



ТОЧКА ЗРЕНИЯ

Нефинансируемые мандаты в США и федерализм по принципу «каждый-за-себя»

КРИСТОФЕР ХЁНЕ

Спросите чиновника местного правительства или правительства штата в США, какова должна быть роль центрального или федерального правительства, и вероятнее всего, в ответ вы услышите: «оставьте нас в покое». Спросите, в чем причина такого настроения, и в большинстве случаев услышите: «нефинансируемые мандаты».

Не найдется другой пары слов, которая вызвала бы большее раздражение и испуг у местных чиновников и чиновников штатов, чем «нефинансируемый мандат» — федеральное постановление, требующее от них определенных действий без финансового обеспечения из федерального бюджета.

Некоторая доля рассуждений вокруг враждебности чиновников местного правительства и правительства штатов по отношению к нефинансируемым мандатам — не более, чем риторика. Американские организации, такие как Национальная Лига Городов и другие ассоциации на местах и в штатах, специализируются на привлечении громкой риторики, которую используют их члены в своей защите от длинных рук и мощного влияния федерального правительства.

Однако политическая стратегия лишь частично оправдывает такое неравнодушие чиновников штатов к нефинансируемым мандатам. По большей части их протест подогреет тем фактом, что за последние три-четыре десятилетия в США наблюдался резкий рост числа нефинансируемых мандатов, и связанных с ними обязательств, навязанных местным правительствам и правительствам штатов.

В результате произошел отход от так называемого специализма по американскому федерализму «кооперативного федерализма», при котором центральные власти и власти штатов совместно решают ряд задач, а в результате родилась система, которую сегодня можно назвать термином, придуманным американским политическим обозревателем Джоном Шанноном — «федерализм “каждый-за-себя”».

Три новые тенденции

Три новые тенденции иллюстрируют появление федерализма «каждый-за-себя».

Первая тенденция — рост числа самих нефинансируемых мандатов. По данным Национальной Конференции законодательных органов штатов, с 1945 года количество нефинансируемых мандатов, спущенных штатам и местным правительствам, увеличилось с пяти и превысило 100. Один пример недавно принятого мандата касается Национальной безопасности, именно так это называет федеральное правительство США, иными словами — антитеррористические меры.

Департамент Национальной Безопасности в ответ на террористическую атаку 11 сентября 2001 г. ввел повсеместное использование систем цветовых сигналов тревоги для оповещения правительств штатов и местных правительств, а

Кристофер Хёне занимается исследованиями в области государственного финансирования, федерализма и структур местных органов власти в Национальной Лиге городов США.



Автобус правительственной медицинской помощи. После того, как Вашингтон сократил финансирование некоторых программ здравоохранения, многим штатам пришлось самостоятельно их оплачивать.

также общественности об уровне террористической опасности. Эта система требует от властей штатов и местных властей принимать ряд мер для защиты своих жителей, если сработает сигнал тревоги того или иного уровня (цвета). Власти штатов и местные власти расценивают эти нововведения скорее как нефинансируемый мандат, поскольку федеральное постановление заставляет их изыскивать ресурсы и тратить, как правило, государственные средства, хотя явных признаков террористических угроз штату или региону не видно.

Вторая тенденция — усиление федерального преимущественного права по отношению к полномочиям и функциям местных правительств. Федеральное преимущественное право относится к законам и нормативам федерального правительства, которые лишают местные правительства возможности действовать самостоятельно и вести самостоятельную политику. По данным недавнего анализа, проведенного Правительственным бюро учета — независимым аналитическим и исследовательским органом Конгресса, — количество случаев использования федеральным правительством преимущественного права возросло с менее чем 30 до 1900 г. до порядка 120 на настоящий момент.

Еще один свежий пример. Федеральное правительство неоднократно использовало преимущественное право, лишая местные правительства возможности собирать налоги с покупок, сделанных через Интернет. Оно объясняло свои действия необходимостью защитить молодую отрасль путем освобождения ее от налогообложения. Но сейчас Интернет-коммерция, похоже, вышла далеко за рамки молодой отрасли, и федеральное преимущественное право рассматривается как результат давления отрасли на федеральные власти.

