**Американский федерализм**

**ВВЕДЕНИЕ**

4 июля каждого года американская нация празднует свое рождение как независимой нации салютом и традиционными пикниками. Когда первое в истории празднование независимости закончилось, те, кто ее осуществил, встали перед проблемой сохранения этой независимости. Они прошли через революционную войну и объединение тринадцати независимых государств в одну функционирующую единицу. Одиннадцать лет спустя, многие из тех, кто работал на независимость, собрались в Филадельфии, чтобы под именем Конституционного Конвента обсудить укрепление национальной системы правительства. Делегаты Конвента решили устранить существовавшие статьи Конфедерации, первой конституции нации, и предложить совсем новую федеральную Конституцию.

Новая Конституция основывалась на трех источниках. Во-первых, на идеях французского Просвещения XVIII в., прежде всего Вольтера, Руссо, Монтескье. Во-вторых, на британских традициях парламентаризма, верховенства закона, свободы личности, нашедших свое «оформление» в теориях Гоббса и Локка. В-третьих, на собственном историческом опыте молодых американских колоний и штатов, отраженном в идеях Джефферсона, Мэдисона, Гамильтона и других «отцов-основателей».

Имея столь солидную теоретическую базу, Конституция не явилась «сухим» документом, понятным лишь избранным политикам – напротив, она сознательно написана простым и доступным языком, ведь, по мнению ее создателей, Конституция существует прежде всего для народа, а уже потом – для правительства, исполнителя воли последнего.

Конституция США отличается логичностью и ясностью построения, лаконизмом, без излишней детализацией. Она состоит из 7 статей, разделенных на части (разделы).

Первые три статьи устанавливают формы власти: Законодательной (Конгресс, состоящий из Сената и Палаты Представителей), Исполнительной (Президент) и Судебной (Верховный Суд).

Статья 4 определяет отношения между штатами, а также между штатами и федеральным правительством.

Статья 6 близка к ней по смыслу, поскольку характеризует природу и роль Конституции как « высшего закона страны».

Статья 5 предусматривает порядок дополнения и внесения изменений в Конституцию, а Статья 7 – порядок вступления Конституции в силу после ее ратификации 9 штатами, т.е. ? от 12 штатов (без отказавшегося участвовать в Конвенте Род-Айленда). В 1791 г. Конституцию дополнил «Билль о правах» (1-10 поправки), который гарантирует демократические права и свободы человека.

Анализ содержания Конституции позволяет выделить следующие принципы, определяющие политический строй и систему государственной власти США:

- Верховенство власти народа и закона

- Гарантии прав и свобод человека

- Разделение властей, система сдержек и противовесов

- Федерализм

- Возможность изменения и дополнения Конституции – внесение поправок

В данной работе нас в первую очередь будет интересовать американский федерализм.

**1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФЕДЕРАЛИЗМА**

Федерализм - это такая форма правления, при которой суверенная власть конституционно поделена между центральным правительством и географически определенными, полуавтономными уровнями правления.

ПРОИСХОЖДЕНИЕ ТЕРМИНА "ФЕДЕРАЛИЗМ"

Это слово пришло из латыни, через французский. "Foederatus" означает "связан договором" и происходит от слов foedus - "договор" и fidere - "доверять". Первое документально подтвержденное использование этого термина в английском языке относится к 17 веку, когда пуритане стали говорить о "федеральной теологии", в смысле существования соглашения между Господом Богом и американскими переселенцами. К концу 17 - началу 18 веков слово приобрело дополнительный смысл и стало использоваться для обозначаения договоренностей между штатами. К 1721 году, например, термин "федерация" использовался в значении "объединенная лига, союз".

ЮРИДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАЛИЗМА

- Власть закона, исполнение которого гарантировано существованием общих институтов. Закон федерации стоит выше закона субъекта федерации, что закреплено конституцией.

- Исполнительная власть обеспечивает выполнение законов.

- Всеобщий охват законами: федеральный закон обязателен как для субъектов федерации, так и для всех отдельно взятых граждан, проживающим на её территории.

- Независимость федеральных законодательных институтов: федеральный законодательный процесс четко отделен от процесса законодательства в каждом субъекте федеарции. Федеральные законы не нуждаются в ратификации парламентами субъектов.

- Демократия: Как федеральные законодаткльные институты, так и институты субъектов федерации, являются демократическими.

- Чёткое распределение юрисдикций между федерацией и субъектами, закреплённое конституцией

ДОСТОИНСТВА ФЕДЕРАЛИЗМА

- защита от внешних врагов. Федерализм облегчает организацию общей обороны.

