



Бросая вызов Вашингтону

Капитолии американских штатов берутся за формирование политики

ДЖОН ДИНАН

Власти штатов уже давно рассматриваются в качестве главных политических новаторов в США. Сегодня ситуация именно такова до некоторой степени потому, что объединенная Республиканская партия контролирует и президентские структуры и Конгресс.

Эта лидирующая роль штатов в формировании политики частично является следствием существенной перемены в действующем федеральном законодательстве, приведшей к узкопартийной поляризации и увеличению числа сторонников вето в Вашингтоне, что резко контрастирует с ситуацией во многих штатах. Кроме того, партия меньшинства, потерпевшая неудачу в достижении своих политических задач на федеральном уровне, нередко имеет возможность добиваться своих целей через правительства штатов, где она имеет поддержку большинства. В конечном итоге, ряд политических сфер остаются за пределами федерального контроля и находятся в руках штатов, несмотря на продолжающиеся попытки Вашингтона подчинить их влиянию центра.

Противостояние бездействию федерального центра

Республиканцы начали регулировать деятельность президентских структур и обеих палат Конгресса примерно с 2001 года, и с 2003 года вплоть до промежуточных выборов 2006 года, что означало возможность принятия ряда законов, особенно после выборов в 2004 году, в результате которых республиканцы пополнили свои ряды в нижней палате Конгресса и в Сенате. В какой-то степени, эти ожидания оправдались с прохождением в 109-м Конгрессе (июнь, 2006) Всеобщего закона об энергетике, законопроекта о коллективном иске и законопроекта, защищающего производителей огнестрельного оружия от дальнейшей гражданской ответственности. Прохождение всех этих законопроектов осложнялось трудностями в условиях двухпартийного руководства в периоды с 1969 года по 1976 год, с 1981 года по 1992 год, с 1995 года по 2000 год и с 2001 года по 2002 год.

Но в других сферах национальной политики процесс законотворчества был еще более несовершенным либо потому, что не все республиканцы придерживались одного мнения, либо потому, что у партии меньшинства были огромные возможности для обструкции. И штаты были вынуждены сами заполнить пробелы во многих из этих сфер.

Незаконная иммиграция — это ключевой вопрос, за решение которого в 2006 г. были вынуждены взяться штаты из-за разногласий в Вашингтоне в стане республиканского большинства. В декабре 2005 г. палата представителей приняла законопроект, направленный на укрепление безопасности границы и побуждающий работодателей проверить легальный статус своих работников. Однако в мае 2006 г. сенат при поддержке президента Джорджа Буша принял совершенно другой законопроект. В нем вопросы безопасности границы и принудительные меры со стороны работодателей (эти два вопроса очень популярны в народе) сочетаются с двумя крайне противоречивыми планами. Речь идет о выработке новой программы для приезжих и оформлении процесса разрешения на получение вида на жительство и, по возможности, гражданства большинству из 11 миллионов

незаконных иммигрантов, находящихся в стране. Хотя, как правило, для устранения таких противоречий в парламенте создается согласительная комиссия, произошла большая задержка с ее формированием, вызванная тем, что Конгресс не принял закона об иммиграции до выборов в ноябре



Фото: город Альбукерке, Нью-Мексико

Мэр города Альбукерке Мартин Чавес запускает бесплатный городской автобус. Июль 2006 г.

Джон Динан — профессор политических наук университета в Уэйк Форесте (Северная Каролина, США). Автор ряда книг, в числе которых «Конституционные традиции штатов Америки», «Сохранение свобод народа: законодатели, граждане и судьи в качестве гарантов прав».

2006 года. Поэтому штаты и органы местного самоуправления активизировали усилия для выработки своей собственной иммиграционной политики. Действительно, Национальная конференция законодательных органов штатов (NCSL) сообщила в июле 2006 г., что около 57 законов, регламентирующих иммиграцию, были приняты в этом году, значительно превывсив итоги работы законодателей в штатах в предыдущие годы. Наряду с другими вопросами эти законы (и местные распоряжения) штатов отказывают в социальных пособиях лицам, которые не могут представить данные об их легальном проживании. Законами также установлены наказания для работодателей и землевладельцев, которые не могут подтвердить легальный статус рабочих и арендаторов, и ужесточены наказания за торговлю людьми.

Политика в отношении минимальной заработной платы — еще одна сфера проявления бездействия Вашингтона — побудила законодателей штатов заполнить и этот вакуум. Почти уже десять лет уровень установленной государством минимальной оплаты труда составляет 5,15 доллара в час, несмотря на неоднократные попытки, в частности со стороны демократов в конгрессе, добиться ее увеличения. Затем в августе 2006 г. конгресс приблизился к конечному достижению этой цели, когда палата представителей увязала увеличение минимальной оплаты труда до 7,25 доллара в час (в основном по инициативе демократов) с существенным снижением налога на имущество (в основном по инициативе республиканцев). Однако законопроект так и остался в сенате, хотя его поддерживало несомненное большинство членов парламента.

