона о доступе к информации. В Квебеке Комиссия по обеспечению доступа к информации выполняет аналогичную роль, обеспечивая соблюдение положений Закона о доступе к публичным документам и о защите данных личного характера.

В. Средства, имеющиеся в распоряжении лица, считающего, что его права нарушены, гражданская ответственность за нарушение таких прав и порядок восстановления в правах

100. В предыдущих главах содержалась информация об органах государственной власти Канады, ведающих вопросами прав человека. В настоящем разделе рассматривается характер имеющихся средств правовой защиты в соответствии с основными нормативно-правовыми актами Канады в области прав человека – Канадской хартией прав и свобод, сводами законов о правах человека, уголовными и другими законами, общим правом и Гражданским кодексом в провинции Квебек.

Канадская хартия прав и свобод

101. Статья 52 Конституционного акта Канады 1982 года гласит, что Конституция Канады является высшим законом Канады; любой закон, не соответствующий Конституции, не действует или не имеет силы. Таким образом, если иск о несоответствии какого-либо закона Канадской хартии прав и свобод признается обоснованным, суды могут объявить такой закон не имеющим силы. Верховный суд Канады постановил, что в определенных случаях действие решения об отмене того или иного закона может быть временно приостановлено, с тем чтобы дать возможность законодательным органам доработать этот закон; кроме того суд может изменить формулировку любого положения закона, с тем чтобы обеспечить его соответствие Хартии. В том случае, если установлено, что дело представляет реальный и практический интерес, то для объявления закона недействительным на основании статьи 52 нет необходимости в установлении факта нарушения закрепленных в Хартии прав какого-либо лица. Что касается административных коллегий и трибуналов, то при условии надлежащего толкования уполномочивающих их законов, согласно статье 52, они могут быть правомочны объявлять любой закон не имеющим силы для целей рассматриваемого ими дела.

102. Статья 24 Канадской хартии прав и свобод гласит, что любое лицо, чьи гарантированные Хартией права нарушены, может обратиться в соответствующий суд за получением надлежащих средств правовой защиты. Эта статья имеет достаточно свободное толкование, позволяющее предусмотреть средства защиты в случае любых возможных нарушений Хартии, в будущем, например судебные запреты, а также охватить весь спектр средств защиты, имеющихся в распоряжении суда, на рассмотрение которого направляется дело, включая издание приказа или постановления, возмещение ущерба (компенсация) или затрат, аннулирование или оставление в силе исков, или возвращение незаконно конфискованного имущества. Что касается вопроса о том, входит ли в компетенцию административных коллегий, трибуналов и судов предоставление средств правовой защиты, предусмотренных в Хартии, то использование таких средств допускается при том условии, что компетенция соответствующего судебного органа распространяется на стороны в споре, предмет спора и форму средства защиты.

103. Существует специальная программа рассмотрения в судебном порядке исков о неконституционности действующего законодательства, в рамках которой финансируются иски

о неконституционности федеральных и провинциальных законов на основе прав, касающихся официальных языков, гарантированных в Канадской хартии прав и свобод, а также федерального законодательства на основе закрепленного в Хартии равенства прав. Эта программа финансируется правительством Канады и осуществляется независимым органом, в состав которого входят представители частной адвокатуры, неправительственных организаций и научных кругов.

Законодательство о запрещении дискриминации (нормативно-правовые акты и законы в области прав человека)

104. Процесс представления жалобы в отношении нарушения норм в области прав человека является неформальным и доступным: истцу достаточно заполнить простой формуляр; при этом ему, как правило, предоставляется помощь в выполнении данной процедуры. Обычно жалобы рассматриваются по следующей схеме: комиссия по правам человека производит расследование жалобы и пытается урегулировать спор между сторонами; при невозможности достижения такого урегулирования комиссия либо отклоняет жалобу, либо передает ее на рассмотрение трибунала по правам человека или комиссии по расследованию, которая проводит публичное слушание. Передача жалобы комиссиями по правам человека в трибунал или комиссию по расследованию не связана с какими-либо расходами для истца.

105. Если трибунал или комиссия по расследованию приходит к заключению о том, что то или иное лицо совершило дискриминационные действия, данный орган может издать постановление, обладающее исковой силой в суде. Лицу, виновному в дискриминации, может быть предложено прекратить такую практику и принять меры по устранению последствий подобных действий, например восстановить пострадавшего в должности, выплатить ему компенсацию или принять программу антидискриминационных мер. Постановления, вынесенные советами по расследованию и трибуналами, могут пересматриваться в судебном порядке.

Уголовное судопроизводство

106. В области уголовного права в Канаде все большее внимание уделяется правам потерпевших, а также положениям, предусматривающим выплату правонарушителями компенсации в пользу лиц, пострадавших в результате преступления. Согласно положениям Закона о несовершеннолетних правонарушителях, таким лицам может быть предложено возместить убыток или ущерб или возвратить имущество. В целях оказания помощи пострадавшим путем укрепления существующих процедур возмещения ущерба и возвращения собственности потерпевшим в 1995 году в Уголовный кодекс были внесены поправки в части назначения наказания.

Иные формы судебной защиты

107. Как указывалось выше, другие нормативно-правовые акты, касающиеся осуществления положений международных договоров в области прав человека, в том числе в социально-экономической сфере, могут предусматривать конкретные механизмы рассмотрения жалоб. В Канаде создан ряд официальных органов, которые занимаются компенсацией ущерба, причиненного лицам, пострадавшим в результате преступления или несчастного случая на рабочем месте. При определенных обстоятельствах парламент или законодательные собрания провинций и территорий принимают нормативные акты в целях оказания финансовой или иной помощи конкретным гражданам или группам граждан, считающим, что они являются жертвой судебной ошибки либо иных нарушений прав человека.

