ПРАВОВАЯ ОСНОВА, МЕХАНИЗМ И ЗНАЧЕНИЕ АМЕРИКАНСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА, ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ПОЛИТИЧЕСКУЮ СИСТЕМУ США

Ксения Гетман

Проблема американского федерализма достаточно широко освещена в отечественной и зарубежной литературе. Целью рассмотрения основ и значения американского федерализма в данной статье является изучение сущностных особенностей конституционной системы США, которые обусловили стабильность двухпартийной системы США и ее специфику.

Как отмечается в монографии Дина Мак-Свина и Джона Звеспера, децентрализация и разделение политической власти в США обусловлены самим существованием штатов, с закрепленными за ними конституционными полномочиями, часть которых они, в свою очередь, передают местным властям. Нечто подобное происходит и с партиями. В каждом штате имеется отличная от других политическая система, действующая в конституционных и культурных рамках данного штата. Обилие избираемых правительственных должностей на местном уровне и уровне штатов обусловливает децентрализацию и слабость партий на местах [1].

Федерализм является одним из главных принципов использования власти в конституционной системе США, который заключается в разделении политической власти между субъектами федерации (штатами) и федеральными органами власти. Компетенция штатов и федеральных органов власти при этом строго разграничена во избежание конкуренции властей. В государстве действуют отлаженные механизмы осуществления власти, основанные на федерализме и поддерживающие его.

Конституция США, двухсотлетнюю годовщину которой Америка отпраздновала в 1989 г., является правовой основой американского федерализма и своего рода символом, который помогает держать нацию вместе.

Конституция США содержит четкий перечень вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов власти:

Полномочия Конгресса США
(разд. 8 ст. I, ч. 8 разд. 9 ст. I, разд. 3 ст. IV) [2]:

— налогообложение; заем и выпуск денег; формирование и содержание армии; обеспечение совместной обороны и объявление войны; регулирование торговли с иностранными государствами и между отдельными штатами; учреждение судов, нижестоящих по отношению к Верховному суду; установление правил натурализации и законов о банкротстве; учреждение почтовых служб; защита авторских прав и выдача патентов; полномочие принимать в Союз новые штаты и др.;

— так называемые "подразумеваемые полномочия" — "издавать все законы, которые необходимы и уместны для осуществления вышеперечисленных полномочий и всех других полномочий, предоставленных Конституцией правительству Соединенных Штатов, или какому-либо его департаменту, или должностному лицу" — предоставляют возможность конкуренции с властью штатов.

Полномочия Президента США
(разд. 2 ст. II):

— осуществление функций главнокомандующего; право отсрочки исполнения приговоров, помилования за преступления против Соединенных Штатов (за исключением дел по импичменту); осуществляемые по совету и с согласия Сената полномочия заключения договоров и назначения на должности послов, официальных представителей и консулов, судей Верховного суда и других должностных лиц Соединенных Штатов; рекомендация к рассмотрению Конгресса любых мер, чрезвычайный созыв обеих либо одной палат; прием послов и других официальных представителей.

В соответствии с поправкой X к Конституции, ратифицированной в 1791 г., штаты наделяются так называемой "остаточной" компетенцией по отношению к компетенции федеральных органов власти: "Полномочия, не делегированные Соединенным Штатам Конституцией, а также не запрещенные ею для штатов, даруются соответственно штатам или народу" [3].

В разделе 10 статьи I Конституции перечисляются полномочия, запрещенные для штатов (заключать какие-либо договоры, вступать в союзы; чеканить монету; выпускать кредитные билеты; содержать войска или военные суда в мирное время; вступать в войну; облагать какими-либо пошлинами ввоз и вывоз товаров; принимать билли об опале; принимать законы, имеющие обратную силу, и др.)

