

МЕСТО И РОЛЬ ОППОЗИЦИИ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ КАНАДЫ

© 2014 г. А.Л. Демчук, В.И. Соколов*

В статье даётся характеристика места и роли оппозиции в политической жизни Канады, рассматривается деятельность официальной оппозиции в Палате общин канадского Парламента, её формальные права, участие в законотворчестве, контроле над правительством, особенности стратегии и тактики оппозиции в современных условиях, тенденции изменения роли оппозиции в политическом процессе.

Ключевые слова: Канада, Парламент, Палата общин, партии, оппозиция, официальная оппозиция, избирательный процесс, вотум недоверия.

Для анализа процессов взаимодействия правящей партии и оппозиции немалый интерес представляет канадский опыт. Выбор Канады в качестве объекта исследования имеет свои веские причины. В 2017 г. Канада будет отмечать 150-летие своей государственности. За полтора столетия страна сделала большой исторический рывок, превратившись из фактической колонии в высокоразвитую державу с весомым международным авторитетом.

Канадский опыт экономического и политического развития чрезвычайно многосторонен и небезынтересен. Однако он не заслоняет многочисленных нерешённых проблем, противоречий, неудач и поворотов вспять в политике и экономике. Среди них можно, например, упомянуть проблемы становления канадской государственности, борьбу с рудиментами колониального прошлого, противодействие экономической зависимости от США, угрозу сепаратизма и раскола страны, растущие социальные диспропорции, непростые вопросы решения судеб коренного населения. Главное же видится в том, что канадское общество пытается дать ответы на эти вызовы на путях развития демократии и законности с учётом всего существующего многообразия интересов, подходов и мнений.

Некоторые особенности политической системы Канады

Политическая система Канады определяется двумя конституционными актами – Актом 1867 г. о Британской Северной Америке (*British North America Act*) и дополненным в 1982 г. Конституционным актом Канады (*Constitutional Act of Canada*). Они определяют политический строй страны как конституционную монархию, основанную на принципах федерализма (преамбула Конституционного акта 1867 г.), верховенства закона, свободы и демократии (статья 1 Конституции 1982 г.). Хотя по Акту 1867 г. Канада обозначена как конфедеративное государство, реальная практика его становления и развития происходила в рамках федеративного устройства (10 провинций и три территории).

* ДЕМЧУК Артур Леонович – кандидат философских наук, доцент МГУ им. М.В. Ломоносова; СОКОЛОВ Василий Иванович – кандидат экономических наук, заведующий Отделом Канады ИСКРАН. E-mail: racs@yandex.ru

Конституционный акт 1982 г. ознаменовал, прежде всего, процесс передачи конституции из Великобритании в Канаду, называемый «патриацией». Новый закон определил процедуры возможных конституционных изменений. Изменения Основного закона, касающиеся основ федерации (монархический режим, количество мест в Парламенте от провинций, состав Верховного суда, создание новых провинций, официальные языки страны), могут осуществляться при единогласном решении федерального и всех провинциальных парламентов. Изменения другого порядка (например, функции Сената и количество сенаторов от провинции, изменение внутренних границ, гарантии использования языка в той или иной провинции и т.д.) требуют согласия не менее 7 провинций с населением не менее 50% общего числа канадцев.

Неотъемлемой частью Конституции 1982 г. стала Хартия прав и свобод (*Charter of Rights and Freedoms*), официально провозгласившая основой канадского общества следующие права человека: демократические (право участия в выборах), фундаментальные (свобода слова, вероисповедания, создания общественных структур), передвижения, равенства, использования языков и юридические права.

Из трёх конституционно закреплённых ветвей власти в Канаде наибольшим весом и влиянием обладает де-юре законодательная ветвь*, поскольку именно из членов Парламента формируется действующее правительство во главе с премьер-министром. Поэтому в Канаде, в отличие от США, где нередки столкновения между законодательной и исполнительной властью (как это было, например, в конце прошлого года по поводу принятия бюджета и повышения потолка государственного долга), такие конфликты практически исключены (в силу того, что парламентское большинство и правительство составляют депутаты от одной и той же партии). Все спорные вопросы разрешаются здесь в стенах Парламента. К тому же в Канаде по Конституции результаты референдумов, плебисцитов и других форм прямой демократии имеют рекомендательный характер [22].

Следует отметить и то обстоятельство, что монархическая форма правления рассматривается в стране как адекватная современным вызовам, радикальные изменения которой могли бы привести к нежелательным последствиям. Монарх действует в Канаде через своих представителей, выбираемых с 1952 г. из числа канадских граждан. На федеральном уровне это генерал-губернатор, на провинциальном – лейтенант-губернатор, на территориальном – комиссар. Назначение этих лиц из числа известных общественных, политических, а раннее и военных деятелей происходит по рекомендации премьер-министра или премьеров провинций и территорий. Именно представитель монарха имеет формальное право утверждать все принятые Парламентом законы, распускать Парламент, назначать всеобщие выборы и новое правительство, членов Верховного суда. Однако на практике эти права представитель монархии реализует с учётом и по рекомендации представителей других ветвей власти, ограничиваясь в своей деятельности преимущественно представительскими функциями.