108. Нормы общего права также содержат средства защиты от нарушений ряда прав человека: например, предусматривается возможность компенсации ущерба (выплата возмещения) за неправомерное увольнение с работы или дискредитацию личности. Суды компетентны *parens patriae* выносить решения о выплате компенсации по делам, связанным с содержанием под стражей, защитой собственности, проблемами здоровья, религиозным воспитанием и защитой от пагубного влияния каких-либо ассоциаций (в случаях отсутствия законов, регулирующих эти вопросы).

109. Разрешение споров во внесудебном порядке представляет собой многогранную сферу, быстро развивающуюся в настоящее время в Канаде. Этими вопросами занимаются как адвокаты, так и лица, не являющиеся профессиональными юристами, в ряде конкретных областей. Процедуры разрешения споров во внесудебном порядке, такие, как переговоры, посредничество или арбитраж, могут применяться либо независимо, либо в качестве дополнения к судебным процедурам. Предусматривается широкий спектр разнообразных средств защиты, среди которых можно отметить компенсацию (финансовую или иную), принесение извинений, восстановление в правах и обеспечение соблюдения договоров. Применение альтернативных механизмов разрешения споров в разных провинциях, а также на федеральном уровне различно. В Канаде отмечается растущая потребность в таких альтернативных процедурах разрешения конфликтных ситуаций, и правительства все чаще прибегают к использованию подобных механизмов при урегулировании споров, стороной которых они являются.

110. В Сводных руководящих принципах в отношении первой части представляемых государствами-участниками докладов, на которых основываются базовые документы, предлагается представить информацию о существующих системах реабилитации жертв нарушений прав человека. В статье 3 Закона Канады о здравоохранении, устанавливающего критерии и условия финансирования системы здравоохранения провинций из федерального бюджета, указано, что "основная цель политики Канады в области здравоохранения заключается в охране, поддержании и восстановлении физического и психического здоровья жителей Канады и обеспечения разумного доступа к услугам в области здравоохранения без финансовых или каких-либо иных барьеров".

111. Системой здравоохранения провинций предоставляются услуги и возможности, используемые в процессе восстановления физического или психического здоровья лиц, чьи права человека были нарушены. Так, в провинции Онтарио, согласно Закону о медицинском страховании программой льгот в области медицинского обслуживания предоставляются услуги в области психотерапии и консультирования. На федеральном уровне также принимаются меры по оказанию помощи лицам, находящимся под юрисдикцией правительства Канады, например военнослужащим вооруженных сил, ветеранам или представителям коренных народов. Лица, чьи права были нарушены, могут воспользоваться этими различными услугами и средствами. В отношении издержек, связанных с мерами по реабилитации, которые не покрываются системой здравоохранения, предусматривается возможность подачи ходатайства об их покрытии в качестве части компенсации по гражданским искам.

112. Федеральное, провинциальные и муниципальные правительства принимают широкомасштабные и разносторонние меры по оказанию помощи жертвам насилия, в особенности женщинам и детям, независимо от того, где совершаются насильственные действия – на улице, рабочем месте или дома. Такие меры включают осуществление социальных программ и предоставление соответствующих услуг женщинам, ставшим жертвами насилия, таких, как оказание консультативной помощи, создание специальных некоммерческих центров и приютов, а также осуществление реформы уголовного законодательства, с тем чтобы сотрудники полиции и другой персонал, работающий в непосредственном контакте с потерпевшими, имели возможность более эффективно обеспечивать защиту и оказывать содействие потерпевшим.

113. В частном секторе в ряде случаев при финансовом содействии правительства созданы центры по реабилитации и реинтеграции жертв пыток. На федеральном уровне предоставляется помощь иммигрировавшим в Канаду лицам, которые подвергались пыткам в других странах.

Правовая помощь

114. Службы правовой помощи, как по уголовным, так и по гражданским вопросам, финансируются из бюджета правительств провинций и территорий, которые определяют ассортимент услуг, оказываемых их агентствами правовой помощи. В порядке осуществления своих непосредственных функций в уголовно-правовой области федеральное министерство юстиции оказывает финансовое содействие провинциям и территориям в сфере предоставления помощи в вопросах уголовного права. Верховный суд Канады постановил, что согласно статье 10 b) Канадской хартии прав и свобод, в случае ареста или задержания каждый человек имеет право быть информированным о возможности получения помощи адвоката. Что касается помощи в гражданско-правовой сфере, то в рамках Программы Канады по финансированию здравоохранения и социальной сферы федеральное правительство оказывает финансовую поддержку провинциям и территориям в области осуществления социальных программ (включая правовую помощь).