Необходимо отметить, что в ведении штатов и органов местного самоуправления остаются многие важные функции управления, а аппарат чиновников правительств штатов и органов местного самоуправления в пять раз больше федерального. Соблюдение законов и общественного порядка (полиция), государственные школы, общественные работы, органы контроля за землепользованием (размежевание, строительство домов), система исправительных учреждений, транспорт находятся под контролем штатов, регулируются их законами и финансируются за счет налогов, которые собирают штаты и органы местного самоуправления. Ряд программ в этих областях полностью или частично финансируются федеральным правительством, но обязанность по их осуществлению возложена на органы местного самоуправления и правительства штатов.

Ответственность за ряд важных функций разделяется между органами управления всех уровней. Службы здравоохранения и социального обеспечения привязаны к органам управления штатов, округов и страны в целом.

Обширные полномочия центрального правительства осуществляются зачастую через администрации штатов посредством регулирования, планирования, поощрения в соответствии с национальными интересами. Для этой же цели часто используются федеральные субсидии. В качестве примера можно привести предоставление федеральных субсидий на строительство дорог в обмен на введение ограничения скорости на дорогах до 55 миль в час и запрет на продажу спиртных напитков лицам моложе 21 года [4].

Гетман Ксения Юрьевна — первый секретарь Договорно-правового управления Министерства иностранных дел Республики Беларусь

США состоят из 50 штатов и федерального округа Колумбия. Федеральный округ Колумбия, образованный в результате уступки части территорий штатами Мэриленд и Виргиния в пределах города Вашингтон, статусом штата не обладает. "Отцы-основатели" Конституции решили, что местопребывание федеральных органов не должно находиться в пределах какого-либо штата, чтобы не зависеть от властей штата (разд. 8 ст. I Конституции) [5]. Конституция предоставляет Конгрессу исключительные законодательные полномочия в отношении федерального округа Колумбия.

Штаты, как субъекты федерации, не обладают государственным суверенитетом и не имеют права выхода из союза.

Одним из вопросов, поставленных Гражданской войной 1861—1865 гг., был вопрос: может ли штат выйти из федерального союза?

Война возникла из-за экономических противоречий северных и южных штатов (Юг даже называл ее "войной между штатами"). Применение такого технического усовершенствования, как хлопкоочистительная машина, привело к тому, что в южных штатах широкомасштабное сельское хозяйство, основанное на рабском труде, стало приносить огромные доходы. Большие деньги обеспечивали южным штатам контроль в национальных органах управления страной. В южных штатах отсутствовали стимулы для развития промышленности. На севере и среднем западе климат и бедные почвы не способствовали развитию сельского хозяйства. Рабство было официально запрещено. Сельское хозяйство продолжало развиваться в виде небольших частных ферм, но большая часть этого региона выбрала путь промышленного развития.

Экономические противоречия привели к политическому конфликту, который поставил под угрозу целостность страны. Гражданская война, унесшая жизни более миллиона человек (население страны составляло 30 миллионов) и подорвавшая экономику южных штатов, тем не менее ответила на поставленный вопрос: ни при каких обстоятельствах штаты не могут выйти из федерального союза [6].

Разделы 1, 2 статьи IV и раздел 1 поправки XIV к Конституции закрепляют принципы равноправия штатов и граждан всех штатов.

Согласно положениям статьи IV в каждом из штатов "полное доверие и уважение должны оказываться официальным актам, документам и судебным материалам другого штата"; гражданам каждого из штатов предоставляются все привилегии и льготы граждан в других штатах.

В соответствии с положениями раздела 1 поправки XIV к Конституции граждане Соединенных Штатов являются одновременно гражданами того штата, в котором они проживают [7].

Каждый штат имеет свою конституцию, свои законодательные органы — легислатуры, свою исполнительную власть, во главе которой стоит губернатор, свою судебную систему.

Конституции штатов определяют предметы ведения штатов: вопросы, регламентирующие избирательный процесс, здравоохранение, образование, права и свободы граждан и др.

Основная функция легислатур — принятие законодательства в форме статутов, которые должны соответствовать Конституции, законам и международным договорам США, а также конституции самого штата. Статуты обладают высшей правовой силой по отношению к нормам общего права, актам исполнительной власти и решениям местных органов власти штата. Легислатуры также принимают бюджет или финансовые программы.