Палата общин федерального Парламента формируется на основе прямых всеобщих выборов. Первоначально число депутатов, избираемых на основе

* Статья 17 Акта о Британской Северной Америке 1867 г. учреждает для страны «единый Парламент», в состав которого входят Королева, верхняя палата, именуемая Сенатом (по примеру США), и нижняя палата, или Палата общин (по примеру Великобритании).

мажоритарной системы по округам, составляло 181, однако в связи с увеличением численности населения оно в настоящее время возросло до 308. В 2014 г. вступает в силу новый порядок определения избирательных округов, по которому на следующих выборах, намеченных на октябрь 2015 г., будут избираться 338 депутатов. Это опять же связано с ростом населения, который происходит по провинциям далеко не равномерно. Поэтому изменится и их представительство в Палате общин. Кроме того, следует отметить, что по сложившейся практике кандидаты в депутаты представляют одну из политических партий, хотя Конституция допускает участие в выборах и независимых кандидатов.

Верхнюю палату канадского парламента – Сенат – в настоящее время составляют 105 сенаторов, которые не избираются населением, а назначаются генерал-губернатором по представлению премьер-министра (как правило, из числа его однопартийцев).

Номинально высший орган исполнительной власти в Канаде – институт монархии, куда, помимо монарха, делегирующего свои полномочия генерал-губернатору, входит Тайный Совет (*Privy Council*) Канады, члены которого назначаются генерал-губернатором для содействия в управлении государством. Однако реальное руководство исполнительной властью осуществляет кабинет министров во главе с премьер-министром.

Формирование федерального кабинета министров происходит после всеобщих выборов, когда генерал-губернатор приглашает в свою резиденцию лидера партии, получившей абсолютное (или относительное) большинство депутатских мест в Палате общин, и поручает ему сформировать правительство. Кабинет министров, как правило, имеет однопартийный характер, а его члены выбираются премьер-министром из числа депутатов «своей» партии с учётом регионального, национально-этнического и религиозного представительства. Включение в состав кабинета лиц, не имеющих депутатского мандата, требует от них обязательного баллотирования на дополнительных выборах в Палату общин и ухода в отставку в случае неизбрания.

Таким образом, кабинет министров является политическим органом, в котором высшая власть принадлежит премьер-министру. Более того, некоторые полномочия премьер-министра выходят за рамки кабинета. Так, по его рекомендации генерал-губернатор назначает сенаторов, членов Тайного Совета, судей Верховного суда, послов, комиссаров северных федеральных территорий, генерал-лейтенантов.

В состав кабинета министров Канады обычно входит от 22 до 40 человек, его структуру и функции определяет каждый новый премьер-министр. Кабинет министров ответственен перед Палатой общин, которая может отправить его в отставку, вынеся вотум недоверия. Органом принятия наиболее важных решений считается правительственный Комитет по приоритетам и планированию (внутренний кабинет). Члены кабинета продолжают работать в Парламенте и одновременно возглавляют министерства, в которых заместитель министра обеспечивает текущее управление ведомством.

В 2007 г. Парламентом Канады было принято решение о фиксированном сроке полномочий премьер-министра и его кабинета, равном избирательному циклу – четырём годам. Ранее сроки выборов определялись премьер-министром самостоятельно в рамках отведённых пяти лет, известны случаи, когда премьер-министр, исходя из политической конъюнктуры, назначал досрочные выборы уже через 3 года после предыдущих.

Особенности формирования и деятельности официальной оппозиции

Система выборов в Палату общин осталась практически неизменной со времени образования канадского государства в 1867 г. Неизменной остаётся и традиция управления страной поочерёдно Либеральной и Консервативной партиями (варианты названия партии консерваторов, впрочем, менялись). За прошедшие полтора столетия эти партии не допускали представителей какой-либо другой, «третьей» партии к формированию федерального правительства. При этом в Канаде законодательно и на практике существует многопартийная система [1]. Так, в последних парламентских выборах 2011 г. участвовало 18 партий.

Унаследованная от Великобритании фактически двухпартийная система (несмотря на формальную многопартийность и наличие на федеральном уровне ещё нескольких партий, имеющих представительство в Парламенте) стала меняться лишь в 1961 г. в связи с созданием на базе канадских профсоюзов Новой демократической партии (НДП), единственной в Северной Америке партии социал-демократического толка. Потеснив либералов с левого фланга политического спектра (сами либералы, впрочем, позиционируют себя в качестве центристов), НДП привлекла в свои ряды и значительное число трудящихся, которые традиционно поддерживали консерваторов. Таким образом, получив заметное число мест в парламенте, НДП оказалась в состоянии влиять на политику как либералов, так и консерваторов, хотя так и не стала правящей партией. Поэтому с этого времени партийная система Канады стала называться системой «двух с половиной партий».

Следующее серьёзное изменение произошло в 1990 г., когда на федеральном уровне появился Квебекский блок, созданный на основе провинциальной Квебекской партии, представляющей интересы сепаратистски настроенных франкоязычных жителей Квебека (все депутаты от Квебекского блока являются представителями этой провинции).

Мажоритарная система выборов в канадский Парламент (предполагающая избрание депутатов по округам относительным большинством голосов в один тур) создаёт огромные трудности для малых и новых партий, не имеющих достаточных ресурсов и поддержки для победы своих кандидатов в одномандатных округах, что в значительной степени искажает соотношение между общим числом полученных в масштабах страны голосов и количеством депутатских мест, завоёванных той или иной партией. Как показывают результаты выборов первого десятилетия XXI века, малые партии получали от 5 до 8% голосов избирателей, а в предшествующий период их доля достигала порой 15–20% [Подробнее см. 2].

