

ВЕРТЯГИН М. А.

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ АМЕРИКАНСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА
В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ**

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные проблемы американской модели федерализма в условиях пандемии коронавируса. Анализируются взгляды отечественных и зарубежных авторов на перспективы развития федерализма в США. Автор приходит к выводу о том, что современный этап федеративных отношений в США характеризуется децентрализованностью, но имеет тенденцию к централизации.

Ключевые слова: федерализм, Соединенные Штаты Америки, разграничение предметов ведения, форма государственного устройства, внутренняя политика, внешняя политика.

VERTYAGIN M. A.

**PROBLEMS AND PROSPECTS OF AMERICAN FEDERALISM
IN PANDEMIC CONDITIONS**

Abstract. The article deals with the current problems of the American model of federalism in the context of the coronavirus pandemic. The views of domestic and foreign authors on the prospects for the development of federalism in the United States are analyzed. The author comes to the conclusion that the current stage of federal relations in the United States is characterized by decentralization, but tends to centralization.

Keywords: federalism, United States of America, delimitation of jurisdictions, form of government, domestic policy, foreign policy.

Проблема федерализма – одна из самых сложных проблем современной политической науки и практики. Она затрагивает вопросы государственного строя стран со сложным устройством, которые включают в качестве составных частей различные административно-территориальные образования, имеющие некоторые общие интересы, ради защиты которых и создаются союзы-федерации. Интересно сравнительное исследование опыта зарубежных федеративных государств по решению задач, связанных с современными вызовами и угрозами. США представляет собой пример устойчивой федерации, не лишенной собственных проблем при распределении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субнациональными субъектами. В период пандемии федеративное государство столкнулось с трудностями межправительственного взаимодействия, изучение опыта которого может быть использовано при анализе современных федеративных систем.

Исторический контекст разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным уровнем власти и штатами анализируется в исследовании А. Д. Мерзляковой [7]. Автор приходит к выводу, что на протяжении нескольких столетий соотношение полномочий между федеральным центром и штатами неоднократно менялось, с учетом возникающих проблем и недостатков конституционно-правового регулирования, но всегда оставалось средством обеспечения стабильности [7, с. 70]. Финансово-экономические аспекты американского федерализма с момента создания государства по настоящее время выявлены в работах А. Д. Гулякова [1]. А. П. Живец и С. Г. Верещагин рассматривают особенности становления американского федерализма под углом борьбы интересов собственников. По мнению авторов, существующее разграничение полномочий федерального правительства и штатов является итогом длительной борьбы за частные интересы крупных частных собственников и землевладельцев, которые добивались для своих штатов особых преференций [2, с. 119]. Проблемам эволюции американской модели федерализма в историческом контексте также посвящены исследования Ш. Х. Махмудова и Р. М. Лакаева [6].

Особый интерес представляет публикация П. Свирко, посвященная проблеме влияния федерализма как формы государственного устройства на борьбу с пандемией COVID-19 в США. Рассматривая отношения федерального правительства и штатов, автор выявил ряд как положительных (расширение сотрудничества при координации государственной политики), так и негативных последствий (рост разногласий и напряженности, длительность принятия политических решений, недостаток финансирования из федерального бюджета) [9, с. 258].

По оценкам отечественных и зарубежных авторов, проблема федерализма в Соединенных Штатах Америки актуализировалась в период пандемии, который и по настоящее время оказывает существенное влияние на социально-экономическое развитие государств во всём мире. С. Сердюков в своей статье «Одинокие штаты. Почему США больше всех страдают от эпидемии?» пришел к выводу, что многочисленные разногласия между Белым домом, министерством здравоохранения и штатами не позволили своевременно обеспечить финансовую поддержку последним. Каждый штат был вынужден самостоятельно обосновать необходимость предоставления дополнительных бюджетных средств, а федеральное правительство оказалось не в состоянии полноценно распределить материальную помощь между субъектами федерации [10].