- экономическая выгода за счет беспрепятственной внутренней торговли, единой валюты, свободы передвижения и единого юридического поля

- ограничение тирании, т. к федерализм не дает сконцентрировать государственную власть в одних руках и обеспечивает равновесие центров власти.

- демократия "снизу" - вовлечение рядовых граждан в вопросы управления страной посредством местного самоуправления.

- гибкость власти - возможность находить новые, нестандартные решения государственных проблем, поскольку на местном уровне больше возможностей экспериментировать и опробовать нововведения

- разрешение конфликтов. Федерализм упрощает управления на фоне языковых, этнических, религиозных и культурных различий,

- эффективность управления за счёт применения единого подхода в вопросах государственного значения, и права субъектов приспосабливать законодательство, налогообложение и бюджет к региональным и местным нуждам.

НЕДОСТАТКИ ФЕДЕРАЛИЗМА

- бюрократизация экономики, поскольку предприниматели вынуждены иметь дело с запутанной структурой правил и постановлений

- соперничество субъектов федерации за ресурсы

- уход от ответственности - субъекты стремятся возложить расходы, к примеру, на охрану окружающей среды, на федеральное правительство

- повышение затрат на управление из-за чрезмерного количества чиновников

- нарушения прав, т. к. местные власти более склонны к нарушению личных прав и прав меньшинств, чем федеральное правительство,

- нестабильность, т. к. федерация либо может развалиться, либо требует вооруженного вмешательства для сохранения союза.

ОСНОВНОЙ ВОПРОС ФЕДЕРАЛИЗМА

Главная проблема любой федеральной системы - найти и сохранить необходимое равновесие между полномочиями и обязанностями центральной власти и правительствами субъектов федерации. Мало кто доволен существующим балансом власти, и политические силы постоянно ведут борьбу за большую централизацию или децентрализацию власти. Успех федеративного государства - в разумном компромиссе между участниками этой борьбы.

**2. ФЕДЕРАЛИЗМ И СУВЕРЕНИТЕТ В США**

Проблема федерализма являлась, наверное, тем, что произвело наибольшие разногласия и во время борьбы за ратификацию, и во время раннего развития нации. Конфедерация, которая предшествовала Конституции, была основана на авторитете штатов. Национальное правительство, исходя из Статей Конфедерации, было созданием штатов, и те сохраняли все суверенные полномочия, кроме специально данных нации (каковых было чрезвычайно мало). Образование, называемое Соединенными Штатами, рассматривали как нечто похожее на лигу штатов.

Однако Джеймс Мэдисон, как и многие другие члены Конвента, признавали, что национальное правительство нуждалось в расширенных полномочиях и должно быть основано на поддержке нации как единого целого, если США хочет стать нацией с реальной силой и единством. Критики Конституции утверждали, что правительство не может работать эффективно на уровне такого большого государства - нации. Они опасались консолидации власти в национальном правительстве и думали, что концом экспансии национальной власти может стать только деспотизм и тирания. Антифедералисты были уверены, что республиканское правительство, основанное на представительстве, может эффективно функционировать лишь на локальном или штатском уровне. Однако федералисты сумели убедить политических противников, и таким образом США стали первым в истории федеративным государством, политическое устройство которого определено и закреплено в Конституции (статьи IV и VI; позже и X поправка).

Согласно Конституции, федерализм являет собой двойную форму государственного правительства, в которой присутствует функциональное и территориальное разделение власти. Федерализм представляет собой как бы компромисс между двумя другими формами политического устройства: унитарной и конфедеративной. В унитарном государстве вся полнота власти находится в руках центрального правительства. В альтернативной форме – конфедерации – общий центральный орган – Совет Конфедерации обсуждает лишь вопросы общей политики и играет больше рекомендательную роль по отношению к своим суверенным членам, а вся полнота власти находится у них. В федерализме между центральным и местными правительствами существует установленное Конституцией и законами разделение властных полномочий и функций.

В Конституции США (Билль о правах, ст. Х (1791 г.) действует единственная норма, устанавливающая принципы взаимоотношений федерального Центра и субъектов Федерации. Она сформулирована следующим образом:

“Полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам настоящей Конституцией и пользование которыми не запрещено ею отдельным штатам, сохраняются соответственно за штатами либо за народом”.