С. Права, предусмотренные в различных международных договорах по правам человека, защита которых обеспечивается Конституцией или отдельным биллем о правах, а также положения Конституции и билля о правах, касающиеся отступления от прав

1. Конституционная защита

Канадская хартия прав и свобод

115. Канадская хартия прав и свобод, содержащаяся в части I Конституционного акта 1982 года, гарантирует следующие права и свободы:

основные свободы совести и религии, мысли, убеждений, мнений и их свободного выражения (включая свободу печати и других средств информации), свободу мирных собраний и ассоциаций (пункт 2);

демократические права граждан (право голосовать и быть избранным на выборах в палату общин и законодательных собраний провинций; выборы в палату общин и законодательные собрания провинций должны проводиться как минимум один раз в пять лет; парламент и законодательные собрания заседают один раз в год) (статьи 3-5);

свободу передвижения (каждый гражданин имеет право проживать в Канаде, выезжать из нее и возвращаться в страну (статья 6(1)), а также селиться в любой провинции и зарабатывать себе средства к существованию в любой провинции (статья 6(2) и (3));

право на жизнь, свободу и безопасность личности, а также право не быть лишенным этих прав иначе как в соответствии с основными принципами отправления правосудия (статья 7);

различные права, касающиеся судебной процедуры, включая право на защиту от необоснованных обысков и наложения ареста на имущество, права граждан при аресте и предъявлении обвинения в правонарушении, право не подвергаться жестокому и необычному обращению или наказанию, право на отказ от дачи невыгодных для себя свидетельских показаний, а также право прибегнуть к помощи переводчика (статьи 7-14);

право на равенство перед законом и право на равную защиту и покровительство со стороны закона, независимо от каких бы то ни было различий, в частности по признаку расы, национального или этнического происхождения, цвета кожи, религии, пола, возраста и психических и физических недостатков (согласно толкованию судов, в этот раздел также включаются другие аналогичные признаки) (статья 15);

признание английского и французского языков в качестве двух официальных языков Канады (статьи 16-22); и

право обучения на языке меньшинства (статья 23).

Толкование Канадской хартии прав и свобод

116. Наряду с предоставлением прав и свобод Канадская хартия прав и свобод содержит следующие положения о ее толковании, которые играют важную роль при принятии решений на основании Хартии:

гарантированные Хартией права и свободы не могут толковаться образом, посягающим на исконные, договорные или другие права или свободы коренных народов Канады (статья 25);

гарантированные Хартией некоторые права и свободы не могут толковаться образом, отрицающим другие права и свободы, существующие в Канаде (статья 26);

настоящая Хартия должна толковаться образом, согласующимся с целями сохранения и приумножения многокультурного наследия канадцев (статья 27);

перечисленные в Хартии права и свободы в равной мере гарантируются лицам обоего пола (статья 28);

положения Хартии не посягают на конституционные права и привилегии, касающиеся религиозных школ, школ с раздельным обучением или других неофициальных школ (статья 29).

117. Наряду с этим Верховный суд Канады в обоснование решений по делам, касающимся Канадской хартии прав и свобод, выработал нормы толкования, которые определяют направления развития юриспруденции, основанной на положениях Хартии. В соответствии с целевым подходом суды считают, что цель гарантирования прав и свобод определяет сферу их применения. Согласно контекстуальному подходу при вынесении решения о возможности и методе применения положений Хартии в данных обстоятельствах они учитывают конкретные условия. При толковании и применении положений Хартии Верховный суд Канады также подчеркнул важность учета норм международного гуманитарного права, в частности норм, содержащихся в ратифицированных Канадой договорах.

Сфера применения Канадской хартии прав и свобод

118. Некоторые права, гарантированные Канадской хартией прав и свобод (право голосовать и быть избранным (статья 3), право на свободу передвижения (статья 6(1)) и право обучения на языке меньшинства (статья 23)), распространяются лишь на граждан Канады (право на свободу передвижения касается граждан и лиц, постоянно проживающих

в стране (статья 6(2) и (3))). Однако в большинстве случаев права гарантируются "каждому", "каждому гражданину" или "каждому человеку", и таким образом они распространяются на всех жителей Канады, включая иностранцев.

119. Согласно положениям статьи 32 Канадской хартии прав и свобод, она применяется к законодательным органам и правительствам на федеральном уровне и в провинциях. Таким образом, Хартия защищает граждан от нарушения их прав человека и основных свобод правительством. Согласно статье 32, положения Хартии применяются в отношении всего спектра деятельности правительства, административной практики официальных лиц и актов исполнительной власти правительства, а также в отношении законоположений, принимаемых парламентом или законодательными собраниями. Положения Хартии также распространяются на осуществление делегированных законодательных полномочий (например, муниципалитетами), а также на деятельность неправительственных учреждений в тех случаях, когда с учетом таких факторов, как степень государственного контроля, они могут рассматриваться как участвующие в государственном управлении.

Ограничения и отступления от прав

120. В статье 1 Канадской хартии прав и свобод определяются условия, при которых гарантируемые Хартией права и свободы могут ограничиваться. В ней указано, что эти права и свободы могут ограничиваться только такими разумными пределами, предусмотренными законом, которые в полной мере оправданы в свободном и демократическом обществе. По мнению Верховного суда Канады, для того чтобы какое-либо ограничение соответствовало требованиям статьи 1, оно должно преследовать достаточно важную цель и использовать сообразные ей средства ее достижения. В частности, эти средства должны быть рационально увязаны с целью, в минимально возможной степени препятствовать осуществлению гарантированных Хартией прав и свобод, а также оказывать воздействие, соразмерное преследуемой цели. Верховный суд Канады также постановил, что ответственность за соблюдение статьи 1 возлагается на правительство, которое определяет пределы предусмотренных в Хартии прав.

121. Ряд положений Канадской хартии прав и свобод также содержит собственные четко выраженные или скрытые ограничения. Например, статья 8 защищает каждого человека от "необоснованных" обысков и наложения ареста на имущество, а гарантия свободы выражения собственного мнения, закрепленная в статье 2 b), запрещает оскорбление других лиц. Ограничение гарантированных в статье 7 прав на жизнь, свободу и личную безопасность может осуществляться не иначе как в соответствии с основными принципами отправления правосудия.

