



ПЕШИНА Эвелина Вячеславовна

Доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственных и муниципальных финансов

Уральский государственный экономический университет
620144, РФ, г. Екатеринбург,
ул. 8 Марта/Народной воли, 62/45
Тел.: (343) 251-96-47
E-mail: peshina@yandex.ru



СТРЕКАЛОВА Алена Александровна

Ассистент кафедры государственных и муниципальных финансов

Уральский государственный экономический университет
620144, РФ, г. Екатеринбург,
ул. 8 Марта/Народной воли, 62/45
Тел.: (343) 251-96-47
E-mail: gmf@usue.ru

Аннотация

В статье введены в научный оборот российской экономической науки зарубежные концепции, теории, модели федерализма¹, осуществлена их систематизация и упорядочение для российской языковой среды; рассмотрена роль местного управления (соответствующего в российском законодательстве органам местного самоуправления) в эволюции мировой зарубежной научной мысли федерализма; процессы возникновения «новых» видов федерализма обоснованы усложнением межправительственных отношений и управления.

¹ «Концепция – генеральный замысел, определяющий стратегию действий при осуществлении реформ, проектов, планов и программ» [15. С. 237]; «теория – обобщение опыта, общественной практики, создающая целостное представление о закономерностях и существующих связях в системе» [16. С. 616]; «модель – описание взаимодействия между элементами системы и ее внешней средой, не оказывающих прямого влияния на понимание рассматриваемого явления» [16. С. 373].

Местное управление в эволюции зарубежных концепций, теорий, моделей федерализма: финансовый аспект

Ключевые слова

МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
АУТЕНТИЧНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
ИНТЕГРАЦИОННЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
НАЦИОНАЛЬНО-ЦЕНТРИЧНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЦЕНТРИЧНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
ДУАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
КООПЕРАТИВНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
КРЕАТИВНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
ЧАСТОКОЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
ТЕХНОКРАТИЧЕСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
НОВЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
ПРИНУДИТЕЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
КОНКУРЕНТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
ФЕДЕРАЛИЗМ, СОХРАНЯЮЩИЙ РЫНОК
СОЦИАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
ФИСКАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

Термин «федерализм» происходит от латинского *foederatio* (союз, объединение) – «объединение государств на принципах федерализма» [24. С. 885].

Причины образования подобного сложного политического, территориального устройства (федерации) могут быть различны: «политическое объединение, демократия, народное самоуправление и обеспечение многообразия; средство достижения целей» [51. Р. 80, 104]; «вопрос выгоды всех участников сделки; интерес конкретных государственных и политических деятелей» [84. Р. 155]; «решение этнотерриториальных конфликтов; решение реальных политических проблем» [37. Р. 96–110]; «восстание и развязывание гражданской войны; защита от имперских амбиций соседей; поглощение соседей для подготовки агрессии; поглощение соседей без расходов на вооруженную агрессию путем создания их мнимой суверенности; федерализм способствует свободе, поскольку признает свободу действия малых групп (организационных единиц)» [8. С. 17–20]; «механизм согласования интересов» [5. С. 23–27]; обеспечение экономического роста путем сокращения внутренних барьеров в торговле, за счет эффекта масштаба; усиление политического влияния на другие государства и т.д.

С 1977 г. функционирует Международная ассоциация Центров федеральных исследований (The International Association of Centers for Federal Studies, IACFS)

с дислокацией в г. Кингстон¹ (провинция Онтарио, Канада). В настоящее время членами Ассоциации являются 16 стран (в том числе Россия) из 27 существующих современных государств, которые относятся к федеративным или имеют элементы федерализма (по конституции), что составляет примерно 10% от общего числа 267 стран и регионов². Всего в Ассоциации насчитывается 25 мировых центров соответствующих стран-членов Ассоциации с 5 континентов мира.

