

УДК 34

## Согласительные процедуры при распределении полномочий между федеральными и региональными уровнями власти: опыт США

**Елагина Анна Сергеевна**

Кандидат экономических наук, доцент,  
кафедра экономических дисциплин,  
Еврейский университет,  
127273, Российская Федерация, Москва, ул. Отрадная, 6;  
e-mail: yelagina.anna@gmail.com

### Аннотация

В работе показано, что развитие системы федерализма в нашей стране должно основываться на изучении как негативного, так и позитивного опыта деятельности других государств. В частности, ценность изучения опыта США, касающегося проведения согласительных процедур по вопросам, имеющим социальную или экономическую значимость для отдельных регионов, и требующим дополнительного федерального финансирования неоспорима. Это подчеркивается действием в нашей стране федеральных программ развития Крыма, Калининградской области, Карелии, Дальнего Востока, имеющими огромное значение для социально-экономического развития названных регионов, и влекущими за собой громадное федеральное финансирование.

Вместе с тем, в работе обоснована необходимость научного поиска формализованных подходов, которые смогли бы обеспечить справедливость и равенство в распределении ресурсов федерального центра, и основывались бы на учете возможностей регионов самостоятельно осуществлять необходимые направления развития.

### Для цитирования в научных исследованиях

Елагина А.С. Согласительные процедуры при распределении полномочий между федеральными и региональными уровнями власти: опыт США // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 12А. С. 137-143.

### Ключевые слова

Согласительные процедуры, федеральные органы власти, региональные органы власти, нормотворчество, федерализм, право США

## Введение

Несмотря на различия в государственном устройстве США и Российской Федерации, оба названных государства построены на принципах федерализма, а следовательно, имеют схожие черты. Говоря о США, следует особо подробно рассмотреть согласительные процедуры, посредством которых достигается сбалансированность между федеральным и региональным уровнями власти. Этот тезис основывается на том факте, что именно в США на сегодняшний день сформирована наиболее эффективная процедура согласительных действий на уровне различных уровней власти. При этом, принципы, на основе которых строится институт согласительных процедур необходимо искать в основах модели федерализма, как в Соединенных Штатах, так и в нашей стране.

## Основная часть

В Соединённых Штатах централизация власти достаточно высока. Это выражается в том, что основные принципы государственного регулирования формируются на уровне федерального Правительства. Вопросы, касающиеся регулирования экономического и социального развития отдельных территорий, концентрация на географических особенностях местностей, учет этнического, гендерного и возрастного состава населения региона, отраслевая структура экономики отдельных штатов остается на уровне региональных государственных властных структур. Сопряжение полномочий федерального и регионального уровней власти происходит посредством строго регламентированных согласительных процедур. Регламентация согласительных процедур направлена на определение конкретных действий, осуществляемых губернаторами штатов и представителями различных федеральных органов власти в процессе переговоров.

Следует особо подчеркнуть тот факт, что независимо от сферы вопроса, штата или уровня власти процедура абсолютно идентична. Например, решение Федерального Правительства, в отношении отдельных штатов, принятие региональных нормативно-правовых актов, касающихся вопросов, нуждающихся в финансировании на федеральном уровне, или предоставление преимуществ одним штатам по сравнению с другими будут проводиться по одной процедуре [Dinan, 2010].

В нашей стране, несмотря на аналогичный подход при принятии решений, согласительные процедуры разрабатываются и утверждаются на ведомственном уровне. Если случай отличается особой сложностью, или на уровне ведомств не удалось найти компромиссное решение, вопрос переносится на федеральный правительственный уровень, и рассматривается на заседаниях Федерального Правительства нашей страны. Это с одной стороны значительно удлиняет сам процесс принятия решения, а с другой, приводит к возрастанию нагрузки на федеральные органы власти.

Вместе с тем, насущная необходимость формирования института, определяющего процедуру согласования, с развитием отношений между федеральными, региональными и местными органами власти будет только нарастать. А, следовательно, всестороннее исследование модели, действующей в Соединенных Штатах, ее возможностей и ограничений, просто необходимо. При этом, следует подчеркнуть, что наиболее важен опыт именно США, поскольку устройство этой страны и Российской Федерации имеет большое количество общих черт.