Важнейшая особенность политического процесса в Канаде состоит в том, что в федеральном Парламенте крайне редко образуются правительственные коалиции. Парламент и его основное звено – Палата общин – разделяется по принципу «правящая партия» – «оппозиция». Роль оппозиции отводится депутатам от всех политических партий, кроме правящей. При этом вторая по числу депутатских мест партия получает название «официальной оппозиции» (*Official Opposition*) с присущими ей полномочиями и правами. Официальная оппозиция – неотъемлемая часть политической системы страны и по Конституции «действует от имени Её Величества».

Парламентская оппозиция в Канаде (как и в Великобритании, США, других странах англосаксонской политической традиции) – лояльная оппозиция. Она поддерживает существующий конституционный строй, согласна с «правилами политической игры». По меткому выражению одного британского автора, «один позволяет другому править потому, что другой позволяет первому находиться в оппозиции» [12, р. 508].

Именно поэтому правящая партия не боится уйти в отставку, перейти в оппозицию, сохраняя возможность в будущем снова вернуться к власти (мирным, парламентским путём), ибо новая правящая партия не станет преследовать и лишать руководителей прежнего правительства возможности участвовать в политике. В такой ситуации для монарха (формального главы государства) нет необходимости вмешиваться в работу Парламента, так как процедуры преемственности власти достаточно хорошо отработаны.

Канадский вариант мажоритарной избирательной системы относительного большинства в принципе должен был бы приводить к двухпартийному составу Парламента, с большинством мест у одной из двух доминирующих партий. Следуя британской модели парламентаризма, партия, оказавшаяся в меньшинстве, автоматически становится оппозицией. Однако в Канаде на практике были и другие варианты расстановки политических сил. Так, в 1921 г. второй по числу депутатов в Палате общин Прогрессивной партии было отказано в статусе официальной оппозиции ввиду отсутствия у неё национальной организации, а в 1925 г. официальная оппозиция (после выборов 1925 г. ею была Консервативная партия) имела депутатских мест больше, чем сформировавшая правительство меньшинства Либеральная партия. Схожие коллизии наблюдались и в некоторых канадских провинциях (например, в 1985 г. в Онтарио).

Интересно отметить, что в ряде провинций были случаи, когда все места в однопалатном законодательном органе доставались одной партии. Так, на Острове Принца Эдуарда не было оппозиции с 1935 по 1939 гг., а в Нью-Брансуике – с 1987 по 1991 гг., так как все места в законодательной ассамблее имела Либеральная партия, то есть де-юре некому было выступать в роли оппозиции. Как следует поступать в подобных случаях? Конституционного ответа на этот вопрос нет, поэтому использовались «новаторские» методы сбалансирования расклада политических сил. Так, в 1987 г. премьер Нью-Брансуика Ф. Маккенна поручил нескольким парламентариям от собственной партии выполнять функции официальной оппозиции, чтобы обеспечить привычное функционирование парламентской системы. Правительство этой провинции также разрешило Прогрессивно-консервативной партии, занявшей второе место по числу набранных голосов, но не прошедшей в Парламент, направлять письменные вопросы министрам во время «парламентского часа».

Регламент работы официальной оппозиции

Деятельность парламентской оппозиции в Канаде зависит не только от её партийной принадлежности и характера обсуждаемых вопросов, но и от регламента работы Парламента, от установленных правил и процедур. Среди парламентских партий федерального уровня особое положение занимают партии, имеющие не менее 12 депутатских мест в Палате общин. Они получают налоговые льготы и государственное финансирование для проведения научной и аналитической работы. Таким образом, укрепляется положение ведущих партий.

Одна из особенностей работы Парламента состоит в том, что время для дебатов распределяется между партиями (или независимыми депутатами) по числу депутатских мест. В то же время повестка дня и формат обсуждения определяются на собрании с участием лидеров всех политических партий.

Привилегированное положение при этом имеет глава официальной оппозиции (*Leader of Official Opposition*), пост которого (официально признаваемый с 1905 г.) занимает лидер второй по числу депутатских мест партии, не входящей в состав правительства. Не считая почётного места в первом ряду в зале заседаний, глава официальной оппозиции получает право первым выступать по всем законопроектам и другим инициативам правящей партии. При этом продолжительность его выступлений регламентом не ограничивается.

Лидер официальной оппозиции в Палате общин канадского Парламента – 14-е лицо в иерархии государственных должностей. По статусу он стоит между министрами федерального правительства и лейтенант-губернаторами провинций и, в отличие от лидеров других оппозиционных партий, имеет право встречаться с прибывающими в Канаду с официальными визитами руководителями иностранных государств.

Сменяемость лидеров официальной оппозиции происходит значительно чаще, чем премьер-министров. Так, с 1993 г. по настоящее время в Канаде сменилось всего три премьер-министра (Ж. Кретьен, П. Мартин и С. Харпер) и 12 лидеров официальной оппозиции (Бушар, Дюсепп, Готье, Мэннинг, Дэй, Харпер, Хилл, Грэхэм, Дион, Игнатъефф, Лейтон и Малкэр). Кроме того, было ещё пять временных (исполняющих обязанности) лидеров официальной оппозиции.