В то же время в тексте самой Конституции достаточно конкретно указаны пределы полномочий Центра, закрепленные за Конгрессом США (Раздел 8). Конгресс имеет право:

- устанавливать и взимать налоги, пошлины, подати и акцизные сборы для того, чтобы уплачивать долги и обеспечивать совместную оборону и общее благосостояние Соединенных Штатов; причем все пошлины, подати и акцизные сборы должны быть единообразны на всей территории Соединенных Штатов;

- заключать займы от имени Соединенных Штатов;

- регулировать торговлю с иностранными государствами, между отдельными штатами и с индейскими племенами;

- устанавливать единообразные правила о натурализации и единообразные законы о неплатежеспособности на всей территории Соединенных Штатов;

- чеканить монету, регулировать ее ценность и ценность иностранной монеты, устанавливать единицы мер и весов;

- устанавливать наказания за подделку государственных ценных бумаг и находящейся в обращении монеты Соединенных Штатов;

- учреждать почтовые службы и почтовые пути;

- поощрять развитие наук и полезных искусств, обеспечивая на определенный срок авторам и изобретателям исключительное право на их произведения и открытия;

- учреждать подчиненные Верховному суду судебные органы;

- определять и карать морской разбой, тяжкие преступления, совершенные в открытом море, и другие нарушения международного права;

- объявлять войну, выдавать каперские свидетельства и разрешения на репрессалии и устанавливать правила относительно захватов на суше и на море;

- набирать и содержать армии; однако никакие денежные ассигнования в этих целях не должны производиться более чем на двухлетний срок;

- создавать и содержать флот;

- издавать правила по управлению и организации сухопутных и морских сил;

- созывать народное ополчение для проведения в жизнь законов Союза, подавления восстаний и отражения нападений;

- принимать меры по организации, вооружению и дисциплинированию народного ополчения и по управлению той его частью, которая используется на службе Соединенных Штатов, сохраняя за штатами назначение офицеров и обучение народного ополчения в соответствии с уставными правилами, утвержденными Конгрессом;

- пользовать во всех случаях исключительно законодательной властью в предоставленном каком-либо из штатов округе (не превышающем десяти квадратных миль), который с одобрения Конгресса станет местопребыванием Правительства Соединенных Штатов, а также осуществлять подобную же власть на всех территориях, приобретенных с согласия Законодательного собрания штата, которые станут местопребыванием Правительства, для постройки фортов, казенных складов, арсеналов, доков и других необходимых сооружений;

- издавать все законы, которые будут необходимы для осуществления вышеуказанных прав, так и для всех других прав, которыми настоящая Конституция наделяет Правительство Соединенных Штатов, его департаменты или должностных лиц.

В ведение штатов вносятся такие статьи как гражданское и уголовное законодательство, организация народного образования, здравоохранения, обеспечение общественного порядка, строительство и поддержание дорог и коммуникаций, контроль за использованием земли и природных ресурсов, и т.д. Некоторые функции, например налогообложение или экологическая безопасность, принадлежат и центру, и штатам. Вообще, система разделения государственных доходов и расходов между центром и штатами довольно четко и последовательно распределена: определенные уровни власти имеют определенные источники поступления в бюджет, тем самым, избегая конфликтного дележа.

Важно, что даже при наличии у штатов всех атрибутов суверенитета (герб, флаг и т.п.), статья IV Конституции недвусмысленно устанавливает полный и истинный суверенитет только на федеральном уровне, все федеральные законы и договоры союза должны исполняться на всей территории США в любом штате. Первоначально это вызывало жесткие разногласия и даже привело к Гражданской войне 1861-1865гг, самой кровопролитной из когда-либо ведущихся на территории Америки, и посеявшей наибольший за всю историю раздор между гражданами страны. Однако, как кажется, с тех пор этот пункт неминуемо выполнялся штатами. Данное положение рассматривается как краеугольный камень существования и функционирования американской федерации.

**3. РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В США**

Первые 75 лет развития политической системы США (1790-1865) были отмечены непрерывными конституционными и политическими конфликтами относительно природы американского федерализма. Сразу же после принятия конституции Джордж Вашингтон, Александр Гамильтон, Джон Маршалл и их коллеги федералисты стали выступать за расширение полномочий федеральной власти, в то время как Томас Джефферсон, Джеймс Мэдисон, Спенсер Роан и их коллеги по партии утверждали, что союз американских штатов представлял собой лишь конфедерацию, в которой вся власть и суверенитет были сосредоточены на уровне штатов. К 50-м годам прошлого столетия центральным вопросом стал вопрос о том, является ли институт рабства делом федеральной политики или политики штата.

