

# СООТНОШЕНИЕ ПРОЦЕССОВ ДЕВОЛЮЦИИ И ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ АМЕРИКАНСКОМ ПРАВОВОМ ПОЛЕ

Кадыр Караханов\*

*С первых лет существования американского государства развитие федерализма в стране происходило в контексте постоянного соперничества между федеральным правительством и штатами. Как и несколько веков назад, в настоящее время вопрос распределения полномочий между федеральными и региональными властями излишне политизирован. Распределение регулятивных полномочий в пользу штатов способствует освобождению федеральных органов исполнительной власти от чрезмерного груза обязанностей. Однако полноценный контроль политики штатов со стороны федерального центра практически неосуществим, так как федеральные чиновники не обладают информацией, доступной местным властям, что является основным аргументом сторонников деволюции. Описывая современное состояние данной проблемы, автор статьи приходит к выводу, что сегодня американский федерализм характеризуется отчасти парадоксальным сосуществованием двух параллельных процессов - централизации и расширения прав штатов.*

Прежде чем приступить к рассмотрению взаимоотношений штатов и федерации, следует отметить, что было бы серьезной ошибкой представлять их в качестве отдельных друг от друга структур, постоянно противоборствующих друг с другом по различным аспектам. На самом деле эти уровни власти являются ячейками одной сети, охватывающей одно и то же общество. В образовании властных структур штатов и федерации главная роль принадлежит гражданам, и с этой позиции борьбу за права штатов следует интерпретировать как борьбу граждан за свои права, в том числе за право выбранных ими органов власти штатов беспрепятственно осуществлять свои полномочия.

Иными словами, как федеральный уровень власти, так и властные структуры штатов являются по сути дела аренами политической борьбы между отдельными политическими группировками. Когда конгрессмены и представители законодательных собраний штатов вместе защищают интересы более или менее однородной политической

группы - их мнение по принципиальным вопросам совпадает, мы имеем дело с кооперативными отношениями федерального центра и субъектов. В другом случае, конгрессмены и законодатели штатов могут представлять интересы разных политических групп, и тогда принято говорить о конфликте федерального центра и штатов. Но на самом деле этот конфликт является лишь одной из органичных деталей политического механизма США.

С момента основания первых колоний Нового Света американцы спорят о «должном» распределении полномочий между федеральными и региональными властями. Тем не менее, как в ту эпоху, так и в нынешнюю представляется практически невозможным отделить этот вопрос от политики. Время от времени проблема распределения полномочий между федерацией и штатами находится на рассмотрении разнообразных государственных комиссий и научных организаций. Однако в результате своей деятельности эксперты приходят к тем же самым выводам, к которым в

\* Караханов Кадыр Караханович, соискатель кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России

свое время пришли отцы-основатели в 1787 году, а именно, что объективные научные критерии четкого разделения властных полномочий между федерацией и штатами не существуют [2]. Вопрос является политическим по своей природе. По замечанию известного исследователя федерализма Йорка Вилберна, «чтобы отнести какой-либо вопрос в ведение того или иного уровня власти, следует определить, на какой из них имеет влияние политическая группа, наиболее заинтересованная в решении этого вопроса» [10]. Следовательно, те, кто полагает, что именно федеральный центр наиболее эффективно решит насущные для них проблемы, являются на этот момент сторонниками сильной центральной власти. А те же, кто считает, что власти штатов быстрее оправдают их ожидания, выступают защитниками прав штатов. В соответствии с указанным выше критерием взгляды политических сил на вопрос «должного» разделения полномочий варьируются, и их мнение зависит не от научной концепции, но от практической возможности оказывать влияние на решения федеральных или региональных органов власти.

В тот или иной период времени северяне, южане, представители крупного бизнеса, мелкие фермеры, федералисты, демократы и республиканцы считали неоправданным федеральное регулирование определенных сфер деятельности. Они боролись с «властью Вашингтона» во имя идеалов федерализма. Однако реальной причиной подобного противостояния было несогласие сторон по таким практическим вопросам как существование рабства, реформа трудового законодательства, регулирование бизнеса, гражданские права.