Первым президентом и одним из основателей Международной ассоциации Центров изучения федерализма (в течение 1977–1991 гг.) был ведущий мировой политолог и специалист по изучению федерализма, профессор двух университетов: Бар-Илан (Израиль) и Темпл в г. Филадельфия (штат Пенсильвания, США) Даниель Джуд Элазар (Daniel Judah Elazar, 1934–1999 гг.). В 1991–1998 гг. данный пост занимал профессор Института межправительственных отношений Королевского университета Канады (The Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University) Рональд Лампман Уоттс (Ronald Lampman Watts, р. 1929 г.). Следующим президентом был профес-

¹ Первоначально, в 1977 г., Международная ассоциация располагалась в г. Базель, Швейцария. Официальный сайт ассоциации: <http://www.queensu.ca/iigr/links/linksIACFS>

² В объект исследования Центрального разведывательного управления США (ЦРУ) (Central Intelligence Agency, CIA) включены 195 стран, 72 зависимые области и другие субъекты. Официальный сайт: www.cia.gov.

Local Government in the Evolution of Foreign Concepts, Theories, Models of Federalism: Financial Aspect

сор университета Лафайет в г. Истон (штат Пенсильвания, США) Джон Кинкейд (John Kincaid)¹. С 2010 г. Ассоциацию возглавляет директор Центра права при Университете Западной Капской провинции ЮАР (University of the Western Cape, (UWC) Нико Стейтлер (Nico Steytler).

При изучении зарубежных концепций, теорий, моделей федерализма авторы настоящей статьи столкнулись с тем, что в русскоязычной литературе существует ограниченный массив информации, имеющий следующие недостатки: 1) носит в обобщенном виде описательный, а не содержательный характер; 2) отсутствует указание автора, временного периода, страны происхождения и причин возникновения, функционирования той или иной концепции, теории, модели; 3) вопрос о роли местного управления остается за пределами исследований российских ученых с периода возникновения федерализма как сложного политического территориального устройства.

Согласно Р.Л. Уоттсу, современные сравнительные федеративные исследования включают «три составляющие: 1) федерализм как нормативная теория, сочетающая совместное управление и территориальное самоуправление; 2) федеральные политические системы как комбинации совместного и самостоятельного правления, в том числе квазифедерации, децентрализованные союзы, конфедерации и т.д.; 3) федерации как конкретные виды более сложных федеральных политических систем» [98].

В основе настоящей статьи – изучение федерализма как нормативной теории отношений внутри общества или государственного устройства.

В данной статье не рассматриваются вопросы «предметов ведения, полномочий и компетенций федерации и

¹ Дж. Кинкейд с 1988 по 1994 г. работал исполнителем директором постоянно действующего Консультативного комитета Конгресса США по межправительственным отношениям. Автор многочисленных книг и статей по федерализму и федеративным системам, соредатор журнала о федерализме «Publius» (авторитетное периодическое издание по проблемам федерализма, основанное в 1973 г. Д. Дж. Элазаром) в течение 1981–1994 гг.

субъектов федерации, а также полномочия и вопросы местного значения органов местного самоуправления» [7. С. 5–13], соответствующие российскому законодательству. Финансовый аспект анализируется посредством изучения механизма государственного регулирования и объема финансовых ресурсов, сосредотачиваемых в различных формах на местном уровне.

Изучение концепций, теорий, моделей федерализма, обоснованных представителями мировой зарубежной научной мысли, позволило сгруппировать их в следующие основные направления:

1) теоретические положения основоположников федерализма и теории аутентичного² федерализма;

2) федерализм в интеграционных межгосударственных исследованиях;

3) практические концепции, теории и модели федерализма, нашедшие применение не только в стране происхождения, но и получившие дальнейшее распространение в других странах;

4) концепции и теории федерализма в отдельных предметных областях исследований и применяемые для всех форм государственного устройства: унитарных, федеративных и конфедеративных.

1. Теоретические положения основоположников федерализма и теории аутентичного федерализма.