В результате Гражданской войны в Америке (1860-1865) были сняты многие вопросы федерализма. Победа Севера и последовавшее за этим принятие 13, 14 и 15 поправок к Конституции положили конец рабству, дали четкое определение понятию гражданства, ограничили полномочия штатов в области гражданских прав и свобод и в целом обеспечили примат национальной Конституции и законодательства над законодательством штатов. Периодически продолжали возникать конфликты по вопросу о федерализме. В течение первой трети этого столетия Верховный Суд США нередко использовал концепцию федерализма для ограничения влияния центральной власти на экономику. Но затем произошло два события, которые привели к расширению полномочий федеральной власти, в связи с чем, по мнению некоторых критиков, возник перекос в балансе власти.

Во-первых, в результате осуществления "Нового курса" президента Франклина Рузвельта резко расширились функции федерального правительства. В рамках "Нового курса" возникли системы социального обеспечения, выплат пособий по безработице, федеральные программы социальной защиты, программы стабилизации цен на промышленные и сельскохозяйственные продукты и система коллективных договоров с профсоюзами. Многие из этих программ, хотя и финансировались из федерального бюджета, на практике осуществлялись властями штатов, что привело к возникновению системы федеральных грантов. Верховный Суд США своими решениями закрепил расширенную роль федеральных властей, а начиная с 1937 г., практически разрешил федеральному правительству самому определять пределы своей власти.

Во-вторых, в 50-х и 60-х гг. нашего столетия федеральное правительство стало рассматриваться как основной гарант гражданских прав и свобод. Верховный Суд США принял ряд важных решений, отменивших расовую сегрегацию в штатах, законы штатов, ущемлявшие права женщин, и уголовные процедуры штатов, не соответствующие 14-ой Поправке к Конституции по надлежащей правовой процедуре. Таким образом, граждане обращали свои взоры к федеральным институтам (в особенности Верховному Суду США), когда требовалось защитить их права в конфликте с властями штатов.

Эти два явления потребовали пересмотра концепции федерализма. До "Нового курса" концепция федерализма была основана на понятии "двойного федерализма", в соответствии с которым обязанности и полномочия центральной власти и властей штатов не пересекались. Так, вопросы внешней политики и национальной безопасности были прерогативой федерального правительства, в то время как вопросы образования и законодательства о семье находились в исключительном ведении штатов. "Новый курс" положил конец такому разделению, при этом возникла идея "кооперативного федерализма" - системы, в которой центральные власти и власти штатов совместно решают широкий круг социальных и экономических проблем.

Идея кооперативного федерализма характеризовала отношения между центральной властью и штатами в 50-х и 60-х гг. Основным инструментом осуществления кооперативного федерализма явились субсидии на оказание помощи - система, в соответствии с которой федеральное правительство использует свои финансовые ресурсы для оказания помощи штатам в осуществлении согласованных программ. Обычно в качестве успешного примера кооперативного федерализма приводится строительство системы шоссейных дорог, соединяющих различные штаты в 50-х и 60-х гг. Федеральное правительство обеспечило 90% ассигнований на строительство автомобильных дорог, оказывало техническую помощь штатам в строительстве дорог и устанавливало технические нормы для вновь строящихся автомобильных дорог. Фактически же строительство и эксплуатация автомобильных дорог осуществлялись штатами.

В этой системе кооперативного федерализма необходимо выделять три элемента. Во-первых, федеральное правительство и правительство штатов совместно устанавливали цели; и те и другие выступали за строительство дорог. Во-вторых, в осуществлении этих программ участвовали только федеральное правительство и правительства штатов. В 50-х - начале 60-х гг. муниципалитеты и другие органы местного самоуправления не являлись полноправными партнерами в системе кооперативного федерализма. В-третьих, программы в рамках программы "Субсидии на оказание помощи" касались лишь некоторых областей, поскольку основные бюджетные ассигнования направлялись на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог, аэропортов, жилья и на городское строительство. Еще в 1963 г. общая сумма ассигнований по федеральной программе "Субсидии на оказание помощи" составляла всего лишь 9 млрд долларов.

Однако в середине 60-х гг. практика кооперативного федерализма в ее прежнем виде прекратилась. В соответствии с программой "Великого общества", провозглашенной Линдоном Джонсоном, федеральное правительство порой выделяло субсидии на проекты, в которых власти штатов были мало заинтересованы, а иногда такие проекты осуществлялись вопреки воле правительств штатов. Во-вторых, федеральные субсидии стали все чаще предоставляться непосредственно органам местного самоуправления - округам, муниципалитетам, администрациям малых городов, районным отделам образования и другим административным единицам. В-третьих, в то время как в предыдущие годы программы субсидий на оказание помощи выделялись только на цели, согласованные между федеральными властями и правительствами штатов, программа "Великого общества" включала в себя практически все аспекты: образование, полицию, противопожарные меры, охрану исторических памятников, публичные библиотеки, здоровье детей, реконструкцию городов, парков и мест досуга, системы канализации и водоснабжения, а также общественного транспорта.