Это лишь еще раз подтверждает исключительно политический характер дискуссии о взаимоотношениях федерального центра и штатов. Усиление власти Вашингтона на протяжении последних полутора веков американской истории стало объективной реальностью. Однако большинство политиков и исследователей, как бы ни отличались их позиции по отдельным вопросам, разделяют общую точку зрения о необходимости расширения полномочий штатов за счёт федерального правительства.

Федерация Соединенных Штатов, на данный момент старейшая из существующих в мире, никогда не была набором застывших правил, зафиксированных в Конституции. Гарантией стабильности в рамках этой системы являются одновременно

центробежные и центростремительные силы, при этом характер их взаимодействия и их соотношение определяется объемом полномочий, которыми пользуется центр и субъекты федерации. Подобные взаимоотношения обеспечивают сбалансированное сочетание в рамках единой системы элементов унитаризма и конфедерации. С 1930-х годов эволюция американского федерализма характеризуется непрерывным процессом концентрации властных полномочий в руках Конгресса и федеральных органов исполнительной власти. Однако, несмотря на то, что в настоящее время федеральная система стала более централизованной, чем прежде, процесс распределения полномочий между уровнями власти по-прежнему играет в ней важную роль.

Первоначальные 13 штатов представляли собой унитарные государства, обладавшие традиционно сильной системой местного самоуправления, что было характерно для стран англо-саксонского права. В 1781 году в результате войны за независимость возникла Конфедерация штатов, которая впоследствии была преобразована в единое государство с федеральной формой устройства. Общий вектор в сторону дальнейшей централизации в первой трети XIX века был поддержан решениями Верховного Суда под председательством Джона Маршалла. Становилось очевидным, что изменение баланса власти федерального центра и субъектов достижимо отнюдь не только при помощи громоздкого механизма принятия поправок к конституции.

Дальнейшая волна централизации в 1935 - 1970 гг. была основана на использовании Конгрессом таких финансовых инструментов, как обусловленные гранты и налоговые кредиты. Конгресс выработал специальную процедуру, которая позволяла избегать нарушения и изменения конституционного статуса штатов при необходимости ограничивать их права по отдельным случаям. Согласно данным исследователя Джозефа Циммермана, подобный феномен можно обозначить как «федеральное опережение» (federal preemption), подразумевающее активное нормотворчество со стороны федеральных властей на стыке полномочий и компетенций центра и субъектов с опорой на пункт 2 ст. 6 Конституции, в котором говорится о верховенстве федеральных законов над законами штатов, а также многочисленные недомолвки конституции, таким образом обращая существующие правовые положения в свою пользу.

Дж. Циммерман выделяет два типа «федерального опережения»: полное и частичное. Первое имеет место в случае, когда Конгресс законодательно исключает возможность штата осуществлять нормативное регулирование определенной деятельности, второй - если федеральный закон устанавливает лишь общие направления регулятивной политики, оставляя за штатом определенную свободу действий в этих рамках. Согласно Дж. Циммерману, «именно способность Конгресса принимать на себя частичную или полную ответственность за регулирование различных сфер конкурирующей компетенции автоматически обеспечивает постоянное обновление федеративной системы» [12].

Еще в 18 веке существовали опасения и сомнения касательно возможности центра ущемлять права штатов, причем в рамках существующего законодательства. Вместе с тем, сфера конкурирующей компетенции на протяжении долгого времени оставалась практически нетронутой: Конгресс предпочитал практически не использовать свое право вторжения на это поле. Однако с того момента, когда был в 1965 году принят первый «рамочный» закон о качестве питьевой воды, согласно положению которого штатам буквально навязывался единый общенациональный стандарт, Конгресс все чаще и активнее стал прибегать к этому своему праву. Вскоре последовали и другие законодательные положения и нормативные акты как с полным, так и частичным «опережением». Таким образом, с середины 1960-х годов началось усиление федерального центра «галопирующими», по замечанию Циммермана, темпами [10].