Исследования, проводимые в этой области на материале США, показывают линейный характер взаимодействий между федеральными и региональными властями в этой стране. Именно федеральное правительство рассматривает позиции, которых придерживаются различные ведомства федерального уровня. При этом довольно часто, названные ведомства часто имеют разнонаправленные цели и задачи [Bulman-Polzen, 2013].

Именно согласительные процедуры, в этих условиях, позволяют прийти к компромиссному решению, учитывающему мнение всех сторон, участвующих в принятии решения. Однако, вопрос об оптимальности принятых таким образом решений, в исследованиях не нашел отражения.

Ярким примером действия согласительных процедур, служит реализация реформы здравоохранения в США, проводимая во время второго срока 44-го президента США Барака Обамы. В процессе реформирования здравоохранения практически каждый штат старался получить те или иные преференции. Причина этого заключается в том, что здравоохранение очень чувствительная отрасль, практически для всех социальных слоев населения, а следовательно, доступность здравоохранения является наиболее важным пунктом предвыборной программы для любого губернатора. При этом, практически не один из штатов, не может обеспечить своих граждан желаемым уровнем здравоохранения, без привлечения средств федерального бюджета.

В процессе работы над названной реформой, согласительные процедуры, проводимые в форме нескольких последовательных совещаний, каждое из которых завершалось уточнением позиций сторон, зашли в тупик, и так и не привели к оптимальному результату. В результате чего, преференции получили лишь штаты с более высоким уровнем жизни, несмотря на тот факт, что такие штаты как, например, Миссури, уровень жизни в которых невысок, нуждались в преимуществах в гораздо большей мере [Fahey, 2015].

Рассматриваемый пример, наиболее ярко продемонстрировал недостатки американского института согласительных процедур. При этом, наиболее узким местом рассматриваемой системы стала политизация позиций переговорщиков, их сосредоточение не на социально-экономических последствиях реформы, а на изменениях собственной предвыборной позиции, вызванных реформой.

Основным выводом из рассмотренной ситуации стала необходимость более широкого понимания самого соглашения, как процесса достижения взаимодействия и компромиссов на ведомственном уровне. Согласование позиций, касающихся реформы здравоохранения, пролило свет на серьезные ограничения в поиске компромиссов, даже при наличии общей политики.

В современных эмпирических исследованиях не нашли отражения подходы к определению принципов согласительных процедур, основанных на понимании самой модели федерализма, хотя по мнению автора, именно этот подход является наиболее эффективным. При этом, необходимо подчеркнуть тот факт, что несмотря на массу несовершенств в институте согласительных действий, применяемом в Соединенных Штатах, именно он является в настоящее время наиболее эффективным. Этот вывод базируется на тезисе о деятельности Комиссии Евросоюза, которая является органом, выносящим наиболее противоречивые решения, по сравнению с решениями и действиями любого федерального Правительства [Coan, 2015].

Исходя из сказанного выше, в процессе исследования сущности согласительных процедур, необходимо рассматривать вопрос легитимности тех решений, которые имели более убедительную и логичную аргументацию, по сравнению с другими решениями. Этот довод вытекает из ситуации, доминирующей в настоящее время не только в Соединенных Штатах, но и в Еврокомиссии, при которой наибольшую легитимность имеют решения, выдвинутые оппонентом, имеющим большой политический вес и авторитет. Логичность и аргументация доводов, представленных в пользу решения, отходит, при этом, на второй план. Причина этой ситуации часто заключается в том, что в процессе согласительных процедур вопросы, по которым произошло сближение позиций переговорщиков не фиксируется. Также отсутствует фиксация начальных позиций переговорщиков, и конечной точки переговоров, если компромисс не достигнут.

С другой стороны, именно отсутствие фиксации точек переговорных позиций оппонентов, позволяло принять наиболее рациональные законодательные решения [сюда чего нить]. Но, вместе с тем, в ситуации с реформой здравоохранения в США, именно отсутствие фиксации переговорных позиций сыграло ключевую роль, и привело к негативным решениям.

В соответствии с Конституцией Соединенных Штатов, в случае рассмотрения законодательных и нормативных актов, имеющих значение для отдельных регионов, мнение представителей государственных властных структур этих регионов должно быть учтено. Тем не менее, несмотря на закрепленные в Конституции права, представление собственной позиции, со стороны региональных властей в некоторых случаях затруднительно. Это приводит к необходимости уточнения значения делегирования власти на региональный уровень в самой модели федерализма, применяемой в США.