Судебная власть США, предоставленная Верховному и нижестоящим судам, осуществляется на основе закрепленного в статье VI Конституции 1787 г. принципа верховенства федерального права — "Конституции, законов Соединенных Штатов, принимаемых во исполнение ее, и всех договоров, которые заключены или будут заключены властью Соединенных Штатов" — над правом отдельных штатов [8]. Данное положение означает, что в случае коллизии норм федерального права и норм права отдельных штатов, в том числе конституционных, судебные органы должны применять общефедеральные нормы.

Верховный суд США является важным инструментом урегулирования основных политико-юридических проблем, возникающих в отношениях между федерацией и штатами. В соответствии со статьей III Конституции он обладает первоначальной юрисдикцией по делам, в которых штат является стороной.

Так, в 1819 г. Верховный суд вынес решение по делу *McCulloch v. Maryland*, занявшее центральное место в вопросе толкования прав Конгресса и приоритета федерального законодательства над законодательством штата. Верховный суд под председательством Дж. Маршалла не позволил использовать поправку X в борьбе штата Мэриленд за право обложения налогом Банка Соединенных Штатов, прибегнув к принципу верховенства федерального законодательства и отвергнув правомочность штата принимать статуты, содержащие подобные регуляции [9].

Ратификация в 1868 г. поправки XIV к Конституции теоретически расширила контроль Верховного суда за действиями штата, провозгласив в разделе 1, что "ни один из штатов не должен издавать или применять законы, которые ограничивают привилегии и льготы граждан Соединенных Штатов, и не может какой-либо штат лишать какое-либо лицо жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры; не может отказывать кому-либо в пределах своей юрисдикции в равной защите на основе законов". Граждане получили дополнительные основания, по которым можно добиваться изменения политики штата через Верховный суд.

Выборный процесс в США также прочно основан на федерализме. Штаты и их законодательные органы играют важную роль в формировании федеральных органов власти. Конгресс состоит из членов, которые избраны на местах и являются во время проведения выборов гражданами тех штатов, от которых они избираются (в соответствии с положениями Конституции Палата представителей состоит из 435 членов, избираемых раз в два года гражданами отдельных штатов и распределяемых по штатам пропорционально количеству их населения; Сенат образуется путем выбора двух сенаторов от каждого штата, избираемых его гражданами на шесть лет). Подобный механизм формирования высшего законодательного органа США позволяет штатам оказывать реальное воздействие на его деятельность. Следствием того, что Сенат США осуществляет представительство штатов, является то, что по вопросам, которые важны для большинства штатов и по которым складывается консенсус в плане возражений против руководства, Сенат может блокировать вызывающее возражение конституционное законодательство.

Требования к избирателям также определяются штатами. В соответствии с положениями раздела 2 статьи I и поправки XVII к Конституции избиратели в каждом штате должны удовлетворять требованиям, предъявляемым к избирателям при выборах в наиболее многочисленный законодательный орган штата.

Согласно положениям раздела 1 статьи II Конституции президент и вице-президент избираются выборщиками, которые назначаются штатами в порядке, установленном их легислатурами. Число выборщиков равно общему числу сенаторов и представителей, которых штат имеет право направить в Конгресс. Поправка XII, ратифицированная в 1804 г., дала дальнейшие разъяснения способам выбора президента и вице-президента, однако оставила за штатами контроль критериев для избирателей и назначения выборщиков.

Закон о проведении федеральных выборов 1974 г. содержит ряд положений, оговаривающих количество подписей избирателей, необходимое для официальной регистрации кандидатов на президентских выборах. В свою очередь, каждый штат самостоятельно определяет количество подписей избирателей, дающих право кандидату в президенты участвовать в первичных выборах в штате.

Кандидат в президенты должен создать коалицию штатов с целью набрать 270 голосов по Коллегии выборщиков, для того чтобы стать президентом. Такая система побуждает кандидатов в президенты концентрировать свое внимание на густонаселенных штатах. Кандидат, заручившись поддержкой 10 таких штатов, получает голоса 254 выборщиков, недобирая всего 16 голосов до требуемых 270. У президента, думающего о переизбрании, есть основания проявлять особое внимание к таким штатам.