В отношениях федерации и штатов на сегодняшний день Конгресс выполняет три основные функции: оказывает штатам помощь, инициирует различные общенациональные программы и осуществляет контроль за их выполнением. Конгресс стимулирует развитие социальной сферы в штатах при помощи различных финансовых (в виде целевых грантов, налоговых кредитов и т.п.) и административно-технических средств. Контроль осуществляется путем использования механизма тотального опережения, который позволяет вывести регулирование различных сфер из компетенции правительства штата. В качестве инициатора Конгресс выступает, издавая законы в рамках частичного федерального опережения, формируя, таким образом, норма-

тивную базу для будущего взаимодействия центра и субъектов в сфере осуществления какой-либо из социальных программ.

Когда на свет появилась Конституция США, ее создателей волновал вопрос, где находится разумный предел централизации в отношениях федерального центра со штатами и какой характер этот процесс будет носить.

В 19 веке усиление федерального центра осуществлялось постепенно и было основано на использовании «скрытых» полномочий Конгресса и знаменитых решениях Верховного Суда под председательством Джона Маршалла. Однако, как было указано ранее, в 1894 году Конгресс впервые включил в программы финансовой помощи штатам определенные условия оказания такой помощи, что резко усилило влияние федерального центра на процесс принятия решений правительствами штатов. Спустя 30 лет появились налоговые кредиты с целью заставить штаты установить единую ставку налога на наследство и учредить соответствующее требованиям федерального закона пособие по безработице. Резкое увеличение количества обусловленных грантов в конце 50-х начале 60-х годов прошлого столетия привело к серьезному расширению регулятивных полномочий Конгресса в отраслях, находившихся ранее в компетенции штатов.

Изменения в экономической и социальной сферах, включая дальнейшую национализацию и глобализацию экономики, повлекли за собой перераспределение сфер компетенции между федеральным, субъектным и местным уровнями власти. Политическая система США с 1965 года стала более сложной и чувствительной к переменам. Отношения между уровнями власти постоянно менялись под воздействием многочисленных программ целевых грантов, налоговых кредитов, появления новых общенациональных нормативных актов в различных областях, создания разнообразных федеральных ведомств, расширения функций штатов в процессе исполнения законов в рамках частичного федерального опережения.

Перечисленные нововведения, выражаясь языком точных наук, способствовали переходу федеральной системы из состояния покоя в состояние постоянного движения, что вызвало многочисленные трудности, связанные с невозможностью определить, какой орган отвечает за решение того или иного вопроса. Этот многоуровневый

лабиринт, созданный законами Конгресса в рамках процедуры федерального опережения, не может быть разрушен при помощи тривиального распределения функций между уровнями власти, по причине сложного характера взаимосвязи последних.

По мнению большинства американских исследователей, причины столь резкого роста сфер федеральной компетенции тесно связаны с деятельностью основных политических групп, осуществляющих финансирование избирательных кампаний членов Конгресса. В большинстве случаев деятельность таких групп, несущих основное бремя финансовой нагрузки, подпадает под действие федерального законодательства и законов штатов.

Широкое использование механизма федерального опережения с 1965 года создает впечатление о всемогуществе Конгресса. Однако, если мы отделим факты от многочисленных обвинений в чрезмерном усилении федерального законодательного органа, получится совсем иная картина. Верховный Суд, который играет роль арбитра в спорах между федеральным центром и штатами, периодически признает законы Конгресса недействительными на основании того, что они выходят за рамки конституционных полномочий последнего. Кроме того, Конгрессу принадлежат делегированные и подразумеваемые конституцией законодательные полномочия, поэтому он не имеет возможности непосредственно предоставлять социальные услуги гражданам. Используя различные инструменты из своего арсенала, он может только провоцировать штаты на выполнение тех или иных мероприятий федеральной политики.

Политика минимального федерального опережения позволяет унифицировать законодательную базу по регулированию определенной деятельности в масштабе всей страны и одновременно обеспечить рост административных полномочий штатов в этой сфере.