Все эти перемены привели к двум важнейшим последствиям. Во-первых, число подразделений, участвующих в процессе управления, увеличилось с 51 (штаты плюс федеральное правительство) до 80 тысяч, включая органы местного самоуправления, существовавшие на тот момент. Во-вторых, система субсидий на оказание помощи распространилась с ограниченного количества областей практически на все аспекты жизни общества. В результате возникли проблемы управленческого и политического характера (координация, отчетность, приоритеты, микроэкономические проблемы и т.д.), которые политолог Дэвид Уокер обозначил термином "гипертрофия отношений между уровнями власти" в Соединенных Штатах. Президент Ричард Никсон попытался решить эту проблему путем консолидации небольших конкретных программ субсидий в более крупные блоки, в осуществлении которых администрации штатов должны были играть большую роль. В целом, однако, его попытки не увенчались успехом. Когда Никсон ушел со своего поста, количество программ субсидий (более 600) было больше, чем в начале его президентства. В период президентства Рональда Рейгана возникла надежда на то, что проблема будет решена. Рейган поддерживал многие из предложений Никсона, однако важнее было то влияние, которое он оказал на проблему федерального бюджета, ибо оно стимулировало пересмотр понятий не только федерализма, но и роли правительства. Стремясь ограничить роль правительства, в особенности на федеральном уровне, Рейган в то же время сумел добиться увеличения расходов на оборону, сокращения налогов и увеличения (или во всяком случае сохранение на прежнем уровне) социальных выплат. В результате все меньше денег оставалось на финансирование федеральных программ субсидий штатам. В период администрации Буша федеральные субсидии штатам имели тенденцию к увеличению, а в период президентства Клинтона оставались примерно на том же уровне (более 225 млрд долларов в 1996 г.). Таким образом, стратегия Рейгана в целом оказалась успешной, хотя и создала ряд новых проблем на уровне штатов и местных органов управления.

**4. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ АМЕРИКАНСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

Американский федерализм никогда не был просто набором застывших правил, зафиксированных в американской Конституции. Американский федерализм - это динамичный многомерный процесс, в котором можно выделить не только конституционные аспекты, но также экономические, административные и политические. Это особенно относится к современному периоду. Можно сформулировать шесть основных вопросов, которые стоят перед Америкой в настоящее время:

1. Нефинансируемые мандаты. Поскольку средств федерального бюджета не хватало даже для решения федеральных задач, Конгресс, пользуясь предоставленным ему Конституцией правом "регулировать торговлю между штатами", принял ряд обязательных для штатов нормативных актов. Они получили название "нефинансируемых мандатов", поскольку требовали от штатов определенных действий без финансового обеспечения из федерального бюджета. Многие из этих нормативных актов были связаны с охраной окружающей среды, исторических памятников, защиты прав личности. Все они требовали для своего осуществления значительных расходов на уровне штатов. Штаты подняли бунт против этих федеральных установлений. В ответ Конгресс принял Закон о нефинансируемых мандатах 1995 г., который (в определенных пределах) запрещает федеральному правительству устанавливать новые требования штатам и органам местного управления без соответствующего финансового обеспечения. Будущее покажет, сможет ли этот закон эффективно ограничить деятельность федерального правительства, в особенности учитывая склонность Верховного Суда США к расширительному толкованию вопросов о полномочиях Конгресса.

2. Конституционные вопросы. Начиная с 1937 г. Верховный Суд США определял полномочия Конгресса по расходованию федерального бюджета на общественные цели и по регулированию торговли между штатами настолько широко, что в результате федеральное правительство получает право регулировать любые виды экономической, общественной и даже культурной деятельности. Федеральные законы принимаются по таким традиционно находившимся в ведении местной администрации вопросам, как борьба с преступностью, противопожарная безопасность, землепользование, образование и даже вопросы заключения и расторжения брака. В решении, принятом в 1995 г., Верховный Суд неожиданно определил, что федеральное правительство превысило свои конституционные полномочия, приняв закон, запрещающий людям носить огнестрельное оружие вблизи государственных школ. По мнению Суда федеральное правительство не смогло доказать наличие связи между ношением оружия вблизи школьных зданий и полномочиями Конгресса по регулированию торговли между штатами. Впервые за 60 лет Верховный Суд подверг серьезному сомнению практику осуществления Конгрессом своих полномочий в области регулирования торговли. Сейчас еще трудно сказать, будет ли решение суда по делу "Лопеса" просто исключением из общей тенденции к неконтролируемому расширению конституционных полномочий федерального правительства, или явится началом новой юриспруденции, направленной на ограничение таких полномочий.