Институт коллегии выборщиков важен для штатов, поскольку повышает их роль в выборе президента, а последний, заинтересованный в голосах, вынужден учитывать интересы штатов.

Верховный суд и Конгресс затрагивают сферу критериев, позволяющих гражданам стать избирателями, руководствуясь законами о гражданских правах, а также конкретными делами. Федеральное правительство предоставляет защиту от дискриминации черным американцам и другим меньшинствам, что было достигнуто принятием законов о гражданских правах и решениями Верховного суда. Поправка XXVI снизила минимальный возраст избирателей до 18 лет. В остальном штаты сохраняют свои привилегии в определении критериев, предъявляемых к избирателям.

Федерализм влияет и на виды американских политических партий. Важные правительственные институты и центры политической власти находятся и на национальном уровне, и на уровне штатов.

Существует несколько дел, по которым Верховный суд укрепил позиции национальных партий, что в свою очередь ослабило местные партии и партии штатов, которые потеряли часть своей автономии: *Казенс против Выгода; Общество Райпон против Национальной Республиканской партии; Демократическая партия против ЛаФоллетт* [10].

Через решение этих дел Верховным судом была прочно установлена доктрина приоритета права национальных партий, право которых в области контроля выборов кандидата в президенты и контроля национальных конвенций стало высшим законом в стране.

Высшим органом Республиканской и Демократической партий, которым является партийный съезд, созываемый один раз в 4 года, утверждается официальный кандидат партий на пост президента. Между съездами управление осуществляется национальными комитетами, которые состоят из делегатов-представителей от каждого штата. Национальные комитеты определяют время и место проведения национальных съездов, устанавливают квоту представителей на съезде от каждого из штатов и разрабатывают правила, в соответствии с которыми избираются делегаты на съезд. Определение численного состава и того, каким образом будут избираться делегаты на съезд, в значительной степени влияет на шансы различных кандидатов [11].

Федеральная система политических партий, имеющих свою базу в штатах, способствует независимости членов Конгресса от президента. Президент вынужден работать со слабыми, разобщенными политическими партиями, которые в меньшей степени могут воздействовать на своих членов. Сенаторы и члены Палаты представителей обычно самостоятельно и за свой счет организуют избирательные кампании. Независимость от политических партий и президента позволяет законодателям добиваться преимуществ для собственных избирателей и обслуживать специальные интересы.

"Члены федерального законодательного учреждения будут, по-видимому, склонны чрезмерно связывать себя с локальными обществами", — предвидел Мэдисон.

Для осуществления своих программ президенту дается 4 года, возможно, 8 лет. Они определяют политику национальных приоритетов и быстро продвигаются с реализацией в первый год полномочий до традиционного падения популярности; Конгресс работает медленнее; он непроизводителен, главным образом потому, что представляет обширный спектр локальных интересов [12].

Вместе с тем подходы применительно к природе федерализма могут становиться ключевым элементом и президентской кампании. Президенты, имеющие опыт деятельности в качестве губернаторов штатов, приходят в Вашингтон с оригинальными взглядами на федерализм и на роль правительства страны. Это в меньшей степени свойственно президентам, которые занимались главным образом законодательной деятельностью. Это видно на примере Картера, Рейгана и Клинтона. Между тем, попытка Никсона обрести опыт деятельности в качестве губернатора не удалась, и он стал стойким защитником усилий, направленных на укрепление роли штатов. Связи ослабли в результате деятельности нынешней администрации. В подходе Клинтона к государственной политике ориентация на штаты малозаметна.

Когда у власти находились администрации Никсона, Картера и Рейгана, имели место достаточно откровенные усилия, направленные на снижение роли, которую правительство страны играет в федеративной системе. Буш сохранил рейгановские акценты. Снизился уровень регламентаций по поводу деятельности руководства штатов. Основные схемы наиболее важных программ, ответственность за которые делят между собой правительство страны и правительство штатов, остались, как правило, неизменными [13].

