

УДК 94(71)06

И.В. Иванова

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ПРАВИТЕЛЬСТВА ЛИБЕРАЛОВ И КАНАДСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

Рассматриваются взаимоотношения между федеральным правительством Канады и провинциями в социальной сфере в периоды правления либерального правительства. В каждой провинции существует своя система социальной помощи. Главный вопрос в том, как обеспечить баланс между национальными стандартами и провинциальным разнообразием. Каково будущее провинциальных систем? Будут ли они продолжать развиваться и тем самым еще больше усиливать процесс децентрализации или Оттава сможет навязать национальные стандарты, используя финансовое давление. Ключевые слова: социальные трансферты; федерализм; национальные стандарты; модели социальной помощи; децентрализация.

На протяжении многих десятков лет о Канаде говорят как о самом децентрализованном государстве в мире, предвещая ее скорый распад на отдельные территории. Действительно, между Оттавой и субъектами федерации существуют противоречия, порой трудно разрешимые, но «несогласия между Оттавой и провинциями нормальное явление для политики Канады». Так в своих мемуарах Ж. Кретьен, премьер-министр Канады в 1993–2003 гг., экс-лидер либеральной партии пишет: «Я понимаю, они (провинциальные лидеры. – И.И.) делают то, что вынуждены делать политики» [1. Р. 265].

Но сколько бы ни говорили, сколько бы ни было написано о кризисе канадского федерализма, Канада остается единой страной. Как пишет С.Ю. Данилов, то, что происходит в Канаде, это не кризис, это «эволюция демократического федерализма» [2. С. 238]. В XXI в., веке глобализации, для Канады не может быть другой альтернативы, кроме как крепкое единство, сотрудничество провинций между собой и центральной властью. И это, на наш взгляд, самый верный путь, который избрала Канада. Для того чтобы страна могла достойно конкурировать на мировой арене, позиционировать себя как сильную страну, необходимо сплочение всех провинций на всех уровнях власти и взаимодействие во всех сферах жизни. В данной статье мы бы хотели обратить внимание на развитие взаимоотношений провинций и Оттавы в социальной сфере. По какому пути будет развиваться социальная политика Канады: провинциальное разнообразие или национальные стандарты.

На сегодняшний день у большинства провинций уже сложились свои модели социально-эко-

номического развития. Но глубина их проработки, их практическая применимость не всегда отвечают уровню стратегических задач страны. С точки зрения Оттавы, они мало помогают в проведении эффективной социальной политики страны и нарушают принципы справедливости и другие ценности канадцев, потому что таким образом нарушается один из принципов федерализма – «горизонтальное равенство» – право канадцев получать одинаковый уровень образовательных, медицинских и других услуг, независимо от места проживания и социального положения. Говорят, кто платит, тот и заказывает музыку, так и Оттава, переводя деньги в провинции, справедливо ожидает, что последние будут выполнять ее условия.

Но, с другой стороны, именно провинции по конституции несут ответственность за социальную сферу, именно они являются так называемыми лабораториями демократии [3. Р. 34]. А в связи со сложившимися условиями, когда Оттава пытается несколько ослабить свое бремя финансовой ответственности и разделить его с провинциями, каждая провинция просто вынуждена искать для себя новые варианты социального развития, и делает это исходя из сложившихся в конкретной провинции исторических, экономических, политических условий.

Нам кажется, излишняя регламентация со стороны центрального правительства непозволительна, необходимо отойти от попыток жесткого навязывания условий Оттавы в социальной сфере, строгих рамок, в которых должны действовать провинции. Но в то же время противоречия в социальной сфере не должны мешать складыванию

национальной идентичности, сохранению страны как единого целого. Далеко не лучшим является фактически полное отрицание необходимости комплексного подхода к реформированию социальной политики, гармонизирующей федеральный и региональный аспекты.

Особую роль в процессе социального реформирования всегда играло правительство либералов. Либеральное правительство является главным выразителем идей социального благополучия. В либеральном плане для Канады от 1993 г., в так называемой Красной книге, говорится: «Поколения канадцев мечтают о построении единой и независимой страны, экономически сильной, с развитой социальной системой, гордятся национальным разнообразием...» [4. Р. 9], но в то же время это общество, характеризующееся сильной интеграцией, сострадательностью. Там же говорится о том, что для Канады одной из главных ценностей является чувство общности, потому что это «источник социальной стабильности и экономической силы» [4. Р. 10]. Либералы считают, что правительство должно быть реальной силой в обществе, принимая непосредственное участие в социальной политике. «Мы будем совместно с провинциями работать по реорганизации существующих социальных программ ...», – указано в Красной книге. [4. Р. 16]. Для каждого канадца должен быть гарантирован минимальный уровень общественных услуг вне зависимости от места проживания в Канаде. Роль либерального правительства состоит в том, чтобы гарантировать обеспечение этих услуг. С точки зрения Кретгена, «ценности либеральной партии практически полностью совпадают с ценностями всей канадской нации. Эта страна определена либеральная» [1. Р. 45].