К числу *основоположников* федерализма относят автора теории «государственного суверенитета» – французского политика и юриста Жана Бодена (Jean Bodin, 1529/1530–1596 гг.). В главном произведении Ж. Бодена «Шесть книг о государстве» (1576 г.) было сформулировано, что «суверенитет – это неограниченная и бессрочная верховная власть монарха в государстве, принадлежащая ему в силу его естественного права» [40]. Демократию Ж. Боден оценивал отрицательно, объясняя, что «народ – это зверь многоголовый и лишенный рассудка, он с трудом делает что-то хорошее. Доверять ему решение политических дел – это все равно что спрашивать совета у безумного».

² Аутентичность (гр. *authentikos* – подлинный) – реальность [15. С. 36].

▶ **Evelina V. PESHINA**

Dr. Sc. (Ec.), Prof., Head of State and Municipal Finances Dept.

**Urals State University of Economics
620144, RF, Yekaterinburg,
8 Marta/Narodnoy Voli St., 62/45
Phone: (343) 251-96-47
E-mail: peshina@yandex.ru**

▶ **Alyona A. STREKALOVA**

Jr. Lecturer of State and Municipal Finances Dept.

**Urals State University of Economics
620144, RF, Yekaterinburg,
8 Marta/Narodnoy Voli St., 62/45
Phone: (343) 251-96-47
E-mail: gmf@usue.ru**

Key words

LOCAL GOVERNMENT
AUTHENTIC FEDERALISM
INTEGRATED FEDERALISM
NATION-CENTERED FEDERALISM
STATE-CENTERED FEDERALISM
DUAL FEDERALISM
COOPERATIVE FEDERALISM
CREATIVE FEDERALISM
PICKET FENCE FEDERALISM
TECHNOCRATIC FEDERALISM
NEW FEDERALISM
COERCIVE FEDERALISM
EXECUTIVE FEDERALISM
COMPETITIVE FEDERALISM
MARKET-PRESERVING FEDERALISM
SOCIAL FEDERALISM
FISCAL FEDERALISM

Summary

In the article foreign concepts, theories and models of federalism are introduced to the Russian economic science; their systematization and ordering for the Russian language environment are carried out. The authors consider the role of local government (which in the Russian legislation corresponds to local authorities) in the evolution of the global scientific idea of federalism. The emergence of the “new” types of federalism is justified by intergovernmental relations and governance getting more complicated.

JEL classification

H00, H77

На основе «государственного суверенитета» Ж. Бодена, в сочетании с идеями договора между группами, образующими общество, немецким философом, юристом Йоханнесом Альтзузиусом (Johannes Althusius, 1557/1563–1638 гг.) была сформулирована «федеративная теория народного суверенитета», которую он изложил в труде «Политика» [27] (первое издание вышло в 1603 г. и впоследствии было идейно пересмотрено в 1610 и 1614 гг.). Модель государства, согласно Й. Альтзузиусу, должна строиться «снизу вверх»: с небольшого уровня общин и городских коммун, добившихся самоуправления, до целого государства, что обеспечивало бы целостность субъектов такого государства.

«Федеративную теорию монархического суверенитета» обосновал французский философ и теоретик анархизма Пьер Жозеф Прудон (Pierre Joseph Proudhon, 1809–1865 гг.) в работе «О федеративном принципе и необходимости восстановить революционную партию» (1863 г.) [82]. Согласно П.Ж. Прудону государство представляет совокупность договоров, связывающих общество в единое целое, все части которого при этом сохраняют свою автономию. Компетенции федеративного государства, согласно П.Ж. Прудону, должны быть ограничены, а основные функции возложены на местные сообщества.

В 1900 г. немецкий юрист, государствовед Георг Еллинек (или Йеллинек) (Georg Jellinek, 1851–1911 гг.) в работе «Общее учение о государстве» (иногда переводят как «Право современного государства») [11] сформулировал положения «теории несuverенных государств» (теория неограниченного, полного суверенитета; унитарная, централистская теория федерализма), согласно которой на всей территории единого государства может существовать только один суверенитет.