Правящая партия обязана проводить консультации с официальной оппозицией и, прежде всего, с её лидером по важнейшим планируемым правительственным решениям, не исключая и рекомендаций на назначение на такие высокие должности, как спикер палаты и генерал-губернатор. В принимаемые документы лидер официальной оппозиции имеет право вносить своё особое мнение или комментарии, которые подлежат опубликованию*. Глава официальной оппозиции формирует «теневой кабинет», призванный критически оценивать работу членов действующего федерального правительства. В провинциальных законодательных органах лидер официальной оппозиции имеет похожие права и обязанности.

Хотя время выступлений в парламентских дебатах распределяется между партиями в зависимости от числа принадлежащих им депутатских мест, официальная оппозиция и здесь имеет ряд преимуществ. В частности, в течение восьми дней после «Тронной речи» и шести дней после бюджетного послания оппозиция имеет право на выступления в дебатах без ограничения по времени. Вместе с тем, парламентские правила, регламентирующие прекращение прений, служат средством правящего большинства прерывать критику оппозиции.

Кроме того, ежедневно на заседании Палаты общин 45 минут отводится для вопросов и ответов (*question period*), когда любой парламентарий (в том числе представитель оппозиции) может устно задать вопрос министрам, председателям парламентских комитетов и членам аппарата Палаты общин [19]. В Канаде практически все заседания Палаты общин транслируются по телевидению.

* Небезынтересно отметить, что лидер официальной оппозиции имеет такую же заработную плату, как и федеральные министры, одновременно являющиеся депутатами. Лишь премьер-министр – лидер правящей партии – получает большую зарплату.

Наконец, следует сказать и о так называемых днях оппозиции (*allotted days, opposition days*). В течение календарного года 22 дня заседаний Палаты общин распределяются между оппозиционными партиями пропорционально числу занимаемых ими депутатских мест. Повестку дня каждого такого заседания формируют оппозиционные партии, все выдвигаемые ими предложения ставятся на голосование (кроме случаев, когда сами инициаторы предложений считают их не требующими голосования) [18]. Понятно, что оппозиция вряд ли может рассчитывать на принятие своих предложений большинством голосов. Её основная цель – обратить внимание парламентариев и широкой общественности на важные для оппозиции проблемы, высказать собственную позицию по вопросам, которые правительство обходит молчанием.

Оппозиция может проявлять законодательную инициативу и вносить законопроекты от лица рядовых членов Парламента (так называемые частные законопроекты, *private member's bills*). Этим правом наделены все депутаты, в том числе независимые, не состоящие в партиях, и представители правящей партии. Частные законопроекты не могут касаться вопросов налогообложения или расходования государственных средств (в исключительных случаях парламентарий может получить специальное разрешение на внесение подобного законопроекта) [9].

Парламентские комитеты, которые играют ключевую роль в деятельности любого Парламента, в Канаде, как правило, возглавляются депутатами от правящей партии. Однако 4 из 26 постоянных парламентских комитетов возглавляются депутатами от официальной оппозиции (в настоящее время – НДП). Это – комитеты по вопросам доступа к информации, этики и защиты частных прав; по делам женщин; по правительственным операциям и бюджетным предположениям и, что примечательно, по контролю над расходованием государственных средств. При этом в любом комитете, возглавляемом депутатом от правящей партии, первым заместителем является представитель официальной оппозиции, а вторым – представитель другой оппозиционной партии. Соответственно, в комитетах, возглавляемых официальной оппозицией, первым заместителем является представитель правящей партии, а вторым – представитель другой парламентской партии.

Несколько слов следует сказать и о верхней палате Парламента – Сенате. Хотя сенаторы представляют, прежде всего, регионы, они также ассоциированы с партиями, но могут быть и независимыми или не связывать себя с членством в партии. Здесь также формируется официальная оппозиция по числу депутатских мест. Однако – и это очень важно – официальной оппозицией в Сенате может быть другая партия, нежели партия, являющаяся официальной оппозицией в Палате общин (партия официальной оппозиции в Палате общин может не иметь своих представителей в Сенате). Лидер официальной оппозиции в Сенате является по должности (*ex-officio*) членом всех комитетов Сената. Роль официальной оппозиции в Сенате носит, скорее, символический характер, так как верхняя палата практически всегда утверждает решения, принятые нижней палатой.

Если, скажем, в ряде стран современного мира после смещения правительства вставал непростой вопрос – кто будет управлять страной? – то в Канаде ответ изначально ясен – официальная парламентская оппозиция, которая в структурном плане значительно сложнее, чем в Великобритании.

Роль и тактика оппозиции

Мнения о роли оппозиции в политическом процессе высказываются самые разные. Так, ещё в 1922 г. депутат канадского Парламента от Лейбористской партии В. Ирвин назвал официальную оппозицию «политическими безработными» [10, р. 214], ждущими своей очереди постоять «у руля». Известный европейский политолог Ж. Блондель однажды заметил, что оппозиция, по сути, «паразитирует» на идеях правительства [4, р. 463]. Канадский учёный Д. Смит в опубликованной в 2013 г. книге утверждает, что в Канаде не сложилось прочных традиций парламентской оппозиции в силу разных причин. К их числу он относит длительное доминирование Либеральной партии, закрепившее представление об оппозиции как об «альтернативном правительстве»; частые периоды правления «правительств меньшинства»; роль новых СМИ, включая социальные сети, взявших на себя парламентскую функцию обсуждения политики правительства; переход многих «групп интересов» к тактике «прямого действия» [24, р. 2].