Профессор Н. Дж. Кнауэр в своём исследовании указывает на влияние субъективных факторов: бездействие федерального центра и его враждебную настроенность по вопросам дополнительного финансирования штатов, политизация пандемии под влиянием президента США Д. Трампа. Таким образом, противостояние федерального правительства и штатов

снизило уровень взаимного доверия и обострило и без того сложные федеративные отношения в государстве [13].

Согласно десятой поправке Конституции США, «полномочия, не делегированные Соединенным Штатам Конституцией и не запрещенные ею штатам, сохраняются соответственно за штатами или за народом» [4]. Однако на практике полномочия штатов находятся в сильной зависимости от государственной политики федерального правительства, которое зачастую игнорирует региональные различия и потребности местного сообщества. Сосредоточение власти у федерального правительства привело к чрезмерному регулированию и избыточной бюрократии, препятствующей экономическому росту и развитию свободного рынка. Растущий государственный долг не только угрожает безопасности США, но и снижает эффективность управления штатами. Решение проблемы восстановления баланса между федеральным правительством, правительствами штатов и местными органами власти состоит в том, чтобы вернуть им контроль над вопросами, которые конституционно относятся к ведению штатов и муниципалитетов. С начала пандемии имелось несколько прецедентов, позволяющих говорить о несовершенстве федерализма в США и необходимости его дальнейшего реформирования.

Например, в январе 2022 года Верховный суд США заблокировал мандат президента Байдена на вакцинацию для крупных работодателей, посчитав, что федеральное правительство превысило свои полномочия [8]. По решению Верховного суда власть федерального правительства имеет пределы, и беспрецедентная пандемия не является оправданием для их игнорирования. Крупные работодатели по-прежнему могут устанавливать свои собственные требования к вакцинам, но правительство не может навязывать их. Несмотря на то, что многие штаты, в которых территориально располагаются крупные предприятия, были готовы уступить федеральному правительству с целью продемонстрировать свою лояльность, данный прецедент показывает, что Верховный суд остается верным Конституции и не допускает дисбаланса в разделении власти между федеральным центром и штатами. По мнению Б. Робертс, в случае, если бы Верховный суд встал на сторону Президента, это привело бы к усилению централизации и свидетельствовало об отступлении от ценностей американского федерализма [8].

Следует отметить, что законодательные собрания штатов имеют возможность защищать конституционность законов штата в суде. Интересы большинства штатов в суде по вопросам законности нормативно-правовых актов осуществляют генеральные прокуроры. В то же время, некоторые штаты, такие как Северная Каролина, передают эти полномочия законодательному собранию. В деле «Бергер против штата Северная Каролина» суд окружного округа, ссылаясь на собственный анализ федеральных правил, решил, что

отсутствует необходимость вмешательства законодательного собрания в ход дела и что генеральный прокурор должен представлять свой штат [12]. Принятое решение вызвало недовольство со стороны штата Северная Каролина. По оценке доктора юридических наук Дж. Хауэншильда, законодательные органы должны иметь возможность определять, кто должен представлять штат в том случае, если законы оспариваются. И хотя федеральные суды могут устанавливать процессуальные правила, в ходе анализа они не должны использовать правила в ущерб законам штата. Вместо этого следует использовать закон штата, чтобы помочь интерпретировать и дополнить федеральные процессуальные правила [12].

Отечественные исследователи, в частности Д. Д. Солодовченко и Ю. А. Подвигина, в своей работе отмечают тенденцию к унификации законодательства США в рамках правовых систем штатов [11, с. 25]. Кроме того, «нормы многих законов субъектов федерации являются достаточно размытыми, что и позволяет их интерпретировать в зависимости от ситуации и спорного вопроса» [11, с. 26]. По оценке авторов, федерализм в США не является монолитным и подвержен изменениям, что зачастую выражается в детализации федерального законодательства.