Дебаты по поводу размеров и размахов активности центрального правительства остаются постоянной темой, разделяющей партии изнутри и разъединяющей две ведущие партии в Америке. Республиканцы в Кон-

грессе заняты сокращением размеров и сфер влияния национального правительства, исключая вопросы обороны. Они хотят меньше регламентаций и правительственного вмешательства в ежедневную жизнь рядовых граждан. В Конгрессе, между тем, много республиканцев, которые хотели бы больших правовых регуляций по некоторым вопросам морального характера. Либертаристы хотят, чтобы правительство не вмешивалось в вопросы частной морали и личной жизни американцев. Эта борьба внутри республиканской партии иллюстрирует тему о размерах и сферах влияния национального правительства. Демократы меньше боятся центрального правительства, обращаясь к нему за защитой основных гражданских прав и выполнением таких функций, которыми не занимается частный сектор, например, социальное благосостояние [14].

Конституционная структура США имеет в своем основании убеждения и ценности, поддерживаемые американским народом. Конституция США явилась отражением тех взглядов на принципы формирования правительства, которых придерживались люди, причастные к ее созданию. В свою очередь, благодаря действию государственного механизма, учрежденного на основе требований Конституции, принятой более 200 лет назад, воспитывается верность американской нации принципам, лежащим в основе модели государственного устройства США и сформированным самой американской историей.

Политические принципы, которые управляют американским обществом сегодня, в свое время произошли и выросли в штатах. Штаты, возникшие изначально как маленькие суверенные нации, путем конфедерации в целях общего интереса образовали союз.

Проблема федерализма — это то, что породило наибольшие разногласия и во время борьбы за ратификацию новой Конституции, и во время раннего развития нации. Конфедерация, предшествовавшая Конституции, была основана на авторитете штатов, национальное правительство было созданием штатов, и штаты сохраняли все суверенные полномочия, кроме тех, которые были специально отданы нации (их было мало). Образование, называемое Соединенными Штатами, описывали как лигу суверенных штатов. Перед Гражданской войной и раньше, вплоть до установления федеральной Конституции 1787 г., люди называли себя "вирджинцами" или "нью-йоркцами" в первую очередь, а потом — гражданами США. Перед Гражданской войной было принято говорить о Соединенных Штатах во множественном числе, тогда как сейчас о Соединенных Штатах говорят в единственном числе.

Решение собраться в Филадельфии было обусловлено тем, что статьи Конфедерации 1781 г. были не в состоянии предотвратить центробежные силы и защитить национальное единство. Вплоть до 1786 г. экономическое и политическое положение североамериканских колоний было весьма неустойчивым. Вновь образованные штаты обладали полной автономией в законодательной и судебной областях, вели выгодную для них политику, а правительство конфедерации было весьма слабым. Национальное правительство не имело права регулировать торговлю, оно утратило контроль даже за внешними сношениями, и некоторые штаты начали самостоятельные переговоры с европейскими государствами. Беспорядки стали угрожать и людям, и имуществу. Торговля замерла, урожай не собирался, деньги обесценивались. Штаты стали выпускать свои ассигнации. Быстро распространялась спекуляция землей, народ не желал платить налоги. Одни только проценты с государственного долга составляли примерно 14 млн дол. при национальном доходе в 400 тыс. дол. [15]

В период кризиса возникла необходимость в том, чтобы общие финансы, торговля, армия, внешние сношения регулировались из единого центра. Был созван Конвент, и в мае 1787 г. в Филадельфии принята Конституция. Главным вопросом, ставшим перед Конвентом, было совмещение достигнутого уровня самостоятельности штатов с необходимостью деятельного федерального правительства.

Исходя из того, что военная мощь и экономическая состоятельность являются гарантией свободы государства и большие республики имеют ресурсы для защиты пространства, где может жить и процветать свобода, "отцы-основатели" Конституции записали в ее преамбуле цели создания федерального союза — "гарантировать внутреннее спокойствие, обеспечить совместную оборону, содействовать всеобщему благоденствию и закрепить блага свободы за нами и потомством нашим".