122. Статья 33 Канадской хартии прав и свобод разрешает парламенту Канады или законодательным собраниям провинций и территорий специально принимать решение о применении того или иного закона или какого-либо из его положений независимо от принципов, содержащихся в статье 2 (основные свободы), статьях 7-14 (судебные гарантии) или в статье 15 (право на равенство) Хартии. Любое такое решение автоматически прекращает свое действие через пять лет после его вступления в силу,

однако оно может быть принято повторно. Статья 33 не распространяется на гарантированные Хартией демократические права, право на свободу передвижения, право использовать официальные языки и право на обучение на языке меньшинства.

123. Федеральный Закон о чрезвычайном положении, позволяющий губернатору принимать экстраординарные меры в чрезвычайных ситуациях, не допускает отступлений от прав, изложенных в Канадской хартии прав и свобод. Преамбула Закона гласит, что, принимая такие меры, губернатор должен соблюдать положения Канадской хартии прав и свобод и Канадского билля о правах, а также учитывать положения Международного пакта о гражданских и политических правах, "в особенности в отношении тех основных прав, ограничение или отступление от которых недопустимо даже во время чрезвычайного положения в стране". Кроме того, в статье 4 b) этого Закона предусмотрено, что он запрещает издавать приказы или устанавливать порядок задержания, заключения под стражу или интернирования канадских граждан или постоянных жителей страны по признаку расы, национального или этнического происхождения, цвета кожи, религии, пола, возраста или психических или физических недостатков.

Права коренных народов Канады

124. Коренные народы Канады (индейцы, инуиты и метисы) пользуются такими же правами, что и остальные канадцы. Кроме того, в статье 35 части III ("Права коренных народов Канады") Конституционного акта 1982 года признаются и подтверждаются исконные или договорные права коренных народов Канады. Согласно содержащемуся в статье 35 определению, "договорные права" включают права, существующие в настоящее время на основе соглашений об урегулировании земельных претензий или таким образом приобретенных. Исконные или договорные права в равной мере гарантируются лицам мужского и женского пола.

125. Правительство Канады заявило, что в своей деятельности оно исходит из положения о том, что, согласно статье 35, неотъемлемое право на самоуправление коренных народов Канады представляет собой исконное право и что оно будет осуществлять это право путем проведения переговоров в целях заключения соглашений между всеми заинтересованными сторонами. Эти соглашения будут различаться в зависимости от конкретных особенностей коренных народов в разных частях Канады.

126. Ни одно из положений Конституционного акта 1982 года не дает основания для отступления от существующих исконных или договорных прав. Согласно толкованию статьи 35 Верховным судом Канады, эти права могут ограничиваться в тех случаях, когда такое ограничение является оправданным.

Выравнивание возможностей и региональные неравенства

127. Статья 36 части III ("Выравнивание возможностей и региональные неравенства") Конституционного акта 1982 года обязует федеральное правительство и правительства провинций содействовать обеспечению равенства возможностей всех канадцев в их

стремлении к благополучию и содействовать экономическому развитию, с тем чтобы сократить неравенство возможностей, а также обеспечить для всех канадцев приемлемое по качеству государственное обслуживание. Кроме того, эта статья требует от федерального правительства соблюдения принципа внесения уравнивающих платежей в целях предоставления правительствам провинций достаточных средств для обеспечения разумно сопоставимого уровня функционирования государственных служб при разумно сопоставимом уровне налогообложения. Эти положения имеют особое значение в свете международных обязательств Канады в области защиты экономических, социальных и культурных прав.

2. Защита прав в биллях о правах и нормативно-правовых актах в области прав человека

Билли о правах

128. В 1960 году до вступления в силу в 1982 году Канадской хартии прав и свобод, являющейся частью Конституции Канады, на федеральном уровне был принят Канадский билль о правах. Он применяется по отношению к законотворческой деятельности и политике в вопросах, относящихся к компетенции федеральных органов, а также гарантирует права и свободы, аналогичные правам и свободам, закрепленным в Канадской хартии прав и свобод и Международном пакте о гражданских и политических правах. Федеральные законы, противоречащие Канадскому биллю о правах, утрачивают в соответствующей части свою силу, кроме случаев, когда в данном законе специально оговорено, что он будет действовать независимо от положений, содержащихся в Канадском билле о правах. В отличие от множества успешных исков, основанных на положениях Канадской хартии прав и свобод, случаи отмены законов из-за их несоответствия положениям Канадского билля о правах крайне редки.

129. Кроме того, существует Билль о правах провинции Альберта, принятый в 1972 году в целях обеспечения равной степени защиты прав и свобод, закрепленных на федеральном уровне в Канадском билле о правах, в вопросах, относящихся к компетенции провинции Альберта. Билль о правах провинции Альберта гарантирует право на надлежащую законную процедуру, право на равенство и основные свободы (свободу религии, слова, собраний и ассоциаций и свободу печати). В 1975 году провинция Квебек приняла Хартию прав человека и свобод для обеспечения защиты основных прав и свобод в вопросах, относящихся к ее компетенции.

Нормативно-правовые акты и законодательство в области прав человека

130. Многие из ратифицированных Канадой международных договоров в области прав человека направлены на предупреждение дискриминации или, в тех случаях, когда они имеют более общий характер, требуют соблюдения гарантированных в них прав без каких бы то ни было различий. Важным средством осуществления этого аспекта международных обязательств является законодательство в области прав человека (своды законов по правам человека). В Канаде на всех уровнях правительства – федеральном, провинциальном и территориальном – приняты законы, запрещающие дискриминацию на основе различных признаков в области трудоустройства, продажи товаров, предоставления бытовых и других

услуг, к которым обычно имеет доступ население, а также в вопросах обеспечения жильем. В области применения эти законы отличаются от статьи 15 (равенство прав) Канадской хартии прав и свобод, поскольку они обеспечивают защиту от дискриминации в частном секторе, а также со стороны правительств.