3. Общественное финансирование. Если ответственность за принятие и осуществление политических решений все больше переходит к администрациям штатов и местным органам власти, нетрудно видеть, что это приведет к несоответствию между обязательствами и финансовыми возможностями. В конце 60-х - начале 70-х гг. муниципальные власти получали значительные федеральные субсидии на выполнение социальных программ, предусмотренных политикой "Великого общества". С тех пор финансирование из федерального бюджета снизилось, а в ряде случае и полностью прекратилось, однако население по-прежнему требует осуществления этих программ. Такие традиционные области, как образование (в системе общественых школ), сбор мусора, борьба с преступностью и противопожарная безопасность, эксплуатация и ремонт дорог по-прежнему в основном находятся в ведении муниципалитетов и других органов местного управления. Кроме того, они должны проводить мероприятия в области экологии, обеспечения равных прав представителей разных рас и полов, образования для умственно отсталых и планирования землепользования, на которые ни федеральное правительство, ни правительства штатов, как правило, не выделяют средств. Спрос на различные услуги на местном уровне повсеместно увеличивается, в то время как средств на их предоставление становится все меньше. Перед лицом этой дилеммы органы местного самоуправления вынуждены проявлять больше инициативы с тем, чтобы обеспечить работу указанных служб.

4. Реформа государственного управления. Перед лицом растущих требований при сокращающихся финансовых ресурсах местные органы власти вынуждены были пересмотреть систему предоставления и финансирования услуг. Этот пересмотр охватывает целый ряд областей. Городские власти в порядке эксперимента пошли на децентрализацию управления, выходят на рынок и конкурируют с частными предприятиями, рассматривая клиентов в качестве потребителей и пытаясь добиться того, чтобы государственные организации отчитывались перед ними. Интересно, что приватизация осуществляется в различных формах, начиная с заключения контрактов с частными фирмами на организацию школьного питания и кончая приватизацией системы сбора мусора и даже тюрем. Кроме того, муниципальным властям приходится меньше полагаться на помощь из федерального бюджета и местных налогов на собственность и устанавливать плату за предоставляемые ими услуги. Творческий подход к финансированию и обеспечению работы служб приводит к значительной экономии средств без ухудшения качества услуг. Процесс этот, однако, лишь только начался и еще рано говорить о результатах этой работы по реорганизации местного самоуправления.

5. Международная торговля. У американского федерализма появилось новое, международное измерение. Такие соглашения, как ГАТТ и НАФТА, наверняка окажут глубокое влияние на федерализм. Большинство наблюдателей считают, что полномочия правительств штатов будут продолжать сокращаться в связи с тем, что политика правительств штатов по таким вопросам, как экономическое развитие, охрана окружающей среды и лицензирование, должны будут соответствовать условиям этих международных соглашений, а также ограничительным положениям Конституции США. Они, безусловно, правы, но в известном смысле эти международные соглашения могут привести и к расширению полномочий штатов. Так, например, в соответствии с договором НАФТА американским штатам предоставляется, по меньшей мере, право совещательного голоса по вопросам соблюдения этого соглашения. Интересно будет посмотреть, как повлияет вновь возникающая "федерация федераций" на штаты Америки, Канады и Мексики.

6. Штаты как исследовательские лаборатории. Много лет назад член Верховного Суда США Луис Брандейс писал, что штаты - это своего рода "социальные лаборатории", в которых могут обкатываться различные варианты решений социальных и экономических проблем, не подвергая при этом риску всю страну. Этот взгляд на федерализм сейчас более актуален, чем когда-либо. Для того чтобы найти новые и эффективные решения таких проблем, как преступность, образование, социальное обеспечение и деградация городов, необходимо, чтобы правительства штатов работали рука об руку с представителями местных администраций. Будущее американского федерализма зависит от того, насколько успешно штаты будут решать эти проблемы и использовать открывающиеся перед ними возможности.

**5. СОВРЕМЕННОЕ ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВА США**

Субъектам федерации США являются 50 штатов. Территория США включает также острова Пуэрто-Рико и Гуам. Острова Микронезии являются “ассоциированными государствами с США. Большинство из них - члены ООН, у них есть избираемые парламенты и президенты. Пуэрто-Рико считается “свободно присоединившимся государством”, этот остров - не член ООН. Население Пуэрто-Рико и Гуама избирает законодательные собрания и губернаторов (как и штаты). Законы США имеют здесь верховенство, но все эти территории (несубъекты федерации) не имеют представительства в Сенате, а в Палату представителей они посылают только по одному делегату с правом совещательного голоса. Их жители не платят федеральных налогов.