Мы склонны считать, что, несмотря на желание либералов поставить под контроль провинциальные системы социальной помощи, они не в состоянии противостоять развитию разнообразных систем социальной помощи, но они в состоянии гарантировать обеспечение минимальных общественных услуг и быть совещательно-координирующим центром в реформировании социальной политики. Сама эволюция социальной политики, социальных программ говорит нам о том, что разнообразие провинциальных систем неизбежно, но при условии соблюдения общенациональных стандартов.

Так, в 1966 г. усилиями либерального правительства был создан Канадский план помощи

(КПП), согласно которому Оттава и провинциальные правительства делили между собой стоимость затрат на всевозможные социальные программы. Подписывая этот план, провинции обязывались соблюдать следующие условия: обеспечение всех людей, нуждающихся в помощи, независимо от того, чем ее необходимость обусловлена (недееспособность, родитель-одиночка, один работающий в семье и т.д.); признание незаконности требования прописки для получения помощи; возможность подать на апелляцию в случае первого отказа; отчетность реализации программ и услуг, стоимость которых разделялась по Акту [5. Р. 83].

Однако Оттава была недовольна тем, что у нее недостаточно контроля над тем, как провинции тратят эти деньги, а провинциям не нравились несправедливо навязанные в одностороннем порядке действия Оттавы. Федеральному правительству приходилось постоянно повышать свою долю затрат на протяжении двух десятков лет, ведь потолок трансферта не был установлен. С 1981 по 1984 г. количество тех, кто получает социальную помощь, увеличилось с 1,4 млн человек до более чем 3 млн. Ежегодные федеральные траты на КПП возрастали с 2,6 млн дол. до 8,2 млн дол. [6. Р. 63]. Это была бездонная яма, поэтому консерваторы в бюджете 1990 г. обозначили 5% потолок на рост федеральных затрат КПП для богатых провинций. В итоге, условия КПП оказались малоэффективными в обеспечении минимальных стандартов социальной помощи. В последние годы условия КПП стали препятствием для инновационной социальной политики провинций [7. Р. 96]. Один из крупнейших исследователей данной тематики Ж. Бойчак считает, что попытка Оттавы заставить провинции соблюдать национальные стандарты просто не реалистична. Провинции будут двигаться в своих направлениях. Он считает, что в смысле социальной политики Канада это не «единое государство благосостояния», а это смесь 10 провинциальных вариантов.

«С тех пор многое изменилось в структуре канадской экономики, системе образования ...», но цель либералов осталась прежней – «оказывать социальную помощь гражданам Канады, тем, которые способны и хотят работать, хотят двигаться от зависимого состояния к полной занятости ...» [4. Р. 21] и обеспечивать соблюдение национальных стандартов. Оттава обладает одним очень сильным механизмом, используя который она до-

бивается своей цели – соблюдение провинциями национальных стандартов. Это финансовая сторона вопроса. Провинции не в состоянии сами покрывать расходы на социальную сферу. Им необходима финансовая помощь федерального центра. На протяжении десятков лет Оттава пыталась, наоборот, сбросить с себя груз финансовой ответственности и переложить его на провинции. Для этого предпринимались различные федеральные программы. Но при этом Оттава неизменно желает, что бы провинции соблюдали условия КПП. На сегодняшний день кажется маловероятным, что, сокращая финансовые обязательства, Оттава сможет усилить национальные стандарты (и, соответственно, единую социальную политику).

В октябре 1993 г. на федеральных выборах победу одержала Либеральная партия. Последовавший год был назван “годом грез” [8. Р. 176], потому что этот год был насыщен выступлениями министров, предлагавших пересмотреть социальную политику в соответствии с ценностями канадцев. Этот вопрос был обозначен и в правительственном докладе министра департамента трудовых ресурсов Ллойда Эксуорси “Совершенствование социальной защиты в Канаде” (1994 г.) [9. Р. 61]. В нем говорилось о передаче провинциальным правительствам более широких полномочий в социальной сфере путем введения блочного финансирования, получившего название Канадский здравоохранительный и социальный трансферт (КЗСТ). Министр финансов Пол Мартин заявил: «Реформа социальной защиты населения должна проводиться совместными усилиями федеральных и провинциальных правительств» [10. Р. 3–5]. Интересно, что план КЗСТ родился внутри министерства финансов, вне ведения провинциальных властей, и был объявлен только за восемь недель до объявления федерального бюджета 1995 г. Таким образом, мы можем сделать вывод о несостоятельности обещаний Пола Мартина о сотрудничестве двух уровней власти и о продолжении попыток Оттавы довлеть над провинциями, полностью контролировать социальную систему страны. КЗСТ устранил только два условия КПП: требование о распространении социальных программ на всех нуждающихся; соблюдать право населения на апелляционные процессы. Единственное оставшееся условие – возможность канадцев получать помощь в конкретной провинции независимо от места их нахождения в Канаде.