131. Как правило, нормативные акты в области прав человека запрещают дискриминацию по следующим признакам: расы или цвета кожи; религии или принадлежности к какой-либо конфессии; возраста, пола, сексуальной ориентации; семейного положения или гражданского состояния; физических или психических дефектов или недостатков; национального или этнического происхождения или родового происхождения или места рождения. В ряде нормативных актов дискриминация запрещена по признаку политических убеждений; ассоциации; снятой судимости; имеющейся судимости; источника дохода; места жительства; удержания части заработной платы; социальных условий или происхождения и языка.

132. По мнению Верховного суда Канады, антидискриминационное законодательство должно толковаться канадскими судами и трибуналами таким образом, чтобы способствовать широкой цели обеспечения равных возможностей для всех. На основе такой интерпретации Верховный суд сделал ряд прогрессивных выводов о сфере охвата нормативных актов в области прав человека.

133. Таким образом, Верховный суд установил примат нормативно-правовых актов в области прав человека над любыми другими законами. Иными словами, согласно этим законам, дискриминационная практика может служить основанием для судебного иска, даже если она допускается положениями других законов. Кроме того, Верховный суд постановил, что законодательство в области прав человека запрещает дискриминацию, имеющую негативные последствия, равно как и прямую дискриминацию. Таким образом, если какая-либо политика или практика оказывает негативное воздействие на группы, пользующиеся защитой в соответствии с нормативными актами в области прав человека, такая политика или практика может быть квалифицирована как дискриминационная, даже если она не сопряжена с умышленной дискриминацией или не проводит явных различий на основе запрещенных признаков. Что касается негативной дискриминации, то работодатели обязаны в разумной степени учитывать нужды лиц, пользующихся защитой закона. Эта обязанность требует от работодателей реальных усилий, за исключением случаев возникновения неоправданных тягот, в целях удовлетворения особых потребностей представителей защищенных групп, что в свою очередь может быть сопряжено с незначительными неудобствами для других работников. В ряде нормативных актов в области прав человека содержится эксплицитное требование в отношении разумного учета потребностей соответствующих лиц, касающихся как прямой, так и косвенной дискриминации.

134. Нормативные акты в области прав человека позволяют проводить различия на основе запрещенных признаков дискриминации в сфере занятости при условии, что они продиктованы обоснованными и разумными профессиональными соображениями или требованиями, а также в сфере предоставления бытовых и других услуг, если эти различия

имеют обоснованное и разумное объяснение. Согласно определению Верховного суда Канады, обоснованное профессиональное требование представляет собой такое требование, которое предъявляется на разумных основаниях и объективно касается выполнения данной работы.

135. Ряд нормативных актов и законов в области прав человека, принятых в провинциях, наряду с запрещением дискриминации, содержат гарантии других прав, предусмотренных в международных договорах в области прав человека. Свод законов в области прав человека провинции Саскачеван гарантирует свободу совести, выражения мнения и ассоциаций, свободу от произвольного заключения в тюрьму и право на участие в выборах. Закон о правах человека территории Юкон гарантирует свободу вероисповедания и совести, выражения, собраний и ассоциаций, а также право на пользование и распоряжение имуществом в установленном законом порядке. В провинции Квебек Хартия прав и свобод человека гарантирует основные свободы и права, такие, как свободу религии, право на жизнь и право на частную жизнь. В Квебекской хартии признается также право на равенство в области признания и применения политических, судебных, экономических и социальных прав и свобод. В статье 9(1) Квебекской хартии провозглашается, что в процессе осуществления основных прав и свобод каждый человек должен уважать демократические ценности, соблюдать общественный порядок и содействовать общему благополучию граждан Квебека, и в этой связи законом могут устанавливаться границы прав и свобод и пределы их осуществления.

**D. Включение международных договоров по правам человека
во внутреннее законодательство**

136. Правительство Канады, являющееся федеральным правительством, правомочно ратифицировать международные конвенции от имени Канады. Согласно сложившейся в Канаде практике, прежде чем ратифицировать конвенции в области прав человека или другие договоры, касающиеся вопросов в рамках их компетенции, провинций и территорий правительство консультируется с ними и заручается их поддержкой. Положения ратифицированных Канадой международных конвенций в области прав человека, действуют на всей территории страны во всех юрисдикциях.

137. Ратифицированные Канадой международные конвенции не становятся автоматически частью внутреннего законодательства Канады. Договоры, касающиеся прав и обязанностей граждан, осуществляются посредством внутреннего права. Договоры по правам человека в какой-то мере осуществляются посредством конституционного законодательства, включая Канадскую хартию прав и свобод, действующего применительно ко всем правительствам в Канаде. Договоры по правам человека в значительной степени осуществляются посредством законодательных и административных мер.

138. Некоторые вопросы прав человека относятся к компетенции федеральных властей, другие – к ведению провинций и территорий. Поэтому договоры по правам человека осуществляются посредством законодательных и административных мер, принимаемых всеми органами власти в Канаде. Как правило, включение во внутреннее законодательство

какой-либо конвенции по правам человека происходит не путем принятия лишь одного закона (за исключением некоторых случаев, когда договоры касаются особых вопросов прав человека, например Женевские конвенции 1949 года о защите жертв вооруженных конфликтов). Международные обязательства Канады в области прав человека осуществляются путем принятия многочисленных законов и стратегий на федеральном уровне и на уровне провинций и территорий.