Модель федерализма, действующая в Соединенных Штатах, по мнению автора, обладает уникальной особенностью, которая заключается в возможности применения всех необходимых функций для реализации воли избирателей на региональном уровне. Таким образом, региональная политическая элита способна осуществлять управление в регионе независимо от федерального центра. Вместе с тем именно эта независимость отдельных штатов затрудняет представление мнения избирателей в федеральных властных структурах, при прямых согласительных процедурах.

Современные ученые, как в США, так и за пределами этой страны в настоящее время имеют коллективное мнение, предполагающее необходимость признания Правительств отдельных штатов в качестве действующих субъектов, прямо участвующих в принятии законодательных актов, даже косвенно касающихся этих штатов. Это позволило бы преодолеть ограничения согласительных процедур, и учесть волю граждан региона. Для решения поставленной задачи необходимо найти институт, в рамках которого, различные органы власти федерального уровня, смогли бы осуществлять согласованные действия, выступая как некий коллективный актор. Основным принципом действия этого института должно быть признание законности или справедливости принятого решения всеми участниками, даже в том случае, если полученное решение не в полной мере отражает мнение избирателей тех или иных регионов. Этот принцип мог бы применяться в случае расширения демократизации в процессе принятия решения на федеральном уровне.

С другой стороны, сужение репрезентативности мнений до того момента, когда наступает непосредственно переговорный процесс, может принести больший эффект в тех случаях, когда

голос региональных властей выходит на первое место, или первичными становятся общие цели и принципы рассматриваемого вопроса.

Тем не менее, необходимо признать тот факт, что рассмотренный выше механизм нуждается в дальнейшем всестороннем изучении со стороны как мирового научного сообщества, так и со стороны государственных органов власти. Дальнейшее изучение необходимо и для тезиса, определяющего что, федеральное правительство, действующее в качестве коллективного органа, сможет принимать более легитимные решения.

## Заключение

В завершении исследования необходимо сказать, что развитие системы федерализма в нашей стране должно основываться на изучении как негативного, так и позитивного опыта деятельности других государств. В частности, ценность изучения опыта США, касающегося проведения согласительных процедур по вопросам, имеющим социальную или экономическую значимость для отдельных регионов, и требующим дополнительного федерального финансирования неоспорима. Это подчеркивается действием в нашей стране федеральных программ развития Крыма, Калининградской области, Карелии, Дальнего Востока, имеющими огромное значение для социально-экономического развития названных регионов, и влекущими за собой громадное федеральное финансирование.

Вместе с тем необходимо продолжать поиски формализованных подходов, которые смогли бы обеспечить справедливость и равенство в распределении ресурсов федерального центра, и основывались бы на учете возможностей регионов самостоятельно осуществлять необходимые направления развития.

## Библиография

1. Елагина А.С. Подходы к совершенствованию международного уголовного права // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 10А. С. 96-101.
2. Сороколетова М.А. Согласительные процедуры и коллизионные правоотношения: специфика конституционно-правового регулирования // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 1А. С. 123-128.
3. Темукуев И.И. Применение согласительных процедур в зарубежных странах // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2017. № 4 (18). С. 95-98.
4. Berman M. N. Coercion, Compulsion, and the Medicaid Expansion: A Study in the Doctrine of Unconstitutional Conditions // *Tex. L. Rev.* – 2012. – Т. 91. – С. 1283.
5. Bowling C. J., Pickerill J. M. Fragmented federalism: The state of American federalism 2012–13 // *Publius: The Journal of Federalism.* – 2013. – Т. 43. – № 3. – С. 315-346.
6. Bulman-Polzen J. From sovereignty and process to administration and politics: The afterlife of American federalism // *Yale IJ.* – 2013. – Т. 123. – С. 1920.
7. Coan A. B. Commandeering, coercion, and the deep structure of American federalism // *BUL Rev.* – 2015. – Т. 95. – С. 1.
8. Dinan J. Contemporary assertions of state sovereignty and the safeguards of American federalism // *Alb. L. Rev.* – 2010. – Т. 74. – С. 1637.
9. Fahey B. A. Consent Procedures and American Federalism, 128 *Harv L. Rev.* – 2015. – Т. 1561. – С. 1520-1569.
10. Frohnen B. P. Waivers, Federalism, and the Rule of Law // *Perspectives on Political Science.* – 2016. – Т. 45. – № 1. – С. 59-67.
11. Gerston L. N. *American federalism: A concise introduction.* – Routledge, 2015.
12. LaCroix A. L. *The ideological origins of American federalism.* – Harvard University Press, 2010.
13. Riker W. H. *The development of American federalism.* – Springer Science & Business Media, 2012.
14. Siegel N. S. Commandeering and Its Alternatives: A Federalism Perspective // *Vand. L. Rev.* – 2006. – Т. 59. – С. 1627.