В силу этих и других обстоятельств закономерно возникает вопрос – какова роль Парламента в наши дни? Каким он должен быть: упреждающе иницилирующим принятие новых законов, или, скорее, обсуждающим предлагаемые исполнительной властью проекты? В любом случае его задача – поиск согласия по ключевым политическим вопросам путём нескольких чтений законопроектов, их обсуждения в парламентских комитетах, голосования в обеих палатах (на провинциальном уровне – в одной). Как считают в Канаде, парламентские дебаты – важный инструмент согласования конфликтных интересов, выражения различных позиций. К тому же, в отличие от прошлых времён принятие законов требует специальных знаний. Поэтому возрастает роль профильных комитетов и комиссий. В зависимости от наличия и степени развитости комитетов и комиссий парламенты условно подразделяются на «обсуждающие» и «работающие». В первом случае большую часть времени Парламент обсуждает различные вопросы на общих заседаниях в присутствии всех депутатов. Во втором – большая часть работы происходит в комиссиях и комитетах, а на общее заседание выносятся уже подготовленные законопроекты и решения. В этом случае складывается своего рода «разделение труда», и комитеты в силу гораздо большей компетентности в специальных вопросах могут на практике брать на себя основные законотворческие функции, тогда как на общих заседаниях депутаты голосуют за уже подготовленные решения без дополнительного обсуждения.

В парламентской системе, где исполнительная власть не избирается населением, а производна от законодательной, оппозиция должна быть, прежде всего, внутри Парламента. Это, впрочем, не исключает наличия и внепарламентской оппозиции – профсоюзов, СМИ, других лоббистских групп. Так происходит и в Канаде: сформированная в Парламенте оппозиция, взаимодействуя с внепарламентской оппозицией, обеспечивает «сдержки и противовесы» правящей партии. Оппозиция должна быть в любой момент готова сформировать новое правительство в случае ухода в отставку действующего кабинета министров. Поэтому в научной литературе представлена точка зрения, согласно которой в реальной жизни канадская официальная оппозиция зачастую уже представляет собой альтернативное правительство (теневого каби-

нет) [13, p. 159]. Однако можно встретить и мнение о том, что в последние два десятилетия в Канаде не было «альтернативного правительства в ожидании» [6, p. 277]. Так, нынешний премьер-министр С. Харпер не был депутатом Палаты общин на момент избрания лидером Консервативной партии, что расходится с традиционной концепцией, согласно которой будущий глава правительства ждёт своего часа на посту лидера парламентской оппозиции. Похожим образом складывалась и карьера М. Кинга, Дж. Тернера и Ж. Кретьена.

Парламентская оппозиция видит своей задачей постоянную критику правительства, предпочитая при этом не высказываться определённо о том, как бы она сама действовала на его месте в сложившихся обстоятельствах. Такой традиционный подход к выполнению функций оппозиции вызывает споры. Действительно, может ли партия (или объединение депутатов от нескольких партий) ограничиваться критикой, не предлагая собственного варианта решения существующих проблем. Отсутствие конструктивной программы может оттолкнуть потенциальных избирателей, создать оппозиции репутацию безответственных «критиканов», подмечающих малейшие оплошности и недостатки работающего кабинета министров, не предлагая ничего взамен.

С другой стороны, в условиях быстро меняющихся общественных настроений оппозиции невыгодно связывать себя какой-либо однозначной позицией по основным вопросам политической повестки дня, для неё важна возможность «подстраиваться» под сиюминутные колебания общественного мнения, менять точку зрения, реагируя на изменение правительственной политики. К тому же оппозиция может оказаться в ситуации выбора между интересами оппозиции (способствовать уходу в отставку действующего правительства) и интересами государства в целом (сохранения политической, экономической и социальной стабильности). Так, в политической истории Канады был эпизод, когда лидер официальной оппозиции и ярый противник правившей Либеральной партии Р. Стэнфилд после беседы с управляющим Банком Канады отказался от попытки инициировать отставку правительства, рискуя обрести при этом репутацию «предателя» интересов оппозиции. Смена правительства в тех экономических условиях могла спровоцировать в стране тяжёлый кризис [26, p. 480]. Сохранение единства Канады также всегда требовало консолидации политических сил.

Стоит отметить, что традиционная парламентская процедура принятия решений и особенно правило большинства в современных условиях всё меньше и меньше устраивает различные политические силы. Бывший квебекский премьер Ж. Шаре как-то сказал канадскому премьер-министру С. Харперу: «В условиях демократии Вы не можете просто сказать "Я победил, вы проиграли. Я буду делать всё, что хочу"» [25, p. 22]. Появляются новые концепции, предполагающие построение консенсуса, нахождение варианта решения, в максимальной степени удовлетворяющего интересы наибольшего числа заинтересованных сторон. В подобной ситуации парламентская процедура воспринимается как препятствие к сотрудничеству разных политических сил [5]. Поэтому в Канаде в последние годы растёт число сторонников концепции так называемой «делиберативной демократии» (*deliberative democracy*), в основе которой – максимальная степень учёта имеющегося в обществе многообразия интересов и мнений, поиск согласия, консенсуса, решений, приемлемых для подавляющего большинства.