Современные подходы к теории суверенитета подробно изложены в статье доктора политических наук Г.И. Мусихина [10. С. 64–78].

Теоретиками аутентичного федерализма являются: Д.Дж. Элазар и американский ученый Винсент Остром (Vincent A. Ostrom, 1919–2012 гг.), которые проводили параллели между федеративным принципом устройства государства, демократией и самоуправлением. Под федерализмом Д.Дж. Элазар понимал «синтез самоуправления и долевого правления через конституционное участие во власти на основе децентрали-

зации». Согласно В. Острому, при федерализме «управляет не правительство, как при демократии, а народ, стремящийся к созданию оптимальных политико-правовых предпосылок для занятия разнообразной повседневной деятельностью» [14. С. 20–21].

Обозначенные выше основные теоретические положения федерализма послужили фундаментом для дальнейших и современных научных исследований.

2. Федерализм в интеграционных межгосударственных исследованиях. «Интеграционное» направление авторами статьи выделено на основании того, что интеграция (от лат. *integratio* – соединение) представляет собой процесс объединения частей в целое. Данное направление, которое многие исследователи называют «федерация в федерации» (*federation in federation*), отражает современный процесс вхождения федеративных государств в Европейский союз.

В это направление включены теоретические исследования, рассматривающие интеграцию на межгосударственном уровне. В числе авторов:

- основатель Панъевропейского союза (1922 г.) – австрийский политик и философ Рихард Николаус Куденхове-Калерги (Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi, 1894–1972 гг.). В 1923 г. вышла его работа под названием «Пан-Европа» (*Pan-Europa*). В качестве принципов единой Европы провозглашались: свобода, мир, экономическое процветание и культура. Объединенная Европа, единая в политическом и экономическом плане, должна была стать экономическим, культурным и политическим противовесом США, России и Восточной Азии, а также способствовать предотвращению новой мировой войны;

- представители теории интегрального федерализма: французский писатель Роберт Арон (Robert Aron, 1898–1975 гг.), руководитель Европейского союза федералистов Александр Марк (Александр Маркович Липянский, 1904–2000 гг.) [100], швейцарский философ Дени де Ружмон (Denis de Rougemont, 1906–1985 гг.). В 1930 г. был опубликован «Манифест за новый порядок» (автор – А. Марк), в 1941 г. «Манифест европейского сопротивления» (А. Марк, А. Спинелли, Д. де Ружмон), в 1948 г. «Манифест интегрального федерализма» (А. Марк, Р. Арон), в 1968 г. труд «Федерация регионов» (Д. де Ружмон). В основе теории интегрального федерализма – дезинтеграция национальных государств, рас-

членение их на более мелкие единицы (регионы), на основе которых и предполагалось создать европейскую федерацию. В дальнейшем данное направление получило название «атлантического федерализма», предусматривающего освобождение гражданского общества от государственного регулирования.

3. Практические концепции, теории и модели федерализма, нашедшие применение не только в стране происхождения, но и получившие дальнейшее распространение в других странах.

Прежде чем начать рассмотрение третьего направления, следует напомнить, что самое большое разнообразие типов федерализма «подарила» миру история США. Для более глубокого понимания истории возникновения и функционирования типов федерализма США уделяется особое внимание в настоящем исследовании, поскольку именно американские концепции, теории и модели зачастую тиражировались другими странами.

Уровни федеральной системы США: федеральное (национальное) правительство, государственные правительства (правительства штатов), местные правительства (местное управление).

По состоянию на начало 2014 г. активно функционирующими центрами изучения федерализма в США являются: 1) постоянно действующий Семинар государственной теории и политического анализа им. Винсента Острома и Элеонор Остром под руководством профессора Эдуардо S. Brondizio (Университет Индианы, США); 2) Центр по Изучению государственного и местного управления им. Р.Б. и Х.С. Майнеров под руководством Дж. Кинкейда.