В прямом управлении США находятся острова Восточное Самоа и Виргинские острова, имеющие статус территорий США. Там существует назначаемая администрация.

Особый статус имеет федеральный округ Колумбия. Его жители избирают трех выборщиков для участия в выборах Президента. Они посылают также одного делегата в нижнюю палату Конгресса с правом совещательного голоса, но законодательные полномочия в отношении округа принадлежат Конгрессу. Вашингтон - столица США, находящаяся на территории округа, пользуется самоуправлением, население избирает прямыми выборами городской совет и мэра.

Штаты - это государственные образования. Все они равноправны, не обладают государственным суверенитетом и не имеют права выхода из США. Однако они принимают свои конституции, которые должны соответствовать конституции США. Штаты вправе издавать свои законы, обладают собственным гражданством. Их граждане равноправны на территории всей федерации. Конституция запрещает штатам вступать в какие-либо союзы, договоры или конфедерации, чеканить монету, выпускать кредитные билеты. Без согласия Конгресса штаты не могут: облагать пошлинами импорт и экспорт, заключать соглашения с другим штатом или иностранным государством, содержать в мирное время войска (разд. 10 ст. I).

Структура органов штатов сходна со структурой федеральных органов. Законодательные собрания, за исключением одного штата, двухпалатные, избираются на основе всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании. Названия этих палат также одинаковы: Палата представителей и Сенат. Срок из полномочий в разных штатах колеблется от 2 до 4 лет.

Главой исполнительной власти в штате является губернатор, избираемый, как правило, прямыми выборами на 2-4 года. Законы передаются на подпись губернатору, которые обладает правом отлагательного вето (оно преодолевается, как и в федерации). В отличие от Президента США губернатор не назначает всю администрацию штата. Некоторые должностные лица могут избираться непосредственно гражданами.

Конгресс может принимать в Союз новые штаты, но не вправе учреждать штаты в рамках существующих. Слияние штатов в один возможно только при согласии Конгрессе и законодательных собраний штатов (разд. 3 ст. IV).

Федерация США - относительно централизованная. Конституция разграничивает сферу исключительной компетенции федерации и штатов.

Соединенные Штаты гарантируют каждому штату в настоящем Союзе республиканскую форму правления и охрану каждого из них от нападения извне, а по просьбе Законодательного собрания или исполнительной власти - и от внутренних насилий (разд. 4 ст. IV).

**6. КОНГРЕСС США В СТРУКТУРЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Со времени принятия Конституции США 1787 г. в структурно-функциональных характеристиках американской федерации многое изменилось. Первоначально в состав США входили 13 штатов. В настоящее время число их возросло до 50. Изменился и реальный механизм федеративных отношений. Сейчас он имеет мало общего с той моделью, которая мыслилась авторам Конституции США два века назад.

В основе конституционной модели лежит принцип дуалистического федерализма. Формально, если следовать логике Конституции, федеральные органы и органы штатов независимы. С момента избрания президента и конгресса США — институтов, формируемых на основе выборов, проводимых по штатам, — связь между ними обрывается. Каждый из уровней власти в пределах предоставленных Конституцией прав суверенен. Таким мыслился федерализм “Отцам-основателям”. Но реальный механизм федерации далек от его первоосновы. Жизнь переплетает федерацию и штаты тысячами нитей, интегрируя их в единое целое.

Формально предметы ведения союза и штатов разграничены достаточно жестко. Конституционной линией, разделившей их, служит перечень вопросов, отнесенных к компетенции конгресса. В их число авторы Конституции ввели: регулирование междуштатной и внешней торговли, чеканку монеты и определение ее стоимости, установление мер и весов, учреждение федеральных органов власти, набор и содержание армии и военно-морского флота, ведение международных дел, организацию почтовых служб, регламентацию авторского права и вопросов предоставления гражданства, управление территориальными владениями США.

Этот перечень дополнен принципом “подразумеваемых” полномочий. Установленный последним пунктом 8-го раздела 1 статьи он наделяет конгресс “правом издавать все законы, которые необходимы и уместны для приведения в действие вышеперечисленных полномочий и всех других полномочий, предоставленных настоящей Конституцией правительству Соединенных Штатов”.

В процессе развития федеративных отношений данная норма сыграла едва ли не решающую роль в расширении прав конгресса. Свободное ее толкование Верховным судом США утвердило за ним исключительные права в области финансов и авторского права, позволило создать целостный свод уголовного законодательства, карающего за нарушения федерального права.