Некоторые особенности канадского парламентаризма

История канадского парламентаризма в целом не вполне укладывается в рамки классической теории, основанной на опыте британской (Вестминстерской) модели, где соперничают две основные партии. Это можно объяснить сильными тенденциями политического регионализма в Канаде, относительно слабым влиянием Либеральной партии в Западных провинциях, практически полным отсутствием до недавнего времени поддержки консерваторов со стороны франкоязычных жителей Квебека и т.д. Классическая Вестминстерская «непримиримая» парламентская оппозиция не вполне соответствует канадскому политическому стилю, тяготеющему к взаимным уступкам, компромиссу и поиску взаимовыгодных решений, что напоминает «со-общественную демократию» А. Лейпхарта [3]. Такая модель демократии может служить оптимальным механизмом снятия напряжённости, предотвращения политических конфликтов в «разделённых» обществах, где сильны этнические, религиозные, языковые различия. Не устраняя различий, со-общественная демократия даёт возможность учёта разнообразия интересов, их согласования на стадии разработки и принятия политических решений.

Примером, похожим на со-общественную модель демократии, является подбор министров канадского правительства. Формально, в соответствии с законом, премьер-министр самостоятельно подбирает кандидатов и не обязан обеспечивать региональное и языковое представительство в составе кабинета. Но в силу сложившейся политической традиции каждый новый премьер-министр стремится сформировать кабинет из представителей всех провинций Канады. Так, считается, что в кабинете министров должно быть не менее трети франкоканадцев, в том числе один из тех, кто проживает вне Квебека, и, напротив, один из представителей англоговорящей общины Квебека, не менее 1/5 – женщин, обязательно представители коренных народов (*First Nations*) и т.д.

Особое положение в структуре канадского Парламента занимают ответственные перед обеими палатами лица, назначаемые в соответствии с законом на созданные в разное время государственные должности. Так, в соответствии с законом «Об официальных языках» 1969 г. была учреждена должность специального парламентского уполномоченного, следящего за соблюдением равенства в отношении использования официальных языков Канады (*Commissioner of Official Languages*), в том числе в парламенте и правительстве. Ранее, ещё в 1878 г. при премьер-министре А. Маккензи была введена должность генерального аудитора (главного финансового инспектора), следящего за правильным расходованием государственных средств, а в 1920 г. – главного уполномоченного по наблюдению за проведением выборов (*Chief Electoral Officer*).

Затем, в 1983 г. в Канаде появились уполномоченные по защите частной информации (*Privacy Commissioner*) и по вопросам доступа к информации (*Access to Information Commissioner*). С 2007 г. стали назначаться уполномоченные по вопросам этики и конфликта интересов (*Conflict of Interest and Ethics Commissioner*) и по надзору за работой госсектора (*Public Sector Integrity Commissioner*); последней в 2008 г. была введена должность уполномоченного по вопросам лоббирования (*Commissioner of Lobbying*). Небезынтересно, что появление почти половины из указанных постов явилось результатом выявления серьёзных нарушений, допущенных правительством (финансовых в 1870-е

годы, электоральных в 1917 г., «спонсорского скандала» в начале 2000-х годов). Объективно выполняя ряд контрольных функций парламентской оппозиции, уполномоченные должны были стать инструментом защиты прав и интересов канадских граждан, дополнительным институтом надзора над правительством от имени нации.

Не умаляется ли при этом роль оппозиции? Не возникает ли противоречия между ответственностью правительства перед Парламентом и подотчётностью правительства указанным институтам, создание которых стало в своё время «тактическим ходом в политическом конфликте»? [14, р. 42]. В настоящее время нет официально принятых процедур взаимодействия правящего большинства и оппозиции, согласования кандидатур при назначении на основные посты в парламенте и на должности парламентских уполномоченных. Отсутствие ясных и чётких правил привело в 2011 г. к беспрецедентному случаю во время назначения на должность генерального аудитора Канады. Тогда члены одной оппозиционной партии покинули залы заседаний Палаты общин и Сената, чтобы не участвовать в голосовании, а члены официальной оппозиции остались, чтобы проголосовать «против» предложенной правящей партией кандидатуры [27]. Поводом для острой реакции стало недостаточно хорошее знание французского языка кандидатом на пост генерального аудитора, выявленное Уполномоченным по вопросам использования официальных языков.

Отличительной чертой канадской политики является наличие третьих партий, которые добиваются определённых, подчас весьма существенных успехов на общенациональных выборах, создавая собственные парламентские фракции. Объяснение можно искать как в функции этих партий – служить каналом выражения интересов избирателей, не считающих, что две традиционные партии (либералы и консерваторы) в полной мере выражают их интересы, что в значительной степени характерно для стран с сильными региональными и культурными различиями [16, р. 2-5].