Концепцией федерализма США 1789–1825 гг. являлся *национально-центричный федерализм* (*nation-centered federalism*), который соответствовал федералистскому направлению.

Национально-центричный федерализм – «...вид федерализма, который отстаивал и министр финансов США (1789–1795 гг.) Александр Гамильтон, председатель Верховного суда 1801–1835 гг.) Джон Маршалл и 16-й Президент США Авраам Линкольн. Эта концепция утверждает, что правительства штатов могут рассматриваться в качестве подчиненных федеральному правительству» [53].

Значимый вклад в исследование федерализма данного периода внесли авторы сборника из 85 статей «Записки федералиста» (1787–1788 гг.) [1]: аме-

риканские государственные деятели Александр Гамильтон (Alexander Hamilton, 1755/1757–1804 гг.), Джон Джей (John Jay, 1745–1829 гг.) и 4-й Президент США Джеймс Мэдисон (James Madison, 1751–1836 гг.). Авторы сборника «Записки федералиста» защищали концепцию партии федералистов, сторонников сильной централизованной власти. В то же время Дж. Мэдисон в Записках федералиста № 45 писал: «Полномочия, делегированные предлагаемой Конституцией федеральному правительству, очень малы и определены. Те, которые должны оставаться в государственных правительствах, многочисленны и неопределены» [94].

В период правления 3-го Президента США Т. Джефферсона (1801–1809 гг.), который сначала занимал позицию федералистов, а впоследствии позицию антифедералистов, был значительно сокращен объем федерального долга, отменены все внутренние федеральные налоги, сокращен федеральный управленческий аппарат и армия США.

Государственно-центричный федерализм (*state-centered federalism*) являлся концепцией федерализма США 1825–1868 гг. и соответствовал антифедералистскому направлению.

Основными авторами данной теории считаются известный политик, 3-й Президент США Томас Джефферсон (Thomas Jefferson, 1743–1826 гг.) и ведущий американский политик и политолог первой половины XIX века Джон Колдуэлл Калхун (John Caldwell Calhoun¹, 1782–1850 гг.).

Государственно-центричный федерализм – «...вид федерализма, который отстаивали Томас Джефферсон и Джон Калхун. Эта концепция гласит, что национальное государство, как и сами государства, образовано народом, поэтому национальное правительство должно быть подчинено государственным правительствам» [53].

Синонимом государственно-центричного федерализма является государственный федерализм [60. P. 67].

В период государственно-центричного федерализма появляется теория прав штатов (*theory of states' rights*). Основой «концепции о правах штатов послужила десятая поправка (Билль о правах (Bill of Rights)) Конституции США в 1791 году» [41]. Поправка номер 10 Конституции США закрепляла, что «полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам настоящей Конституцией и не запрещены

для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами либо за народом».

Фредерик Д. Дрейк, Линн Р. Нельсон, авторы монографии «Права штатов в американском федерализме» (1999 г.) отмечают, что «...представители теории прав штатов, такие как Джон Тейлор Кэролайн, Томас Джефферсон и Джон К. Калхун, понимали, что государственные и местные правительства будут принимать политические решения и таким образом влиять на деятельность федерального правительства. Согласно теории прав штатов, отдать власть государственным и местным правительствам целесообразно и из понимания того, что они лучше знают запросы и потребности своих граждан» [91. P. 97].

Основные положения федерализма теории прав штатов: 1) недопустимо сосредоточение обширных полномочий в федеральном правительстве; 2) любые полномочия, не прописанные для федерального правительства в Конституции, должны сохраняться для правительств штатов; 3) каждый штат имеет свои собственные интересы, потребности и полномочия; 4) государственные и местные правительства лучше знают потребности своих граждан, чем федеральное правительство; 5) любой штат имеет право на выход из созданного союза; 6) штаты обладают правом ратификации федеральных законов на своей территории.