Одной из актуальных проблем является востребованность налоговой реформы, о необходимости которой говорят представители субъектов федеративного государства. На данный момент бюджет штатов планируется на ближайший год, а его корректировки в процессе исполнения являются проблематичными. В условиях рецессии экономики и неопределенности возникновения новых рисков правительства штатов выступают за предоставление им возможности своевременно вносить бюджетные корректировки в годовой бюджет. По мнению правительств штатов, изменение принципов балансировки бюджетов субъектов федерации в течение года позволит стабилизировать государственную политику во время подъемов и спадов экономики, отложить часть избыточных средств на «черный день» и вовремя пополнять бюджет штата в случае внезапных изменений во время рецессий [3].

Однако сторонники централизации используют экономическую нестабильность в целях расширения федеральной власти над штатами. По их утверждению, только федеральное правительство может стабилизировать экономику. Более того, по мнению правительства, внесение штатами корректировок в годовой бюджет может вызвать неопределенность и отток инвестиций из различных сфер экономики, что приведет к росту темпов безработицы, особенно в депрессивных регионах. В то же время предлагаемые федеральным правительством расширенные программы расходов часто включают в себя положения, которые выходят за рамки надлежащих функций правительства и ущемляют полномочия штатов [3].

Следует согласиться с А. Д. Гуляковым в том, что современная модель федерализма в США характеризуется формальным уважением к правам субъектов в совокупности с мощным центростремительным вектором. Федеральная власть во многом сильнее штатов, но при этом уступает большой объем полномочий региональному уровню государственной власти, оставляя себе пространство для политического маневра. В долгосрочной перспективе используемая тактика продемонстрировала свою эффективность, но одновременно может порождать определенные риски функционирования системы [1, с. 24].

По мнению Д. Маккормика и Дж. Козна, нестабильная экономическая и политическая обстановка в условиях пандемии не должна сказываться на перераспределении полномочий между штатами и федеральным правительством в пользу последнего. Напротив, это уникальная возможность для штатов продемонстрировать свои сильные черты и помочь государству в непростые времена [5]. Во время пандемии субнациональные субъекты стали чаще обращаться к зарубежным странам по таким вопросам, как торговля, инвестиции, общественное здравоохранение и окружающая среда. Ещё в 2017 году, после того как Д. Трамп принял решение о выходе США из Парижских соглашений по климату, губернатор Калифорнии Дж. Браун помог создать Климатический альянс США – коалицию из 25 штатов, которые обязались выполнять первоначальные обязательства Америки по соглашениям. В 2020 году губернатор штата Мэриленд Л. Хоган вел переговоры с Южной Кореей о приобретении тестов на COVID-19, а Южная Каролина начала позиционировать себя как привлекательное направление для международных автопроизводителей в условиях экономического кризиса [5].

По оценкам исследователей, развитие глобализации вызывает у федерального правительства необходимость в привлечении субнациональных акторов к взаимодействию с иностранными державами, особенно учитывая тот факт, что экономика некоторых штатов сопоставима по своему объему с экономикой отдельных развитых государств. Сегодня наблюдается тенденция, когда субъекты федерации самостоятельно отстаивают собственные экономические интересы за рубежом и имеют возможность привлекать инвестиции со всего мира, открывая собственные офисы в зарубежных странах с представителями, которые во многом аналогичны послам США.

Д. Маккормик и Дж. Козн предлагают своё видение дальнейшего развития федерализма в США. Авторы считают, что децентрализованный федерализм может стать ценным активом в борьбе США за влияние на международной арене. Грамотная внешнеполитическая деятельность субнациональных акторов способствует созданию новых партнерских отношений в Индо-Тихоокеанском регионе и позволит США создать рабочие коалиции, для противостояния Китаю в регионе. Кроме того, федерализм как

внешнеполитический актив может быть использован в вакцинной дипломатии – актуальном направлении внешней политики государства. Губернаторы и местные чиновники могут делиться своим опытом о распространении вакцин и обеспечивать коммуникацию в области общественного здравоохранения с другими странами [5].