Распределение регулятивных полномочий в пользу штатов, помогает освободить федеральные органы исполнительной власти от чрезмерного груза обязанностей. Их функции сводятся к координации мероприятий властей штатов в русле общенациональной политики и контролю за их проведением. Но полноценный контроль политики штатов со стороны федерального центра практически неосуществим по причине того, что чиновники в Вашингтоне не обладают информацией, доступной мест-

ным властям, что является основным аргументом сторонников деволюции.

Понятие «деволюция» (devolution) традиционно применяется в юриспруденции, означая передачу права, ответственности, имущества от одного лица другому. В узко политическом смысле деволюция - это делегирование власти центральными властями в пользу органов регионального или местного самоуправления.

О необходимости передачи ряда полномочий федерального правительства штатам заговорили еще в 1950-е годы, однако расцвет процесса деволюции пришелся на правление Р. Рейгана. В своей предвыборной программе он сформулировал довольно радикальную концепцию преобразования политической системы в США - концепцию «нового федерализма». В ее основу легли популистские заявления о необходимости заставить коррумпированный Вашингтон поделиться властью с «народом».

Позже Б. Клинтон вернулся к данной проблеме, и в 1994 году свет увидел документ «Контракт с Америкой», в котором коренное преобразование федеративной системы рассматривалось в качестве важнейшего политического приоритета.

Основное место отводилось фискальной деволюции, где важную роль сыграл закон Personal Responsibility and Work Opportunity Act (PRWOA), который перевел большое число программ по социальному обеспечению в блоковые гранты. Так в 1996 году Конгресс перевел программу помощи малообеспеченным семьям с детьми (AFDC) в блоковую субсидию (заменив ее на программу временной помощи для нуждающихся семей - TANF), что дало штатам большие возможности относительно того, как потратить деньги. На перевод медикейд в блоковый грант было наложено президентское вето. Однако в бюджете на 1997 год были все же внесены определенные изменения и в медикейд, и в новую страховую программу для детей (SCHIP), что позволило штатам играть большую роль в определении уровня услуг. Можно утверждать, что администрация У. Клинтона преуспела в использовании экспериментаторства на уровне штатов: согласно акту PRWOA, проводилось 47 новых экспериментов в области социального обеспечения.

Эти попытки в области деволюции вызвали огромный поток критики. В политике Клинтона был усмотрен отход от главной функции федерального правительства - защите бедных и слабых. Недовольные поли-

тикой У. Клинтона в основном были обеспокоены тем, что в результате большое число пациентов не получит необходимый уровень услуг. По мнению П. Петерсона, политические шаги по переводу категорических субсидий в блоковые и политика децентрализации имеют под собой определенный политический смысл: национальные политики могут получить дополнительный кредит за урезание правительственных трат и избежать обвинений в неэффективности проведения программ для малообеспеченных слоев населения, так как эти проблемы перекинуты на плечи губернаторов, мэров и других штатных и местных официальных лиц.

На протяжении последних десятилетий тема возможностей и последствий дальнейшего развития процесса деволюции и перераспределения власти и полномочий в американской федерации, а также влияние этих трансформаций на основные группы политических игроков с их интересами – оказалась в фокусе обсуждений. Самый последний всплеск информационной активности вокруг вопроса о деволюции произошел в связи с петицией Техаса об отделении, которую подписало 115 тыс. человек из 34 штатов. Поскольку порог в 25 тыс. подписей был превышен, Б. Обаме предстоит предоставить официальный ответ на данную петицию, что не позволит этому событию пройти незамеченным. Основной причиной отделения называется чрезмерное превышение полномочий федеральным правительством. Несмотря на то, что большинство исследователей называют данное действие политической провокацией, настораживает схожесть событий со временами гражданской войны (петицию подписали в основном в тех штатах, которые образовали Конфедерацию).