Теория прав штатов к началу XX века была значительно подорвана: сначала в 1913 г. принятием 16-й поправки к Конституции (установление федерального подоходного налога), впоследствии 17-й поправки (лишение правительства штатов права контроля над федеральным правительством через представительского законодательного органа каждого государства в Сенате США). Теория прав штатов иногда используется в современной политической жизни США и в настоящее время в виде «движения за 10-ю поправку суверенитета», «права штатов как кодовое слово» и т.д.

Теория прав штатов была популярна в США в 1825–1850 гг. и неоднократно «вспоминалась» представителями научной мысли в 1960–1970 гг. (в период креативного федерализма).

Развитие концепций национально-центричного и государственно-центричного федерализма способствовало становлению теории дуального федерализма (*dual federalism*), характеризующей разделение предметов ведения между федерацией и субъектами федерации таким образом, чтобы оба уровня

управления были независимы друг от друга и обладали самостоятельным суверенитетом. Понятие дуального федерализма используют и при характеристике объединения двух наций – диархии (др.-гр. διὰρχία из δι- два и ἀρχων – властитель, правитель, двоевластие)².

Основоположником теории дуального федерализма является американский политик Джон Тейлор Кэролайн (John Taylor of Caroline, 1753–1824 гг.) [61], опубликовавший в 1820 г. работу «Истолкованное строительство и обоснованная конституция» [93]. В данной работе «Дж. Тейлор представил доказательства государственного суверенитета в рамках союза» [92. P. 10–28].

Как отмечает профессор Мэрилендского университета, США (University of Maryland), автор известного научного труда «Американское правительство: политические изменения и институциональное развитие» Кальвин Джиллсон (Calvin C. Jillson, р. 1949 г.): «дуальный федерализм – федеральная система XIX века, в которой два уровня власти были суверенны в различных сферах ответственности с небольшими пересечениями или возможностью обмена сфер ответственности» [60. P. 54].

Существенный вклад в изучение дуального федерализма внес президент Американской ассоциации политических наук Эдвард Самуил Корвин (Edward Samuel Corwin³, 1878–1963 гг.) [50] (например, работа «Происхождение дуального федерализма», 1950 г. [49]) и др.

Как синонимы дуального федерализма используют понятия: классический федерализм [13. С. 134], двойная государственность, двойной суверенитет, двойной федерализм, *layer-cake federalism* [57] (федерализм, подобный слоеному пирогу, тарту⁴), дуалистический федерализм, федерализм равновесных федеративных отношений и т.д.

Период возникновения и функционирования дуального федерализма, даже в рамках одной страны – США, учеными определяется по-разному: 1789–1901 гг. [41]; 1868–1913 гг. [83];

² Примеры: Канада (англо- и франкоканадцы); Чехословакия в период федеративной республики (1938–1939 гг., 1969–1993 гг.); Босния и Герцеговина (состоит из двух образований: Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской) и т.д.

³ Достаточно часто в русскоязычной литературе переводят как Э. Коруин, Э. Корруин и т.д.

⁴ В ряде российских публикаций авторство понятий «*layer-cake federalism*» и «*marble-cake federalism*» приписывают Дж. Маклейну (1952 г.), а не американскому политологу Мортину Гродзинсу (1960 г.) (Grodzins, Morton, 1917–1964 гг.).

¹ Достаточно часто в русскоязычной литературе переводят как Д. Кэлхун, Д. Кэлхун и др.

1868–1938 гг. [69]; 1850–1950 гг. [60. P. 67]. Объяснение данных периодов, на примере США, связано с Конституцией и решениями Верховного суда страны: 1789 г. – вступление в силу после ратификации новой Конституции; 1850 г. – дело Верховного суда «Дредд Скотт против Сэнфорда»; 1868 г. – ратификация 14-й поправки Конституции (толкование сомнений в пользу федерации, которые многие ученые связывают с началом будущей федеральной экспансии); Верховный суд, на основании раздела 4 ст. 4 Конституции США, согласился с правом Конгресса формировать правительства штатов.

