



Новое правительство консерваторов в Канаде перед лицом строптивых провинций

ДЖЕФРИ СИМПСОН

Для понимания канадской модели федерализма нужно вспомнить, кто обычно возглавлял федеральное правительство страны — это Либеральная партия.

Канадские либералы являются самой успешной политической партией Запада, потому что они находятся у власти почти 75 из последних 105 лет.

Но нынешнее поколение канадцев уже пресытилось либералами и дало возможность консерваторам прийти к власти. Так, 23 января 2006 г. канадцы избрали правительство меньшинства под руководством консерваторов после почти 12 лет правления либералов. Никто не может предсказать, сколько времени правительство консерваторов удержится во власти. Поскольку у них нет большинства по итогам состоявшихся выборов, партия с наибольшим числом членов парламента формирует правительство меньшинства. Продолжительность деятельности правительства меньшинства зависит от решения оппозиционных партий выразить вотум недоверия. Обычно правительства меньшинства придерживались у власти около 14—24 месяцев, а затем терпели поражение.

Консерваторы большей частью находятся в оппозиции, чем в правительстве. Отсутствие власти, естественно, формирует у них определенное отношение к канадскому федерализму, базирующееся на старом изречении, что враг моего врага — мой друг.

Они наблюдают за тем, как премьер-министры провинций атакуют федеральное правительство, требуя у него больше властных полномочий и денег, а также большего уважения к прерогативам провинций. Правящие консерваторы начинают полагать, что в результате их прихода к власти на смену либералам, наступит большая гармония в отношении с премьерами провинций, канадский федерализм будет лучше функционировать, а избиратели будут довольны больше, чем прежде.

Тот факт, что все эти предположения неоднократно опровергались реальностью, не мешает консерваторам верить в них. Мир оппозиции — это пространство иллюзий и забывчивость исторического прошлого.

Не удивительно, что январские выборы привели к власти правительство консерваторов во главе с премьер-министром Стефеном Харпером, находящегося в плену старых представлений, что в стране наступит большая гармония, если премьеры провинций в Канаде получают то, чего они настойчиво требуют: больше денег и власти.

После этих выборов его правительство представило в начале мая бюджет, предусматривающий снижение налоговой ставки на товары и услуги, канадского налога на добавленную стоимость, известного как GST, с семи до шести процентов. Это в совокупности со снижением других налогов, как ожидают, приведет через два года к сокращению налоговых поступлений в казну на 20 млрд долл.]

Премьер-министр с запада

То, что Харпер является выходцем из Альберты, имеет важное значение. Альберта, в частности, и вся западная Канада в целом часто ощущали пренебрежительное

Джеффри Симпсон — обозреватель по вопросам государственной политики общенациональной газеты Канады «Глоб энд мейл».

отношение со стороны Оттавы. Власти Альберты обычно ведут борьбу с Оттавой, отклоняя то, что они называют «вторжением» в полномочия провинций.

Обмен такого рода колкостями между Альбертой и Оттавой повлиял на отношение Харпера к канадскому федерализму. Он полагает, и не без причин, что федеральное правительство вторгалось в дела провинций, используя для этого свои необузданные властные полномочия. Он намерен изменить эту тенденцию, хотя до сих пор не ясно каким образом.

Харпер пообещал выправить «бюджетный дисбаланс» в Канаде. Эту неаппетитную фразу, если перевести ее на обычный язык, следует понимать как то, что провинции имеют слишком мало доходов для исполнения своих становящихся все более дорогостоящими конституционных полномочий, особенно в сфере здравоохранения и образования. Проще говоря: у Оттавы слишком много денег на выполнение своих задач, а у провинций денег слишком мало.

Ничего нового в этой жалобе со стороны провинций нет. Большие провинции, в частности Квебек, твердят об этом, не переставая, в течение десятилетий. Наличие «бюджетного дисбаланса» воспринимается сегодня как евангелие от Квебека, нашедшего сторонников в других провинциях и, судя по всему, и в лице федерального правительства.

Предвыборная кампания Харпера проходила под лозунгом: «Правительство консерваторов будет работать с провинциями с целью достижения долгосрочного соглашения по вопросу устранения до некоторой степени бюджетного дисбаланса».