139. Перед ратификацией все ведомства анализируют свое законодательство на предмет его соответствия положениям соответствующей конвенции по правам человека. Для обеспечения соблюдения положений конвенции в действующее законодательство могут вноситься поправки и приниматься новые законы. После ратификации международные обязательства Канады в области прав человека учитываются при разработке новых законов.

140. В Канаде, являющейся страной с федеральным устройством, в некоторых случаях могут наблюдаться различия в методах осуществления прав в разных юрисдикциях. Эти различия могут отражать неодинаковый характер местных условий. Ниже перечислены особенности канадской правовой системы, которые позволяют устранить значительные расхождения между юрисдикциями в вопросах защиты прав человека:

а) меры, принимаемые всеми правительствами в Канаде, могут быть пересмотрены на основании Канадской хартии прав и свобод. Это обеспечивает унификацию на всей территории Канады режима защиты гражданских и политических прав, гарантируемых Хартией. Это также способствует тому, что экономические и социальные меры, принимаемые всеми ведомствами, а также меры, касающиеся детей или других субъектов, охватываемых конвенциями по правам человека, удовлетворяют единым критериям, установленным Хартией в отношении этих вопросов, таким, как недискриминация и обеспечение надлежащей судебной процедуры;

б) Верховный суд Канады истолковывает и применяет законодательные акты, принятые в Канаде, способствуя тем самым обеспечению последовательности. Так, разработанные Верховным судом базовые доктрины в отношении пределов юрисдикции законодательства в области прав человека, включая верховенство, негативную дискриминацию, и разумный учет интересов, применяются по отношению ко всем нормативным актам в области прав человека во всех юрисдикциях;

с) выделение финансовых средств из федерального бюджета на реализацию программ в провинциях и территориях может быть поставлено в зависимость от выполнения определенных общенациональных требований. Так, в рамках Канадской программы финансирования здравоохранения и социальной сферы возможность финансирования в полном объеме из федерального бюджета зависит от выполнения провинциями и территориями общенациональных критериев и условий, определенных в Законе о здравоохранении Канады, в том числе критериев и условий, касающихся государственного управления, полноты охвата, универсальности, мобильности и доступности;

d) финансирование из федерального бюджета программ на уровне провинций и территорий имеет особенно важное значение для менее богатых провинций и территорий и позволяет избежать регионального неравенства в осуществлении прав;

e) в стране существуют механизмы информирования различных ведомств о подходах, применяемых в Канаде в вопросах прав человека, а также содействия координации деятельности в этой области (см. ниже).

141. Федеральное устройство Канады способствует обеспечению защиты прав человека в Канаде, что обусловлено наличием самых разнообразных подходов к вопросам прав человека и возможностью правительств при выборе оптимальных режимов осуществления учитывать конкретные условия в рамках своей компетенции. Кроме того, режим такой защиты укрепляется за счет взаимодействия различных форм защиты прав человека – конституционной, законодательной и административной. Так, при толковании статьи 15 (право на равенство) Канадской хартии прав и свобод суды, как правило, используют тот же прогрессивный подход, который был ими принят в отношении норм в области прав человека, и тем самым перечень охватываемых этими нормами признаков дискриминации расширяется посредством судебных исков, основанных на статье 15 Хартии.

142. В соответствии с вышеуказанным порядком Канада выполняет свое обязательство (по тексту статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах) "принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами... для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав", признаваемых в том или ином пакте или конвенции по правам человека.

**Е. Могут ли суды, другие судебные органы и административные власти
ссылаться на положения различных международных договоров в области
прав человека и непосредственно их осуществлять, или же для этого
они должны быть включены во внутреннее законодательство или
административные инструкции**

143. Как указывалось выше, международные договоры по правам человека автоматически не становятся частью законодательства Канады и поэтому не могут непосредственно осуществляться в канадских судах. Для этого необходимо использовать различные внутренние средства защиты в случае нарушения положений соответствующих внутренних законов.

144. Ратифицированные Канадой международные договоры по правам человека учитываются при толковании внутреннего законодательства. Этот принцип играет особенно важную роль в контексте Канадской хартии прав и свобод по двум причинам. Во-первых, договоры по правам человека имеют важное значение при определении сферы действия прав, защищаемых Хартией. В этой связи в постановлении Верховного суда указывается, что Хартию следует рассматривать как обеспечивающую аналогичную степень защиты по сравнению с соответствующими положениями ратифицированных Канадой международных

договоров по правам человека. Например, при определении сферы действия права на получение помощи адвоката, закрепленного в статье 10 Хартии, Верховный суд сослался на статью 14(3) d) Международного пакта о гражданских и политических правах. Кроме того, в случае двусмысленности положений внутреннего законодательства канадские суды полагают, что парламент считает соответствующие положения согласующимися с международно-правовыми обязательствам Канады.

145. Во-вторых, международные договоры в области прав человека играют важную роль при определении того, удовлетворяются ли требования статьи 1 (о разумных пределах) Канадской хартии прав и свобод. Как указывается выше, одно из требований, предусмотренных в статье 1, заключается в том, чтобы ограничение прав и свобод, закрепленных в законодательстве, преследовало разумно обоснованную цель. Верховный суд Канады постановил, что если законодательная цель соответствует праву, признанному в международном договоре по правам человека, например праву на работу, гарантируемому Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, или праву на защиту от разжигания ненависти, гарантируемому Международным пактом о гражданских и политических правах, – то это является разумно оправданной целью для обоснованного ограничения прав и свобод, оговоренных в статье 1 Хартии.