Давление нефинансируемых мандатов на штаты

Члены местных правительств и правительств штатов могли бы расценить эту значительную экспансию нефинансируемых федеральных мандатов и преимущественных прав в менее негативном ключе, если бы не третья тенденция — снижение за последние десятилетия уровня федеральной помощи и

поддержки. Взаимоотношение федеральной и городской властей является тому красноречивым примером. В соответствии с данными Бюро статистики США, федеральное правительство дотировало 15% всех городских доходов в США в 1977 г.

К 1997 году доля федеральных отчислений в городских доходах упала до 5 процентов. Большая часть этого спада пришлась на 1980-е годы, когда федеральное правительство под руководством президента Рейгана упразднило программу Общего деления доходов. Эта программа вступила в силу под руководством президента Никсона в начале 1970-х и обеспечивала правительства штатов и местные правительства федеральным финансированием с небольшими ограничениями. Программа подверглась скептической оценке со стороны многих федеральных чиновников, и была впоследствии свёрнута. Предварительные сокращения финансирования пришлось на конец 1970-х, затем последовало окончательное прекращение действия программы к 1986 году.

Анализируя эти три тенденции, не приходится удивляться, что обычная оценка роли федеральных властей по отношению к местным властям сводится к простой формуле: «меньше денег, больше регулирования». Или, как упомянуто ранее: федерализм «каждый-за-себя».

По мере того как федеральное правительство прекращало практику финансирования местных правительств, ужесточало регулирование и более широко использовало приоритетное право по отношению к правительствам штатов и местным правительствам, те все с большей настойчивостью выражали стремление к самостоятельности. Надежды на федеральную щедрость рассматриваются как путь к провалу, или, как сказал один местный чиновник, когда его спросили о федеральных грантах: «Нам всем следует посмотреть в “зубы дареному коню”» и хорошо подумать над ответом “нет, спасибо”».

Не все нефинансируемые мандаты плохи

Конечно, не все нефинансируемые мандаты плохи, и ужесточение федерального регулирования, хотя бы по отношению к правительственному сектору, совпало с долгосрочным развитием американской экономики, развитием социального государства, ростом благосостояния страны и обеспечением социальных и гражданских программ, невиданных ранее в истории США. Большая часть

Иллюстрация: Департамент
Национальной безопасности



Оранжевый сигнал, красный сигнал: различные уровни сигнала тревоги. Разработано Департаментом Национальной Безопасности. Федеральное правительство потребовало от штатов принятия мер, в зависимости от уровня тревоги.

федеральных мандатов эпохи гражданских прав, например, была направлена на корректировку политики штатов и местных правительств, отстающих в обеспечении равных прав цветному населению и женщинам. Стоит вспомнить, что набор инструментов федерального правительства состоит в основном из двух элементов — «пряника» (финансирование и поощрение) и «кнута» (мандаты, преимущественные права и другие элементы регулирования). Если «пряник» не срабатывает, разумным будет предположить, что федеральные чиновники будут использовать «кнут», независимо от того, нравится ли это местным чиновникам и чиновникам штатов или нет.

Однако при изучении тенденций развития федерального финансирования, преимущественного права и нефинансируемых мандатов, кажется вполне очевидным, что требуется достичь более разумного равновесия между финансированием и регулированием. Но с учетом федерального бюджетного дефицита объемом в сотни миллиардов долларов, и того, что ни демократы, ни республиканцы на государственном уровне не склонны демонстрировать строгие финансовые ограничения местным чиновникам, ясно, что не следует ожидать щедрого финансирования, по крайней мере в скором времени. В результате они прибегают к своей формулировке «оставьте нас в покое», призывая к ограничению вмешательства и предпочитая самостоятельный, «каждый-за-себя» подход к американскому федерализму

Стоит вспомнить, что на уровне городского управления аналогичные настроения отличаются в отношении правительств штатов. Городские власти в Америке представляют собой корпорации правительств штатов. Их власть и влияние определяется правительствами их штатов — к огорчению многих муниципальных чиновников. Этот момент демонстрирует, что отношения между уровнями правительства пронизаны напряженностью, переключением вины и взаимными обвинениями. В конце концов, возможно, реальная проблема городов заключается в том, что федративная система не предусматривает уровней правительства ниже городского управления, на которые можно переложить ответственность — или мандат.