Харпер заявил, что только во втором бюджете консерваторов на следующий год правительство намерено начать процесс перераспределения федеральных излишек и устранения бюджетного дисбаланса. Остается неясным, как это можно будет сделать и что следует понимать под «долгосрочным соглашением». Существуют различные пути решения этого, но все они заставлены капканами.

Канадский федерализм таков, что стоит только изменить одну формулу, как это неизбежно повлечет за собой изменение других. Каждая провинция хочет получать как можно больше или по меньшей мере не намерена получать меньше. Таким образом, если действия консерваторов, предусматривающие приведение федерации в состояние баланса, будут направлены на предоставление преимуществ каждой из провинций в условиях государственной системы выравнивания, когда денежные трансферты получают более бедные провинции, то это обещание обескураживает даже экспертов, задающих вопросом, как это можно сделать, не навредив по меньшей мере некоторым провинциям.



Премьер-министр Канады Стефен Харпер (справа) с премьер-министром Квебека Жаном Шаре

Вскоре после прихода к власти Харпер начал на словах отходить от своего смелого обещания разобраться с «бюджетным дисбалансом» — и по вполне понятной причине. Все доводы относительно «бюджетного дисбаланса» подкреплялись огромным — но раздутым — профицитом федерального бюджета, что вызывало недовольство в столицах многих провинций.

От кампании обещаний к политической реальности

Консерваторы впоследствии с подачи группы наиболее опытных политиков уразумели, что дьявольские сложности бюджетного федерализма не могут быть преодолены просто или легко. Они начали осознавать, что расширение властных полномочий провинциям и выделение им больших средств никогда не приведет к благодарности с их стороны, что они не удовлетворятся этим и захотят большего, и это едва ли добавит популярности правящей партии в Оттаве.

Тем не менее, партийные обещания остаются. И они должны быть как-то выполнены. Консерваторы обычно были в оппозиции из-за своей слабости в Квебеке. Они получили на выборах в январе 10 мест. Они преследуют цель получить от 20 до 30 мест на следующих выборах и, сменив либералов, составить правительство большинства и стать правящей партией.

Выборы в провинции Квебек состоятся в 2007 г. Федералистское правительство либералов в столице провинции Квебек-сити отстает от сепаратистов Партии Квебека. Победа Партии Квебека будет означать еще одну попытку раскола Канады. Таким образом, победа либералов в Квебеке явно в интересах Канады. Это является еще одной причиной для Харпера признать наличие «бюджетного дисбаланса» и при решении этой проблемы дать федералистам в Квебеке удержаться на высоте во время следующих выборов в этой провинции.

Поскольку Квебек настаивает на существовании «бюджетного дисбаланса» и поскольку для консерваторов приход к власти в Квебеке является первоочередной целью, кое-что должно быть сделано. Увеличить денежные трансферты для провинций-реципиентов, таких как Квебек? Передать всем провинциям часть федеральных налоговых пунктов? Дать провинциям два или три пункта от налога на добавленную стоимость, налога на товары и услуги в Канаде?

Все эти права будут обсуждаться. Однако не следует ожидать большого продвижения вперед в ближайшие два финансовых года, особенно сейчас, когда Харпер действительно снижает на один пункт налоговую ставку на товары и услуги, что составит примерно 5 млрд долл.

Лучшее решение — и плохая политика

Есть гораздо более лучший способ решения «бюджетного дисбаланса», чем то, что предлагает Харпер, но это требует различных уточнений сроков решения.

Помимо признания того, что у Оттавы слишком много денег, а у провинций слишком мало, следует принимать во внимание, что Оттава имеет слишком много, а канадские налогоплательщики — слишком мало. Таким образом, в соответствии с этим моментом правительству консерваторов следует существенно снизить налоги, чем говорить провинциям: «Разберитесь сами на вашем налоговом пространстве, которое мы вам освобождаем. Вы, после всего, имеете примерно такие же налоговые полномочия, как и федеральное правительство». Однако, многие провинции, конечно, не осмелятся, особенно Квебек, который уже установил самые высокие в стране налоговые ставки своим гражданам. Для премьеров провинций легче требовать деньги у Оттавы, чем облагать налогом собственных граждан.