Наличие в Канаде заметных на федеральной арене третьих партий требует уточнения привычного взгляда на парламентаризм как на соперничество партии депутатского большинства (формирующей однопартийное правительство) и оппозиционной партии (парламентского меньшинства). В истории канадского Парламента были периоды, когда группа депутатов от третьей партии (НДП или Квебекского блока) не давала ни либералам, ни консерваторам в одиночку контролировать парламентское большинство, играла решающую роль в отстранении от власти правительства. С начала XX века при «правительствах меньшинства» (когда правящая партия не имела абсолютного большинства мест в Палате общин) отмечены шесть случаев падения правительства в результате фактически инициированного оппозицией вотума недоверия. Так, в XX веке после отрицательного результата голосования за предложенный правительством проект бюджета ушли в отставку кабинеты, возглавлявшиеся А. Мейгеном (1926 г.), Дж. Дифенбейкером (1963 г.), П.Э. Трюдо (1974 г.), Дж. Кларком (1979 г.). В XXI веке к ним добавились правительство П. Мартина (2005 г.) и второе правительство С. Харпера (2011 г.), причем последний вотум недоверия носил беспрецедентный характер – правительство официально обвинили в «неуважении к Парламенту» (*contempt of Parliament*).

Следует отметить, что с момента образования государства Канада в 1867 г. и до 1993 г. либералы и консерваторы попеременно занимали места правящей партии и официальной оппозиции. В 1993 г. в результате фрагментации кон-

сервативного крыла политического спектра роль официальной оппозиции неожиданно для многих стал выполнять сепаратистский Квебекский блок, получивший в палате общин 54 депутатских места от одной провинции. В дальнейшем его сменили партии консервативного крыла: Партия реформ (1997–2000 гг.) и Канадский союз за реформы (2000–2004 гг.). На последних выборах 2011 г. место официальной оппозиции заняла Новая демократическая партия (102 депутата из 308), получившая поддержку от бывших сторонников Квебекского блока. Таким образом, на политическую сцену всё настойчивее выдвигается альтернативная, «третья сила», ставящая под сомнение правомерность системы двухпартийного правления.

Для полноты картины нужно учитывать возможность избрания в канадский парламент и независимых кандидатов, не связанных партийной дисциплиной, голосующих не всё время «за» или «против» правительственных законопроектов, а в зависимости от характера обсуждаемых вопросов, исходя из собственных представлений о справедливости, личных убеждений и ценностей. Эта ситуация, однако, носит скорее гипотетический характер, поскольку до сих пор в Парламент страны на выборах избиралось не более 1–3 независимых депутатов (что не могло влиять на принимаемые решения), а в нынешнем составе депутатского корпуса их нет вообще.

Надо заметить, что наличие нескольких противостоящих правящей партии депутатских фракций создаёт определённые сложности и для самой оппозиции, требуя от неё согласования действий, что не всегда просто в силу существующих идеологических и политических разногласий между оппозиционными партиями. В глазах общественного мнения оппозиция может всё больше представлять как сообщество людей, несогласных с политикой правительства, но в то же время не предлагающих серьёзной альтернативы. Уязвимость официальной оппозиции в Канаде состоит ещё и в том, что она – не избранная народом оппозиция (в том смысле, что избиратели, отдавая свой голос конкретным кандидатам в округе, не уполномочивают их – равно как и ни одну из партий – выступать в роли оппозиции), что отрицательно сказывается на её легитимности.

Современные СМИ ставят партии в ситуацию непрерывной предвыборной кампании, вне зависимости от сроков проведения парламентских выборов. Причём от традиционной роли рупора определённой партии или «группы интересов» СМИ переходят на позиции «объективистского» подхода, позиционируя себя как представителей интересов всей читательской или зрительской аудитории, «свободно» подвергая критике все партии – как правящую, так и оппозиционные, что объективно осложняет задачи и правительству, и оппозиции [11].

В заключение следует сказать, что продолжающееся ослабление и «размывание» парламентской оппозиции – одна из главных проблем современной канадской политики. Оппозиция в Парламенте не представляет сплочённой политической силы – она разнородна по составу и целям, идеологии и методам деятельности. Оппозиционные партии не проявляют готовности к сотрудничеству и поддержке друг друга – ведь в случае изменения расстановки сил одна из них сама станет правящей, а остальные перейдут в оппозицию к бывшим «союзникам».

Оппозиционные партии сближает общая линия критики правительства, но предлагаемые ими политические альтернативы могут существенно различаться. Такое положение вещей создаёт трудности для самой оппозиции, играя на ру-

ку соблюдающей принципы партийной дисциплины правящей партии, действующей сплочённо, выражающей недвусмысленную позицию по актуальным вопросам жизни страны.

Состояние парламентской оппозиции – показатель «здоровья» Парламента и всей политической системы. Официальная оппозиция в Канаде более формализована и структурирована, чем во многих других странах. Это ведёт к переносу основной тяжести её деятельности на региональный уровень, поскольку многие важные политические решения принимаются именно там. Реальная оппозиция правящему большинству перемещается в столицы канадских провинций [23].

В отличие от других стран официальная оппозиция в Канаде практически всегда противостоит правящей партии в Парламенте. Современное положение парламентской оппозиции (которая, по определению, составляет парламентское меньшинство и поэтому не может влиять на исход голосования) смещает акцент её деятельности. Сегодня для оппозиции главное – влиять на общественное мнение, медленно, но верно «подтачивать» позиции правящей партии, привлекать на свою сторону колеблющихся избирателей, расширять электоральную базу в надежде победить на следующих парламентских выборах. То есть, по сути, деятельность оппозиции в Парламенте – уже своего рода часть новой предвыборной кампании, правда до поры до времени в основном направленная на критику оппонентов в правительстве. Вместе с тем, в будущем можно ожидать создание оппозиционных коалиций, пока не получивших развития в традициях канадского парламентаризма.