Вместе с тем, растущая самостоятельность штатов несет в себе как внешние, так и внутренние риски. Возникает необходимость в более тщательной подготовке чиновников, устранении разногласий между федеральным правительством и правительством штатов, разработке новых механизмов взаимодействия субнациональных акторов с зарубежными странами.

Таким образом, рассмотрев работы отечественных и зарубежных авторов о проблемах и перспективах развития американского федерализма, следует сделать ряд выводов. Во-первых, на начальном этапе распространения коронавирусной инфекции федеральное правительство не смогло обеспечить полноценную поддержку субнациональным субъектам, что привело к негативным последствиям. Во-вторых, современный этап федеративных отношений в США характеризуется децентрализованностью, но имеет тенденцию к централизации. Под предлогом антиковидных мер федеральное правительство стремится ужесточить контроль над штатами, что незамедлительно приводит к ответной негативной реакции. В-третьих, дальнейшие перспективы развития федерализма в США связаны с поддержанием отношений, построенных на взаимном сотрудничестве и уважении, а также созданием новых механизмов взаимодействия между двумя уровнями власти.

В заключение отметим, что опыт развития федеративных отношений в США в условиях пандемии коронавируса актуализировал многие проблемы в разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субнациональными субъектами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гуляков А. Д. Финансово-экономические аспекты американского федерализма (историко-государствоведческий очерк) // Государство. Право. Экономика: сборник научных статей. – Санкт-Петербург, 2020. – С. 19–25.
2. Живец А. П. Федерализм и собственность (на примере американского федерализма) // Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. – 2021. – Т. 13. – № 3. – С. 117–131.
3. Заявление о принципах балансировки бюджетов в течение бизнес-цикла [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://alec.org/model-policy/statement-of-principles-on-balancing-budgets-over-the-business-cycle> (дата обращения 17.02.2022).

4. Конституция Соединённых Штатов Америки. Принята 17 сентября 1787 года (полный текст с 26 поправками) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=168> (дата обращения 17.02.2022).
5. Маккормик Д. Федерализм и американская власть [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://nationalaffairs.com/publications/detail/federalism-and-american-power> (дата обращения 17.02.2022).
6. Махмудов Ш. Х. Эволюция американского федерализма в конце XVIII – середине XIX вв. // Шаг в историческую науку: материалы XIX всероссийской научно-практической конференции молодых ученых. – М., 2019. – С. 62–64.
7. Мерзлякова А. Д. Американский федерализм: разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и штатами в решениях Верховного суда США // Право и общество. – 2021. – № 2. – С. 68–71.
8. Робертс Б. Победа за свободу: SCOTUS блокирует требования работодателей о вакцинации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://alec.org/article/a-victory-for-liberty-scotus-blocks-employer-vaccine-requirement/> (дата обращения 17.02.2022).
9. Свирко П. Федерализм как фактор препятствия в борьбе с пандемией: анализ случая США // Generation PP. Приложение к журналу «Публичная политика». – 2021. – Т. 1. – № 4. – С. 255–263.
10. Сердюков С. Одинокое штаты. Почему США больше всех страдают от эпидемии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://carnegie.ru/commentary/81476> (дата обращения 17.02.2022).
11. Солодовченко Д. Д. Некоторые аспекты реализации принципа судебного федерализма в зарубежных странах (на примере Соединенных Штатов Америки) // Научно-практический юридический журнал Общество. Закон. Правосудие. – 2020. – № 4 (49). – С. 24–28.
12. Хауэншилд Дж. Суды не должны использовать федеральные процессуальные правила для ослабления законов штата [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://alec.org/article/courts-should-not-use-federal-procedural-rules-to-diminish-state-laws> (дата обращения 17.02.2022).
13. Knauer N. J. The COVID-19 Pandemic and Federalism: Who Decides? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3599239> (дата обращения 17.02.2022).