Причина поражения, по мнению американских политологов, состоит в набирающем за последние годы обструкционизме — практике обструкции законодательства за счет не прекращающихся речей. Он по сути дела сводится к тому, что для получения поддержки всех не бюджетных мер необходимо одобрение большинства сенаторов, не менее 60 человек. В этом случае лидер сенатского большинства Билл Фриск смог собрать только 57 голосов в поддержку данного законопроекта, и поэтому он не прошел. Однако правительства штатов еще раз заполнили вакуум, и в 18 штатах сейчас минимальная оплата труда выше федерального минимума. Кроме того, жители в семи штатах пришли на избирательные участки в ноябре 2006 г., чтобы проголосовать за меры, направленные на обеспечение дальнейшего роста минимальной оплаты труда. В свою очередь, губернатор Калифорнии Арнольд Шварценеггер, умеренный республиканец, договорился в августе 2006 г. с законодателями-демократами о доведении уровня минимальной оплаты до 8 долларов в час. Это самый высокий уровень оплаты труда по сравнению со всеми другими американскими штатами.

Ответ на однопартийный контроль в Вашингтоне

До выборов в ноябре 2006 г. демократы уже занимали прочное положение в ряде парламентов штатов. Демократы имели своих губернаторов в 22 штатах, тогда как республиканцы — в 28 штатах. Что же касается законодательных органов, демократы контролировали и палату представителей и сенат в 19 штатах, тогда как республиканцы контролировали обе палаты в 20 штатах, а оставшиеся 10 законодательных органов в других

12 штатов северо-востока, среднего запада и дальнего запада пытаются убедить федеральное правительство в необходимости регулирования выбросов двуокиси углерода в соответствии с поправками к закону о чистом воздухе.

штатах находились под совместным контролем двух партий. В Небраске, единственном штате с однопалатным парламентом, нет перевеса ни одной из партий.

Тот факт, что демократы хорошо представлены во многих парламентах штатов и в некоторых составляют большинство, особенно на северо-востоке и дальнем западе, дает им прекрасную возможность проводить политику, которую республиканцы блокируют на федеральном уровне. Демократы, конечно же, до сих пор в основном представляют партию, ориентированную на централизацию и федеративную власть, тогда как республиканцы являются сторонниками децентрализации и почти всегда поддерживают власти штатов.

Однако на протяжении истории США позиции партий по федерализму определялись прагматическими соображениями политической целесообразности, которая в равной степени определяла и их принципиальную приверженность централизации или децентрализации. Таким образом, неудивительно, что за последние годы нахождения у власти республиканцев в Вашингтоне они придерживались принципа централизации в определенных сферах, тогда как демократы с новым пониманием отнеслись к новшествам центрального правительства в определенных областях.

Изменение климата является одной из сфер, где демократы (и некоторые умеренные республиканцы) на уровне штатов активно пошли вперед в оппозиции к консервативной политике Вашингтона. Администрация Буша и республиканцы в конгрессе колебались, не идя на быстрые шаги, в установлении ограничений на выбросы парниковых газов, что ведет к глобальному потеплению.

Бушу не только не захотел добиться ратификации конгрессом Киотского протокола, его администрация также отказалась признать двуокись углерода загрязняющим атмосферу элементом, выбросы которого необходимо регулировать в соответствии с поправками к закону о чистом воздухе. Демократам в конгрессе не удалось за последние годы добиться узаконенного сокращения выбросов парниковых газов.

Однако власти в штатах и на местах объединили свои усилия перед лицом оппозиции республиканцев. Растущее число северо-восточных штатов подписали Региональную инициативу по сокращению выбросов парниковых газов, которая направлена на сокращение выбросов промышленными предприятиями двуокиси углерода в этом регионе. И в июне 2006 г. Верховный суд США согласился заслушать в ближайшее время дело «Штат Массачусетс против Агентства по защите окружающей среды США», в котором 12 штатов северо-востока, среднего запада и дальнего запада пытаются убедить федеральное правительство в необходимости регулирования выбросов двуокиси углерода в соответствии с поправками к закону о чистом воздухе.

Кроме того, в июле 2006 г. Шварценеггер, умеренный республиканец, губернатор Калифорнии, встретился с британским премьер-министром Тони Блэром, и они договорились совместно работать над тем, как Калифорния и Великобритания могут сокращать газовые выбросы парниковых газов. Даже органы власти на местах присоединились к этой акции. Мэр города Альбукерке в штате Нью-Мексико Мартин Дж. Чавес заявил газете «Вашингтон пост» в августе 2006 г.: «Я, как и большинство мэров, разочарован тем, что федеральное правительство не сделало больше в решении этого вопроса, но это так. Мы продвигаемся вперед».