Следует особо отметить, что поправки в Конституции США, изменяющие баланс интересов федерального центра и штатов, способствовали возникновению термина «судебный федерализм». Судебный федерализм как понятие «возник в начале 1970-х годов, когда покинул свой пост главного судьи Верховного суда США Эрл Уоррен (Earl Warren, 1891–1974 гг.), работавший в течение 1953–1969 гг.» [31]. Э. Уоррен принял многочисленные новаторские решения, которые значительно расширили права граждан, но в то же время ограничили автономию штатов, поскольку данный блок общественных отношений вошел в сферу ведения федерального центра.

«Регулирование отношений между союзом и штатами, установление “лимитов действия” внутри федеративной системы вообще и юрисдикции федеральных судов и судов штатов в частности образуют так называемый судебный федерализм. Судебный федерализм – явление не самостоятельное, оно опосредует собственно американский федерализм, является его своеобразной судебно-правовой формой. Поэтому наиболее полное представление о нем можно получить, лишь проследив развитие федеративных отношений в США с точки зрения их регулирования посредством судебных решений» [17. С. 40–46].

«Первый этап судебного федерализма характеризуется четко выраженной тенденцией к усилению влияния федерального центра, расширению его полномочий. Практически все дела, касающиеся федеративных отношений, разрешались в пользу национального, т.е. федерального, правительства. Немалая заслуга в этом главного судьи Джона Маршалла. С приходом в Суд в 1835 г. на пост главного судьи Роджера Тани положение изменилось. Дело в том, что Р. Тани был последовательным сторонником

суверенных прав штатов. Не случайно данный период судебного федерализма, который длился около 100 лет, называют периодом дуалистического федерализма. Суть последнего состояла в том, что два уровня управления (союз и штаты) являются суверенными, действующими раздельно и независимо друг от друга внутри своих сфер полномочий. По этой концепции практически все попытки федерального правительства регулировать вопросы, находящиеся в компетенции штатов, пресекались и квалифицировались как вторжение в права последних и т.д.» [17. С. 40–46].

В период дуального федерализма появляются первые сравнительные исследования (1931 г.) [71] идут дискуссии о том, что федерализм основан на устаревшей экономической философии. И что самое важное, «... была проведена экспертиза административных и финансовых, а не правовых аспектов федеративной системы. В результате были сформулированы выводы о важной роли администраторов, политических партий и групповых интересов в работе федеральной системы; значимости уровня взаимодействия и взаимозависимости, а не независимости, между правительствами федерации в административных и финансовых вопросах. На новый уровень был поднят вопрос изучения межгосударственных (межправительственных) отношений» [98]. По мнению Р.Л. Уоттса, именно данные положения, с целью описания сложившейся ситуации, способствовали возникновению «другой», «новой» теории федерализма – кооперативной.

Концепция межправительственных отношений (Intergovernmental relations, IGR) возникает именно в 1930-е годы [86. P. 225], а первым, кто связал федерализм и межправительственные отношения, был профессор Иллинойского университета, США (University of Illinois) Клайд Франк Снайдер (Clyde Frank Snider, 1871–1969 гг.) в 1937 г. [90. P. 909–916].

Кооперативный федерализм (*co-operative federalism*) свое первое теоретическое название нашел в работе английского социолога Беатрисы Вебб, урожденной Поттер (Beatrice Webb; Potter, 1858–1943 гг.), которая ввела термин «ведение коллективных переговоров» [33] в работе «Кооперативное движение в Великобритании» (1891 г.) [80]. Впоследствии, в 1938 г., в работе американского политолога и консультанта федерального правительства США Джейн Перри Кларк Кэри (Jane Perry Clark Carey,

1898–1981 гг.) «Возникновение нового федерализма» (1938 г.) [46] были определены основные положения «нового» кооперативного федерализма, заменяющего «дуальный федерализм».