Такое внимание к теме прав штатов создаёт впечатление, что деволюционные процессы потенциально способны кардинально изменить устоявшуюся государственную систему и правила ее функционирования, обретая лавинообразный характер. На практике, тем не менее, ничего подобного не происходит; фундаментальный парадокс деволюции по-американски состоит в том, что в рамках созданной в США федеративной системы всякое «радикальное» перераспределение власти недопустимо, или, точнее, оно может носить исключительно виртуальный характер. Иными словами, при ближайшем рассмотрении выясняется, что деволюция зачастую выступает

в роли популярного лозунга, решающего ряд политических задач (как, например в примере с петицией Техаса), но не оказывающего практически никакого влияния на реальный баланс компетенций федеральной и региональных властей.

Так, по мнению Джона Кинкейда, ключевая проблема дебатов о деволюции состоит в том, что общепринятого определения данного понятия применительно к американской ситуации не существует. Ключевым фактором при этом является наличие иерархической структуры власти [6]. Другими словами, подобный процесс возможен лишь в рамках выстроенной вертикали взаимодействий между центром и субъектами, что фактически исключает возможность деволюции в США. В этом свете практически можно говорить о возможном перераспределении власти между отдельными субъектами – штатами – с учетом того, что Конституция США определяет местное самоуправление в рамках именно их компетенции.

Другим аргументом в пользу невозможности существования в США деволюции служит Десятая поправка к Конституции, в соответствии с которой полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам, и пользование которыми не запрещено отдельным штатам, сохраняются за штатами. Вместе с тем, по замечанию Джеймса Медисона, властные полномочия федерального центра в силу своей немногочисленности четко очерчены, в отличие от компетенций правительств штатов. Поэтому передать штатам какие-либо полномочия невозможно, так как им и так принадлежат все полномочия, лежащие за рамками федеральной компетенции.

На практике со времен Р. Рейгана происходила не деволюция, а вторжение Конгресса в компетенцию штатов: продолжалось принятие законопроектов, «опережающих» местное законодательство. Так, Дж. Кинкейд отмечал, что «федеральная система в 1999 году централизована куда больше, нежели в 1899 или даже 1969 годах» [6].

Сосуществование процессов централизации и расширения прав штатов как никогда стало очевидно во время первого президентского срока Б. Обамы (2008-2012 гг.). В отсутствие всеобъемлющей программы в области федерализма его подход отличался точечными инициативами, различными по характеру в зависимости от ситуации. Так, например, в области экономики наблюдались процессы централизации власти. Под

управление федерального правительства перешел ряд банков, автомобильная промышленность, был создан регулирующий механизм в области финансов. По некоторым отзывам, «в первые 18 месяцев действия администрации в области экономики по своим масштабам и объемам федерального вмешательства могут конкурировать с политикой Нового курса».

В других областях вмешательство федерального правительства было менее очевидным. Задавая основные направления развития, оно оставляло штатам право принятия конкретных решений. Президент Б. Обама использовал федеральные законы, чтобы «задать направление, нежели для установления ограничений». Так, например, на федеральном уровне была поставлена цель удвоить экспорт, однако центральное пра-

вительство не указывало, каким именно образом штаты должны были вовлекаться в международную торговлю.

Итак, представляется, что деволюция - небезынтересный феномен. Последнее время федеральный центр в США последовательно и неуклонно шел по пути увеличения и укрепления своей административной власти, вместе с тем, в противовес прошлому американскому опыту в этой сфере этот процесс сопровождается масштабная антицентралистская риторика, а субъекты американской федерации продолжают играть активную и важную роль в политической системе. Фактически, можно наблюдать параллельное сосуществование двух противоположно направленных тенденций: укрепление центра и укрепление полномочий и расширение власти штатов.