Как заметил А. Токвиль, преимущество федеральной системы состоит в том, что она комбинирует власть большой республики с безопасностью малой, защищая нацию от внешнего конфликта (полномочие ведения войны относится к компетенции федеральных властей) и в то же время давая политической свободе возможность родиться и расцвести в колыбели малых политических образований [16].

Главное значение федерализма в конституционной системе США состоит в том, что он обеспечивает эффективное управление огромной и многообразной страной и создает условия для быстрого роста национального благосостояния и могущества.

Конституция отводит важную роль, структурно и политически, штатам. Правительства штатов и местные правительства сильны и являются активными партнерами в федеративной системе, осуществляя управление с учетом национальных, региональных и экономических особенностей, что является ключевым фактором, позволяющим на протяжении всей американской истории обеспечивать культурное многообразие в рамках общей системы.

Национальное единство США сохраняется во многом благодаря тому обстоятельству, что в основе американской конституционной системы заложены такие важные для федеративного государства механизмы, которые не позволяют субъектам федерации действовать независимо от приоритетов национального правительства и принимать решения хотя бы по некоторым вопросам, не сообразуясь с этими приоритетами.

[1] McSweeney D., Zvesper J. American political parties. London; New York: Routledge, 1991. P. 103.
[2] Боботов С. В., Жигачев И. Ю. Введение в правовую систему США. М.: НОРМА, 1997. С. 286—289, 294—295.
[3] Там же. С. 289, 291—292, 298.
[4] Американское правительство: единство в многообразии / Под ред. М. Эслера, Б. Браун, Т. Макафи, В. Федотовой. М.: ИЧП "Издательство Магистр", 1997. С. 68.
[5] Иностранное конституционное право / Под ред. проф. Маклакова. М.: Юрист, 1996. С. 36.
[6] Американское правительство: единство в многообразии. С. 64—65.
[7] Боботов С. В., Жигачев И. Ю. Введение в правовую систему США. С. 294, 300.

[8] Боботов С. В., Жигачев И. Ю. Введение в правовую систему США. С. 295—296.
[9] Конституция США: История и современность / Под ред. А. А. Мишина, Е. Ф. Язькова. М.: Юридическая литература, 1988. С. 108—110.
[10] Американское правительство: единство в многообразии. С. 127—129.
[11] Уилсон Дж. Американское правительство. М.: Издательская группа "Прогресс", "Универс", 1995. С. 165.
[12] Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом / Под общ. ред. проф. Дж. Трабера. М., 1994. С. 14.
[13] Американское правительство: единство в многообразии. С. 72—73.
[14] Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом. С. 13.
[15] Боботов С. В., Жигачев И. Ю. Введение в правовую систему США. С. 15—17.
[16] Цит. по: Американское правительство: единство в многообразии. С. 21—22.

SUMMARY

"The Legal Basis, Mechanism and Meaning of Federalism in the Constitutional System of the United States" (Ksenia Getman)

The article is devoted to one of the main principles of using power in the constitutional system of the United States which lies in the separation of governing authority between the federal government and the local (that is, state) government.

The purpose of the article is examination of permanent peculiarities of the constitutional system of the United States which lead to stability of the two-party system of the United States and its specific nature.

The article analyses the following mechanisms contained in the American Constitution and legislation which are based on federalism and support it: the powers of the states and the powers of the nation are determined, the judicial power follows federal law supremacy, the states actively participate in the formation of the federal authorities, the federal system of the political parties has its base in the states, etc.

The main significance of the American federalism is in providing the enormous and diverse country with effective governance. All the beliefs and values of the American people, which were formed in their day by the American history within the states, underlie such constitutional system.

The goal of the creation of the federal system was to insure domestic tranquillity, provide for the common defence as well as promote the general welfare. National programs are administered through strong state governments as active partners of the federal government with regard to ethnical, regional and economical particularities of the states and priority of the interests of the nation.