Но наиболее широкому толкованию подверглась норма о регулировании междуштатной торговли. Еще в 1824 г. в своем решении Верховный суд США подчеркнул: “Торговля... — это нечто большее, чем просто торговля. Это — движение товаров и отношения”. Позднее, в 1851 г. понятию междуштатной торговли было дано фактически всеобъемлющее значение. Оно, по мнению Верховного суда, должно было охватывать все вопросы, требующие “единого правового регулирования”. В настоящее время формула Конституции о регулировании междуштатной торговли лежит в основе массивного свода законодательства, охватывающего вопросы торгового и трудового права, охраны природы.

Принцип “подразумеваемых” полномочий позволил утвердить верховенство федерации и федерального законодательства во многих областях социально-экономической и политической жизни. Но пределы его применения не безграничны. В конечном счете он должен опираться на “букву” Конституции, иметь хотя бы отдаленное отношение к тем полномочиям, которые перечислены в самом тексте Основного закона. А тот пробел, который возникает в обосновании власти конгресса, восполняется доктриной “присущих” ему полномочий. Они, как утверждает Верховный суд США, не­отделимы от самого понятия государственного суверенитета.

Конституция США не ограничивается установлением сферы исключительного ведения конгресса. Во-первых, устанавливается сфера “совпадающих” прав федерации и штатов. К их числу относятся законотворчество и правоприменение в области гражданских прав, налогообложения, регламентации деятельности корпораций, обеспечения “всеобщего благосостояния”. Указанные вопросы отнесены к ведению и союза, и штатов. Но паритетного их участия в этих вопросах нет, так как в соответствии с доктриной “преимущественных прав” конгресса действующим признается федеральное законодательство, а не вступившее в противоречие с ним законодательство штатов.

Далее, конституционный механизм разграничения предметов ведения дополняется перечнем тех вопросов, которые не подлежат регламентации со стороны федерации и штатов. И федерации, и штатам запрещается облагать налогом экспорт, жаловать дворянские титулы, допускать рабовладение, нарушать соответствующие требования Билля о правах. Кроме того, федерации запрещается вводить прямые налоги безотносительно к численности населения штатов, устанавливать дискриминационные косвенные налоги, предоставлять торговые привилегии, изменять границы штатов без их согласия.

Штаты, в свою очередь, не вправе заключать международные договоры и соглашения с другими штатами без согласия конгресса, чеканить монету, содержать войска в мирное время, принимать законы, нарушающие обязательства по договорам, а также федеральную Конституцию, законы и договоры, принятые или заключенные на ее основе.

В самом тексте Конституции сфера компетенции штатов не закрепляется. За органами власти штатов сохраняется “остаточная” компетенция, т.е. те вопросы, которые не отнесены Основным законом и практикой его толкования к ведению федерации и не включены в число специальных ограничений и запрещений (X поправка к Конституции).

Формально в вопросы ведения штатов вмешиваться конгресс не вправе. В действительности же дело обстоит не совсем так. На территории штатов могут вводиться войска в случае внутренних беспорядков и необходимости защиты федерального законодательства от самих штатов. В федеральных судах может быть возбуждено уголовное преследо­вание должностных лиц штатов, виновных в нарушении федерального права. Но наиболее мощной остается “власть кошелька”.

Согласно Конституции, “конгресс имеет право устанавливать и взимать налоги с доходов, каким бы ни был источник их поступлений” (XVI поправка). Используя это право, конгресс в 1986 г. с принятием закона о реформе налогового права лишил штаты целого ряда бюджетных источников. Так, например, в 1987 г. налоговые поступления штатов с торгового оборота составили только 5,2 млрд долл., что было почти в 2 раза меньше той суммы (10,2 млрд долл.), которая была получена ими 1985 г. Увеличи­лась зависимость штатов от программ оказания помощи, которые принимает конгресс. Финансовая же помощь со стороны федерации сопровождается рядом условий, кото­рые позволяют конгрессу реально влиять на политику в штатах.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Если говорить очень коротко, то господствующая тенденция в мире – это движение федеративных государств к унитаризму. Так, не смотря на то, что традиции и основной Закон ФРГ основаны на идее кооперативного федерализма, т.е. предусматривается в т.ч. и презумпция компетенции Земель, в современных условиях общепризнано, что федерация в Германии превратилась в унитарное государство.

Аналогичная ситуация по сути дела и в США, где анализируя общую тенденцию централизации в системе американского федерализма, исследователи приходят к выводу о том, что несмотря на это сохраняется жизнеспособность (пока еще) американской федерации.