## **Conciliation procedures in the distribution of powers between the federal and regional levels of government: the US experience**

**Anna S. Elagina**

PhD in Economics, Associate Professor,  
Department of Economics,  
Jewish University,  
127273, 6, Otradnaya st., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: yelagina.anna@gmail.com

### **Abstract**

The paper shows that the development of the system of federalism in our country should be based on the study of both negative and positive experience of the activities of other states. In particular, the value of studying the experience of the United States relating to the conduct of conciliation procedures on issues of social or economic importance for individual regions, and requiring additional federal funding is indisputable. This is emphasized by the action in our country of federal programs for the development of the Crimea, the Kaliningrad region, Karelia, and the Far East, which are of great importance for the social and economic development of these regions, and entail enormous federal funding.

At the same time, the work substantiates the need for a scientific search for formalized approaches that would ensure fairness and equality in the distribution of resources of the federal center, and would be based on the possibilities of the regions to independently carry out the necessary development directions.

### **For citation**

Elagina A.S. (2018). Soglasitel'nyye protsedury pri raspredelenii polnomochiy mezhdru federal'nymi i regional'nymi urovnyami vlasti: opyt SSHA [Conciliation procedures in the distribution of powers between the federal and regional levels of government: the US experience] *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (12A), pp. 137-143.

### **Keywords**

Conciliation procedures, federal authorities, regional authorities, rulemaking, federalism, US law.

## **References**

1. Berman, M. N. (2012). Coercion, Compulsion, and the Medicaid Expansion: A Study in the Doctrine of Unconstitutional Conditions. *Tex. L. Rev.*, 91, 1283.
2. Bowling, C. J., & Pickerill, J. M. (2013). Fragmented federalism: The state of American federalism 2012–13. *Publius: The Journal of Federalism*, 43(3), 315-346.
3. Bulman-Polzen, J. (2013). From sovereignty and process to administration and politics: The afterlife of American federalism. *Yale LJ*, 123, 1920.
4. Coan, A. B. (2015). Commandeering, coercion, and the deep structure of American federalism. *BUL Rev.*, 95, 1.
5. Dinan, J. (2010). Contemporary assertions of state sovereignty and the safeguards of American federalism. *Alb. L. Rev.*, 74, 1637.

6. Elagina A.S. (2018) Podkhody k sovershenstvovaniyu mezhdunarodnogo ugolovnogogo prava [Approaches to the improvement of international criminal law]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (10A), pp. 96-101.
7. Fahey, B. A. (2014). Consent Procedures and American Federalism. *Harv. L. Rev.*, 128, 1561.
8. Frohnen, B. P. (2016). Waivers, Federalism, and the Rule of Law. *Perspectives on Political Science*, 45(1), 59-67.
9. Gerston, L. N. (2015). *American federalism: A concise introduction*. Routledge.
10. LaCroix, A. L. (2010). *The ideological origins of American federalism*. Harvard University Press.
11. Riker, W. H. (2012). *The development of American federalism*. Springer Science & Business Media.
12. Siegel, N. S. (2006). Commandeering and Its Alternatives: A Federalism Perspective. *Vand. L. Rev.*, 59, 1627.
13. Sorokoletova M.A. (2018) Soglasitel'nye protsedury i kollizionnye pravootnosheniya: spetsifika konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya [Conciliation procedures and conflict relations: specific features of the constitutional and legal regulation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (1A), pp. 123-128.
14. Temukuev (2017) I.I. The use of conciliation procedures in foreign countries // Investigation of crimes: problems and their solutions. No. 4 (18). Pp. 95-98.