Более низкие федеральные налоги и более высокие налоги в провинциях оправданны, однако, в тех федерациях, где растет финансовая неразбериха. Харпер прав в одном: Оттава чрезмерно использовала свою власть во многих сферах ведения провинций при выдаче денежных средств. Бывшее правительство либералов во главе с премьер-министром Полем Мартином слишком уж вмешивалось с открытием чековой книжкой в каждодневные дела провинций, такие, как городской транспорт, муниципальная инфраструктура, здравоохранение.

Результаты выборов в Канаде

Члены парламента, избранные 23 января 2006 года:

консерваторы	125
либералы	102
блок Квебека	51
новые демократы	29
независимые	1
всего:	308

Канада избирает всех членов парламента по одномандатным округам. Партия зеленых, получившая 4,5% на всеобщих выборах в 2006 г. не получила ни одного места в парламенте.

Харпер хотел бы уточнить роль центра и провинций внутри федерации, и, не говоря при этом как именно, лишить Оттаву возможности безгранично распоряжаться чековой книжкой и сфокусировать ее усилия в области таких бесспорных федеральных полномочий, как оборона и внешняя политика.

Даже в вопросах внешней политики Харпер учитывает требования Квебека. Это произошло, в частности, в мае, когда он объявил о том, что Квебек будет играть формальную роль в качестве ассоциативного члена в ЮНЕСКО — статус, какой Квебек всегда имел и имеет в рамках Франкофонии¹. Конечно, наступит момент, когда Квебек потребует себе аналогичного статуса внутри других международных организаций. Харпер настолько сильно стремится к успеху в Квебеке, что политическая целесообразность затмила соображения согласованности в канадской внешней политике и анализах будущих последствий этого.

Харпер опирается только на правительство меньшинства. По всем вопросам, требующим одобрения парламента, в частности глобальных бюджетных перемен, после которых будут осуществляться трансферты из Оттавы в провинции, нужно получить поддержку от других партий. В первый год его премьерства ни одна из партий не захотела форсировать выборы; после этого сейчас можно все ожидать.

Пространство для маневра за пределами парламента

Однако есть немало вопросов в канадских отношениях центра с провинциями, не требующих одобрения парламента, в частности в случае с ЮНЕСКО. Харпер будет использовать эти не требующие одобрения парламента федеральные полномочия, чтобы попытаться улучшить отношения с провинциями. Однако добиться улучшения отношений с премьерскими провинциями может оказаться сложным делом.

Он обнаружит, что Онтарио считает себя сейчас имеющей тяжелое бремя внутри Канады, утверждая, что 23 млрд долл. были выкачаны из провинции для поддержки других регионов, тогда как правительство провинции имеет дефицит бюджета, а ее системы здравоохранения, образования и муниципальные структуры ведут борьбу за выживание.

Он найдет, что четыре атлантические провинции — Нова Скотия, Ньюфаундленд и Лабрадор, Нью Брунсуик и Остров Принца Эдварда — потребуют больше денег для осуществления своих экономических проектов. На Западе он обнаружит, что Саскачеван хочет изменений в формуле выравнивания, чувствуя себя обделенным. Он поймет, что Альберта, чьи прибыли от энергоресурсов идут в другие провинции, ожидает, чтобы Оттава занималась своими собственными делами. И он обнаружит, что все уступки, сделанные им Квебеку, были прикарманены правительством провинции, не высказавшим благодарности за получение денег и властных полномочий от Оттавы.

Другими словами, Харпер станет мудрее в вопросах канадского федерализма. Он узнает на посту премьер-министра, что управлять самой децентрализованной федерацией в мире гораздо сложнее, чем он, возможно, полагал, будучи лидером оппозиции.

¹ Франкофония — межгосударственная организация франкоговорящих стран, создана 20 марта 1970 г. Сегодня Международная Организация Франкофонии объединяет 63 страны и составляет 1/10 часть мирового населения. Она нацелена на распространение французского языка ко всему миру и на защиту культурного разнообразия. — Прим. ред. русск. изд.