### Литература:

1. Боботов С.В., Жигачев И.Ю. Введение в правовую систему США. М., 1997.
2. Федералист. Политическое эссе А.Гамильтона, Дж.Мэдисона и Дж.Джея: Пер. с англ. / Под общ. ред., с предисл. Н.Н. Яковлева, коммент. О.Л.Степановой, М., 2000.
3. Burns J.M., Peltason J.W. Government by the People. The dynamics of American national government. Prentice-Hall, 1966.
4. Gingrich N. Contract with America. New York: Times Books, 1994.
5. Flakus G. Some Discontented Texans Talk Secession // Voice of America. November 21, 2012 // <http://www.voanews.com/content/secession-texas/1550830.html>
6. Kincaid J. Devolution in the United States: Rhetoric and Reality // Paper prepared for the symposium on Rethinking Federalism in the EU and U.S., Kennedy School of Government, Harvard University, 19-20 April 1999.
7. Peacefully grant the State of Texas to withdraw from the United States of America and create its own NEW government // We the People // <https://petitions.whitehouse.gov>.
8. Remaking Federalism to Remake the American Economy. February 16, 2012 // Brookings // <http://www.brookings.edu/research/papers/2012/02/16-federalism-katz>
9. Robertson D. A Dictionary of Modern Politics, 2nd ed. London: Europa Publications, 1996.
10. Willburn Y.F. The States as Components in the Areal Division of Powers. Arthur Maass (ed.), Area and Power. The Free Press, 1978.
11. Zimmerman J. F. Contemporary American Federalism. The Growth of National Power. Leicester and London: Leicester University Press, 1992.
12. Zimmerman J.F. Federal Preemption: The Silent Revolution. Ames: Iowa State University Press, 1991.

## THE BALANCE OF DEVOLUTION AND CENTRALIZATION IN MODERN AMERICAN LAW

Since the first years of the United States of America the development of Federalism has been fueled by continuous competition between federal and state governments. The distribution of powers between the federal and regional authorities could relieve the federal ones. But this issue is strongly politicized. Besides, the federal authorities are not able to control regional authorities because they do not possess the necessary information. Such a state of affairs is usually used by advocates

of devolution as the main argument to prove their idea. Describing the current state of affairs in this area the author of the article comes to the conclusion that American Federalism today paradoxically involves both centralization and devolution trends.

Kadyr Karakhanov,  
Postgraduate Researcher, Constitutional Law  
Department, MGIMO(University) under the  
MFA of Russia

**Ключевые слова:**

американский федерализм, централизация, деволюция, федеральное опережение.

**Keywords:**

American Federalism, centralization, devolution, federal preemption.

**References:**

1. Bobotov C.B., Zhigachev I.Yu. Vvedenie v pravovuyu sistemu SShA [Introduction to the US legal system]. Moscow, 1997.
2. Burns J.M., Peltason J.W. Government by the People. The dynamics of American national government. Prentice-Hall, 1966.
3. Gingrich N. Contract with America. New York: Times Books, 1994.
4. The Federalist Papers. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2008. 280 p. [Russ.ed.: Federalist. Politicheskoe e'sse A.Gamil'tona, Dzh.Me'disona i Dzh.Dzheya: Per. s angl. / Pod obshh. red., s predisl. N.N.Yakovleva, komment. O.L.Stepanovoj, M.: Izdatel'stvo «Ves' Mir», 2000.]
5. Flakus G. Some Discontented Texans Talk Secession // Voice of America. November 21, 2012 // <http://www.voanews.com/content/secession-texas/1550830.html>
6. Kincaid J. Devolution in the United States: Rhetoric and Reality // Paper prepared for the symposium on Rethinking Federalism in the EU and U.S., Kennedy School of Government, Harvard University, 19-20 April 1999.
7. Peacefully grant the State of Texas to withdraw from the United States of America and create its own NEW government // We the People // <https://petitions.whitehouse.gov/petition/peacefully-grant-state-texas-withdraw-united-states-america-and-create-its-own-new-government/BmdWCP8B>
8. Remaking Federalism to Remake the American Economy. February 16, 2012 // Brookings // <http://www.brookings.edu/research/papers/2012/02/16-federalism-katz>
9. Robertson D. A Dictionary of Modern Politics, 2nd ed. London: Europa Publications, 1996.
10. Willburn Y.F. The States as Components in the Areal Division of Powers. Arthur Maass (ed.), Area and Power. The Free Press, 1978.
11. Zimmerman J. F. Contemporary American Federalism. The Growth of National Power. Leicester and London: Leicester University Press, 1992.
12. Zimmerman J.F. Federal Preemption: The Silent Revolution. Ames: Iowa State University Press, 1991.