Реакция провинций была неоднозначной. С одной стороны, КЗСТ стал возможностью для западных провинций сделать еще один шаг вперед на пути укрепления провинциальной автономии. Но финансовая сторона плана КЗСТ была полностью раскритикована провинциями, так как их не устраивало понижение доли государственных затрат. Сумма федерального трансферта теперь была значительно снижена. Оттава устанавливала общий размер трансферта (26,9 млрд дол. в 1996–1997 гг. и 25,1 млрд дол. в 1997–1998 гг.). Кроме того, для каждой провинции определены налоговые ставки, и они вычитаются из суммы трансферта. Оставшиеся деньги выплачивались наличными в соответствии с той долей, которую каждая провинция получала ранее. Провинции ничего не выигрывали от нового плана. В своих мемуарах Ж. Кретьен пишет, что провинции еще в 1995 г. предупредили о «значительных сокращениях» в 1996 и 1997 гг.» Предупредили заранее, чтобы у провинциальных правительств было «достаточно времени приспособиться к нововведениям». Но, как пишет Ж. Кретьен, это «не остановило провинции от обвинения нас в перекалывании проблемы дефицита» на провинции, несмотря на то, что Оттава «сократила собственные программы намного больше, чем трансферты» в провинции [1. Р. 274].

Летом 1995 г. состоялась ежегодная встреча премьеров, на которой все лидеры единодушно осудили действия Оттавы [11]. Они требовали от федерального правительства отказаться от части своих полномочий, поднимали проблемы национальных стандартов, их ценности и спрашивали, может ли Оттава в одностороннем порядке усиливать их [8. Р. 172]? Конечно, обладая таким мощным оружием, как финансы, Оттава могла быть уверена в исполнении национальных стандартов, а если провинции не подчинялись, то применяла к ним соответствующие санкции. Таким образом, КЗСТ не являлся отступлением от привычных тенденций федеральной политики в сфере здравоохранения и социальной помощи и подтвердил, что федеральное правительство предпочитает действовать без привлечения к процессу провинций, принимать односторонние решения относительно величины и условий социальных трансфертов. КЗСТ продолжил тенденцию снижения федеральных затрат, насаждая при этом свои условия, и предлагал провинциям взять на себя контроль над формами и условиями получения социальной помощи. Тем самым Оттава двигалась к признанию

разнообразия провинциальных моделей социального развития.

Итак, с нашей точки зрения, разнообразие систем провинциальной помощи – это процесс, неизбежный в русле той политики, которую проводит либеральное правительство, – постепенное уменьшение затрат Оттавы на социальные программы провинций и попытка усилить обеспечение национальных стандартов. Конечно, главная задача либералов не может не вызывать одобрения: на территории страны не должно быть отсталых провинций и “медвежьих углов”, живущих отдельно от планов всей остальной Канады. Но строгие односторонние действия Оттавы ни в коем случае не могут быть одобрены.

Важно найти оптимальную модель социальной политики, которая бы уважала интересы провинций и сохраняла общенациональные стандарты. Наличие разнообразия социальных систем свидетельствует о трудностях создания такой системы, которая бы отвечала интересам всех. И решение проблемы в ближайшем будущем не предвидится. Есть опасения, что принятие одной системы для всех только ухудшит проблему. Возможно, поэтому выбор пока сделан в пользу провинциального разнообразия.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Chretien Jean*. My years as Prime Minister. Toronto, 2007.
2. *Данилов Ю.С.* История Канады. М.: Весь мир, 2006.
3. *la Selya Samuel, Vernon Richard*. Equality, fraternity and federalism. Challenges to Canadian federalism Ontario, 1998. P. 28–40.
4. *Creating Opportunity*. The Liberal plan for Canada. Ottawa, 1993.
5. *Torjman Sherri, Battle Ken*. Can We Have National Standards? Ottawa: Caledon Institute, May 1995. P. 78–91.
6. *Canada*, Department of Human Resources Development, Improving Social Security in Canada (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1994).
7. *Torjman Sherri*. Is CAP in Need of Assistance? // A New Social Vision for Canada? / Banting Keith G., Battle Ken (eds.). Kingston: School of Policy Studies, Queen's University, 1994. P. 99–113.
8. *Cohn Daniel*. The Canada Health and social Transfer: Transferring Recourses or Moral Authority Between Levels of Government? Canada: The state of federation. 1995. // Edited by Douglas Brown and Jonathan W. Rose. Ontario. Canada. P. 167–187.
9. *Human Resources Development Canada*, Improving Social Security in Canada. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1994.
10. *Department of Finance*, The Budget Plan, 1994. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1994.
11. [Provincial] *Ministerial Council* on Social Policy Reform and Renewal, Report to the Premiers (December 1995).