146. Кроме того, при определенных обстоятельствах суды заявляли о том, что если цель оспариваемого законодательства соответствует одной из целей, оговоренных в ограничительных положениях статей международных пактов по правам человека, например, цели охраны здоровья населения, предусмотренной в ряде статей Международного пакта о гражданских и политических правах, то следует считать, что таковая цель является разумно обоснованной применительно к статье 1.

147. Таким образом, ввиду их важности для толкования Канадской хартии прав и свобод международные договоры по правам человека играют существенную роль при установлении действительности той или иной нормы права в соответствии с Конституцией Канады.

148. Канадские суды также все чаще ссылаются на соответствующие положения международных конвенций по правам человека в делах, не связанных с Канадской хартией прав и свобод, в особенности в сферах иммиграционного и семейного права.

Г. Институты и национальные органы, осуществляющие контроль за соблюдением прав человека

Форумы на федеральном, провинциальном и территориальном уровне

149. В 1975 году в целях формирования процесса ратификации и осуществления международных конвенций по правам человека была проведена первая Конференция министров федерального правительства и провинций по правам человека. Вслед за этим в 1976 году Канада присоединилась к обоим Пактам. С этого момента конференции на уровне министров проводятся на регулярной основе.

150. На Конференции министров 1975 года было принято решение об учреждении постоянного федерально-провинциально-территориального комитета должностных лиц по правам человека на федеральном, провинциальном и территориальном уровне. Мандат этого постоянного комитета предусматривает проведение консультаций и организацию сотрудничества между правительствами по вопросу осуществления договоров по правам человека на национальном уровне. Комитет также выполняет функцию консультационного механизма для правительств Канады по другим внутренним и международным вопросам прав человека, связанным с осуществлением соответствующих договоров.

151. В функции Постоянного комитета входит предоставление консультаций по вопросам, связанным с ратификацией международных конвенций по правам человека; поощрение информационного обмена между правительствами в Канаде в сфере толкования и осуществления положений международных договоров по правам человека и по смежным вопросам; содействие подготовке докладов по ратифицированным конвенциям, а также других докладов по правам человека, требуемых Организацией Объединенных Наций и другими организациями; поощрение обмена информацией и проведение исследований по вопросам прав человека, представляющим общий интерес для ведомств всех уровней; представление мнений в отношении выработки позиции Канады по международным проблемам прав человека; и организация мероприятий по выполнению решений конференции министров по правам человека.

152. Кроме того, в стране действует множество других комитетов на уровне федерации, провинций и территорий, которые имеют мандат на деятельность в области прав человека. В качестве примера можно привести Канадскую ассоциацию государственных агентств по правам человека, которая объединяет комиссии по правам человека и предоставляет возможности для проведения консультаций и организации сотрудничества между ними. Ежегодно проводятся встречи министров по делам женщин для обсуждения вопросов, представляющих общий интерес; кроме того, как правило, раз в три года проводится форум старших должностных лиц по делам женщин на уровне федерации, провинций и территорий. В стране действует Комитет по семейному праву, в состав которого входят официальные лица из федеральных, провинциальных и территориальных органов и который проводит регулярные совещания в целях разработки и координации осуществления национальной политики в области семейного права; этот орган также консультирует заместителей министров.

Другие механизмы

153. В рамках каждого правительства существуют механизмы для координации вопросов, касающихся прав человека. Так, на федеральном уровне действует Межведомственный комитет по Конвенции о правах ребенка, под руководством которого осуществляется подготовка докладов по Конвенции, а также надзор за выполнением заключительных замечаний Комитета по правам ребенка в отношении докладов Канады.

154. На уровне федерального парламента существует Постоянный комитет палаты общин по правам человека и делам инвалидов, который занимается этой проблематикой. Кроме

того, международные аспекты прав человека рассматриваются Постоянным комитетом по иностранным делам и внешней торговле и Подкомитетом по устойчивому гуманитарному развитию. Эти комитеты могут вызывать свидетелей, в том числе официальных должностных лиц, среди которых бывают даже министры, и представителей неправительственных организаций. Комитеты представляют доклады палате общин.

155. Комиссиям по правам человека отводится важное место в выявлении проблем и озабоченностей в области прав человека. Многие из них наделены различными полномочиями по контролю за осуществлением прав человека, предусмотренных в соответствующих законах о правах человека. Так, например:

Канадская комиссия по правам человека может получать и рассматривать рекомендации в отношении прав и свобод человека и при необходимости включать их в свой ежегодный доклад;

в провинциях Ньюфаундленд и Новая Шотландия одна из функций Комиссии по правам человека заключается в предоставлении консультаций и оказании помощи правительственным департаментам и агентствам, а также в координации их деятельности в сферах, затрагивающих права человека;

Комиссия по правам человека провинции Онтарио может изучать и пересматривать любой закон, правила, программу или политику и выносить рекомендации в отношении любой меры, которая, по ее мнению, противоречит целям Акта о правах человека;

Комиссия по правам человека и делам молодежи провинции Квебек может проводить проверку любого закона провинции Квебек на предмет его соответствия положениям Квебекской хартии прав человека и свобод и выносить соответствующие рекомендации для правительства; она может также получать и рассматривать предложения, рекомендации и запросы в отношении прав человека и свобод, а также выносить соответствующие рекомендации для правительства;

в провинции Британская Колумбия Главный комиссар может представлять министру специальный доклад по любому вопросу, затрагивающему соблюдение прав человека в провинции, рассмотрение которого, по мнению Главного комиссара, не может быть отложено до следующего ежегодного доклада ввиду его срочности и важности.