Традиционное доминирование в канадском Парламенте двух крупнейших партий – Либеральной и Консервативной – при фактически второстепенной роли малых партий ведёт к возрастанию «непартийного» протеста и лоббистской деятельности. Но, вместе с тем, оппозиционные партии и общественные движения не склонны к политическому радикализму, они занимают умеренную, взвешенную политическую позицию, не предпринимая и не призывая к «антисистемным» действиям, что позволяет рассчитывать на сохранение политической стабильности в долгосрочной перспективе и реформистский характер изменений. Правящая партия и оппозиция имеют больше общих интересов, чем кажется на первый взгляд. Они заинтересованы в том, чтобы Парламент был эффективно действующим органом власти. Парламентская система власти поэтому в большей мере заинтересована в консенсусе, чем, скажем, президентская.

При этом парламентская оппозиция в Канаде – и это очень важно – выполняет ещё одну незаменимую функцию – не даёт правительству успокоиться, создаёт обстановку конкуренции, стимулирующей поиск новых идей и решений, не позволяя наступить эпохе «политического застоя».

Список литературы

1. Демчук А.Л., Соколов В.И. Всеобщие выборы в Канаде: прежнее «правительство меньшинства» // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. 2009. № 1. С. 3–12.
2. Демчук А.Л., Соколов В.И. Канада: политические итоги всеобщих выборов 2011 г. // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. 2011. № 8. С. 31–44.
3. Лейпхарт А. Со-общественная демократия // Политические исследования. 1992. № 3. С. 86–99.

4. *Blondel J.* Political Opposition in the Contemporary World // Government and Opposition. Vol. 32. No. 4 (1997). P. 462-486.
5. *Brett J.* Parliament, Meetings and Civil Society. Lecture in the Department of the Senate Occasional Lecture Series at Parliament House on 27 July 2001 (<http://www.aph.gov.au/binaries/senate/pubs/pops/pop38/brett.pdf>).
6. *Brooke J.* Divided Loyalties: The Liberal Party of Canada, 1984-2008. Toronto: University of Toronto Press, 2010. 689 p.
7. Canada. Parliament. House of Commons. Guide to the Canadian House of Commons. Ottawa, 2008. 14 p.
8. Government of Canada (<http://www.canada.gc.ca>).
9. House of Commons. Canada. Detailed Article. Compendium. Procedure Online (http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c_d_privatemembersbillsnoticeintroduction1read-e.htm).
10. House of Commons. Canada. Debates of the Day. 20.03.1922.
11. How Canadians Communicate IV: Media and Politics / Ed. by D. Taras and Ch. Waddell. Edmonton: Athabasca University Press, 2012. 400 p.
12. *Jennings I.* Parliament. Cambridge: Cambridge University Press, 1939. 584 p.
13. *Johnson D.* Thinking Government: Public Sector Management in Canada. University of Toronto Press, 2006. 668 p.
14. *Kelso A.* Parliamentary Reform at Westminster. Manchester: Manchester University Press, 2009. 232 p.
15. Leaders of the Official Opposition (<http://www.parl.gc.ca/Parlinfo/Compilations/FederalGovernment/LeadersOfficialOpposition.aspx>).
16. *Lipset S.M.* Democracy in Alberta // Voting in Canada / Ed. by J.C. Courtney. Scarborough: Prentice-Hall of Canada, 1967. 210 p.
17. *Newman S.P.* Constitutional Politics in Canada and the United States. SUNY Press, 2007. 290 p.
18. Parliament of Canada. 41st Parliament, 2nd Session (<http://www.parl.gc.ca>).
19. Parliament of Canada. Glossary of Parliamentary Procedure (<http://www.parl.gc.ca/About/House/Glossary/glossary-e.html#oral-questions>).
20. Parliament of Canada. Glossary of Parliamentary Procedure (<http://www.parl.gc.ca/About/House/Glossary/glossary-e.html#allotted-day>).
21. *Patten S.* The Evolution of the Canadian Party System // Canadian Parties in Transition / Ed. by A. Gagnon and B. Tanguay. Peterborough, Ontario: Broadview, 2004. 574 p.
22. *Rowat D.* Our Referendums Are Not Direct Democracy // Canadian Parliamentary Review. Vol. 21. No. 3 (1998). P. 25-27.
23. *Seguin R.* and *Marrote B.* Quebec Opposition Denounces Fracking Legislation // Globe and Mail. 15.05.2013.
24. *Smith D.E.* Across the Aisle: Opposition in Canadian Politics. University of Toronto Press, 2013. 228 p.
25. *Sotiropoulos E.* Media Too Obsessed with Public Opinion Polling // The Hill Times. 20.02.2012.
26. Stanfield Acquiescence Explained // Canadian News Facts. 16-30.06.1970.
27. *Taber J.* Liberals Storm out of House Vote on Unilingual Auditor-General // Globe and Mail. 3.10.2011.