Исследования эмбриональных стволовых клеток — это еще один вопрос, где власти штатов пошли вперед на фоне консервативной оппозиции в Вашингтоне. В августе 2001 г. президент Буш объявил, что он разрешит использовать бюджетные средства на исследование стволовых клеток в уже существующих лабораториях, но не позволит направлять средства в поддержку этих исследований в лабораториях, созданных после этого. Кроме того, в июле 2006 г. он использовал свое право вето — впервые за время своего президентства, — чтобы заблокировать закон, направленный на выделение федеральных средств на исследования недавно открытых стволовых клеток. Однако правительства штатов могут спонсировать такие исследования, и несколько штатов так и поступили. Наиболее примечательно то, что избиратели в Калифорнии одобрили в 2004 г. постановление на голосование инициативу о выделении штатом 3 миллиардов долларов на такие исследования в течение следующего десятилетия. Ряд других штатов принял решение о спонсировании в меньшем размере, включая несколько грантов, объявленных после и в ответ на президентское вето в июле 2006 г. В ноябре 2006 г. жители штата Миссури проголосовали за принятие поправки к собственной конституции, разрешающей продолжение исследований в этом штате эмбриональных стволовых клеток.

Штатам на их усмотрение осталось решать, стоит ли легализовать однополые браки...

давление на судей штата, добиваясь, хотя и безуспешно, их легализации, и потерпели основное поражение в июле 2006 г., когда этот вопрос был отклонен апелляционным судом Нью-Йорка. Противники однополых браков добились значительного успеха, проведя работу с законодателями штатов по предотвращению легализации таких браков. И добились закрепления запрета на однополые браки путем принятия поправок к конституциям штатов. К этому году 19 штатов уже приняли

конституционные положения на этот счет. А в июне 2006 г. Алабама стала двадцатым по счету штатом, одобрившим такую поправку в ходе голосования.

Суверенное право государства на принудительное отчуждение частной собственности не является вопросом, который обычно стоит на политической повестке дня страны. Но именно это произошло, после принятия в июне 2005 г. Верховным судом США решения в деле «Кело против Нью-Лондона». В суде рассматривался вопрос о том, запрещает ли Конституция США штатам и органам местного самоуправления использовать право на отчуждение частной собственности (на основе справедливой компенсации) для развития экономики. Истцы по этому делу вместе с заинтересованными группами поддержки хотели, чтобы суд вынес решение о запрещении таких акций политикой государства. Однако суд с перевесом в один голос (5 против 4 голосов) отказался сделать это, передав, таким образом, решение вопроса в компетенцию штатов. Побуждаемые к действию общественностью, не понимавшей ранее в полной мере пользы от использования права на отчуждение частной собственности, власти штатов ответили потоком всесторонних законодательных решений, направленных в интересах владельцев на укрепление защиты собственности и ограничения в использовании права на отчуждение частной собственности. Четыре штата приняли такие законы в оставшиеся месяцы 2005 г., а в 2006 г. действовали еще более активно в этом направлении. Национальная конференция законодательных органов штатов сообщила, что к августу этого года 23 штата приняли такие законы на своих заседаниях в 2006 г.

Деятельность в сферах, находящихся за пределами федерального контроля

Поскольку федеральное правительство обладает ограниченным, четко зафиксированным числом властных полномочий, штатам остается единоличная компетенция в ряде политических областей. Это отчетливо проявилось в 2006 г. в отношении законов, регулирующих бракосочетание и землепользование. Для урегулирования этих двух вопросов в течение прошлого года были предприняты безуспешные усилия по их централизованному решению на общегосударственном уровне. Поэтому этот вопрос достался для решения штатам, которые проявили достаточную активность на обоих фронтах.

Вопрос об однополых браках стал предметом жестких дискуссий после того, как верховный суд штата Массачусетс в 2003 г. посчитал, что конституция штата позволяет заключать брак лицам одного пола. И Массачусетс стал единственным штатом, легализовавшим однополые браки. Хотя такое решение вдохновило сторонников однополых браков добиться подобного законодательства в судах других штатов, оно также побудило критиков выступить в защиту поправки к федеральной конституции о возможности заключения брака в США только между мужчиной и женщиной и наложить запрет на вынесение иного решения в суде. Предложенная поправка к Конституции США о браке была отклонена, не попав на ратификацию в штаты, потому что за нее не проголосовали две трети парламентариев в Палате представителей и Сенате. Она была отклонена еще раз, когда была вынесена на голосование в июне и июле 2006 г. В результате штатам на их усмотрение осталось решать, стоит ли легализовать однополые браки, и в 2006 г. этот вопрос встал на повестке дня в штатах в юридическом, законодательном и конституционном плане. Сторонники однополых браков продолжали оказывать

Лаборатории демократии

Американские штаты давно уже снискали себе репутацию лабораторий демократии, с помощью которых, как это обычно подразумевается, политические эксперименты в некоторых штатах перенимаются впоследствии другими, а затем уже переносятся и на федеральный уровень. Согласно анализу политического развития в 2006 г., новаторская политика штатов приняла и другие формы, такие как предоставление отдушины для политических действий, заблокированных в Вашингтоне или из-за отсутствия средств или из-за узкопартийного контроля, и передача ряда спорных политических вопросов для принятия по ним различных решений в многочисленных штатах. Это может быть наилучшим выходом, учитывая сложность управления такой большой и многообразной страной. Даже если центральное правительство будет когда-нибудь рассматриваться в качестве единственного политического инкубатора и, не прибегая к предостережениям, заблокированным в Вашингтоне, будет в состоянии принимать удовлетворяющие все решения по спорным вопросам, разделяющим граждан.