Неправительственные организации и организации коренных народов

156. Канадские неправительственные организации занимают важное место в системе защиты и поощрения прав человека в Канаде. Они осуществляют контроль за деятельностью государственных ведомств, помогают гражданам в получении компенсаций по делам, связанным с нарушением прав человека, а также ведут просветительскую работу. Неправительственные организации свободно функционируют в Канаде и в ряде случаев получают финансовую поддержку от правительства. Перед началом работы сессий

Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека правительство Канады проводит ежегодные консультации с неправительственными и национальными организациями, а также другими организациями коренных народов. Оно консультируется с неправительственными организациями в процессе ратификации международных конвенций по правам человека и подготовки докладов о соблюдении Канадой их положений.

IV. ИНФОРМАЦИОННО-ПРОПАГАНДИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

A. Специальные меры по повышению осведомленности в области прав, закрепленных в различных договорах по правам человека

157. Все правительства в Канаде ведут работу по просвещению населения в области прав человека. Основными органами федерального правительства, на которые возложено выполнение этой задачи, являются министерство по вопросам канадского наследия, министерство юстиции и Канадская комиссия по правам человека.

158. В соответствии со своим мандатом на основе действующего законодательства министерство по вопросам канадского наследия содействует углублению понимания гражданами прав человека, основных свобод и соответствующих национальных ценностей. В порядке осуществления этого мандата министерство предоставляет субсидии и консультации по техническим вопросам правозащитным организациям и общественным группам; оно издает для бесплатного распространения материалы в области прав человека, включая Канадскую хартию прав и свобод, доклады Канады, представляемые в соответствии с различными международными договорами, документы Организации Объединенных Наций, такие, как Пакты и другие важные конвенции по правам человека и информационные бюллетени, издаваемые Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.

159. Министерство юстиции оказывает поддержку неправительственным организациям и частным лицам в осуществлении проектов, затрагивающих права человека и законодательство. Министерство выделяет дотации и субсидии на осуществление проектов, направленных на углубление изучения сотрудниками системы правосудия и обществом в целом вопросов, законов и институтов в области прав человека, как на внутреннем, так и международном уровне.

160. По закону Канадская комиссия по правам человека занимается разработкой и осуществлением информационных программ в целях углубленного изучения гражданами положений Канадского акта о правах человека, роли и деятельности Комиссии, а также в целях содействия признанию широкой общественностью принципа равных возможностей, закрепленного в статье 2 Акта.

161. Все комиссии по правам человека в провинциях и территориях имеют схожие функции согласно соответствующим законодательным положениям. Часто в законодательстве содержится прямая ссылка на Всеобщую декларацию прав человека и другие нормативно-правовые документы Организации Объединенных Наций.

162. В деятельности по повышению осведомленности о правах человека и международных договорах принимают участие и неправительственные организации.

163. Информационно-просветительские кампании наиболее активно проводятся в рамках мероприятий, посвященных Дню прав человека, Международному дню ликвидации расовой дискриминации, Дню женщины и Национальному дню ребенка, или в связи с годовщинами десятилетий Организации Объединенных Наций. Правительственные органы, комиссии по правам человека, неправительственные организации и средства массовой информации, как правило, объединяют свои усилия в рамках проведения этих мероприятий.

В. Процесс подготовки докладов

164. Доклады Канады для Организации Объединенных Наций по различным многосторонним договорам составляются федеральным правительством в сотрудничестве с правительствами провинций и территорий. Согласно договору между федеральным правительством и провинциями 1975 года, правительства провинций и территорий правомочны подготавливать доклады об их деятельности, и они, как правило, используют это право. Их доклады становятся частью доклада, представляемого Канадой.

165. Главная ответственность за составление докладов, включая проведение консультаций с правительствами провинций и территорий, возлагается на федеральное министерство по вопросам канадского наследия. В выполнении этой задачи ему помогают другие министерства и ведомства, в частности министерство юстиции, Канадское агентство по делам женщин, министерство по вопросам развития людских ресурсов и Центральное статистическое управление Канады. Канадской комиссии по правам человека предлагается направлять материалы для включения во все доклады и представлять замечания по их проектам.

166. Ответственность за представление докладов Организации Объединенных Наций возлагается на министерство иностранных дел и внешней торговли, сотрудники которого возглавляют делегации, участвующие в совещаниях, на которых эти доклады обсуждаются. В состав этих делегаций входят представители министерств, несущих основную ответственность за решение рассматриваемых вопросов, а также представители правительств провинций и/или территорий.

167. Процесс подготовки докладов обычно сопровождается проведением широких консультаций в каждом правительстве. Этот динамичный процесс позволяет дать критическую оценку собственной деятельности и способствует появлению новых позитивных инициатив.

168. При необходимости организуются консультации с неправительственными источниками. В последние годы федеральное правительство проводит консультации с неправительственными организациями при подготовке собственной части большинства важных докладов. При составлении докладов также учитываются замечания внешних источников. Тексты докладов бесплатно распространяются на широкой основе среди населения, включая библиотеки, учебные заведения и неправительственные организации, ассоциации и частных лиц. Вопросы, обсуждаемые в докладах, являются постоянным предметом общественных дебатов.