«Новый» (кооперативный) федерализм Дж. П. Кларк Кэри был тождественен «новому курсу» (New Deal) политики 32-го Президента США (1933–1945 гг.) Франклина Делано Рузвельта (Franklin Delano Roosevelt, 1882–1945 гг.). «Новый курс» включал программы, принятые в течение первого срока президентства (1933–1938 гг.) в ответ на Великую депрессию в США.

К. Джиллсон определяет кооперативный федерализм как «федерализм середины XX века, в котором практически все функции ответственности разделены между национальным, государственными и местными правительствами» [60. P. 58].

При кооперативном федерализме субъекты федерации и муниципалитеты представляют подчиненные звенья единого административного аппарата с задачами реализации эффективных действий по достижению целей, определенных федеральным правительством.

Как синонимы кооперативного федерализма используют понятия: неофедерализм [19], федерализм сотрудничества [25. С. 106–115], координированный федерализм [18. С. 4], переговорный федерализм [4. С. 76], *marble-cake federalism* [57] (федерализм, подобный мраморному пирогу, тарту), интерактивный федерализм [87], совместный федерализм [55].

Следует отметить, что понятия «*layer-cake federalism*» и «*marble-cake federalism*» прочно вошли в теорию федерализма и содержатся в глоссарии многих известных изданий. Например, «концепция федерализма мраморного торта предполагает сотрудничество и совместную деятельность трех уровней власти, в отличие от более традиционных отношений федерализма слоеного торта, где все три уровня власти полностью или частично разделены» [59. P. 162].

Сравнивая дуальный федерализм, государственно-центричный федерализм (теория прав штатов) и кооперативный федерализм, можно привести следующую цитату: «...сторонники прав штатов считают, что Конституция представляет собой компактное соглашение между штатами и федеральным правительством. Штаты и федеральное правительство являются высшими в своей собственной сфере. Правительства штатов ни в коем случае не являются подчиненными федеральному правительству.

Сторонники дуального федерализма опираются на десятую поправку Конституции и утверждают, что федеральное правительство не может «вторгнуться» во власть, которая зарезервирована для штатов. Люди, а не государства (штаты), объединенные федеральным (национальным) правительством, выступают за совместную деятельность в государственно-национальных отношениях. Сторонники кооперативного федерализма утверждают, что статьи о верховенстве федерального правительства необходимы и уместны как для гаранта власти Конституции, даже если действия федерального правительства касаются государственных функций штатов. Кооперативный стиль федерализма получил распространение во время Нового курса 1930-х годов и продолжал свой импульс после Второй мировой войны, где рассматривал федеральное правительство и правительства штатов в качестве партнеров, но федеральное правительство определяло общую политику для правительства штатов» [91. P. XX].

Результат развития кооперативного федерализма в США Дж. Кинкейд иллюстрирует следующими цифрами: «федеральные расходы, в процентах от всех расходов, увеличились с 25% в 1929 г. до 51% в 1939 г. и уже в 1959 г. составляли около 70%; государственные расходы снизились на 21% в период с 1929 по 1939 г. и составили в 1959 г. только 14%; местные расходы снизились с 54% в 1929 г. до 28% в 1939 г. и составили 16% в 1959 г.» [30].

Кооперативный федерализм в США, как правило, относят к периоду 1933–1964 гг.

Развитие и усложнение межгосударственных (межправительственных) отношений способствует популяризации данной тематики. Американский политолог, профессор Уильям Андерсон (William Anderson, 1888–1975 гг.), работавший с 1947 по 1955 г. в различных правительственных комиссиях (в том числе и по межправительственным отношениям), в 1960 г. публикует работу «Обзор вопросов межправительственных отношений» [32]. И. Андерсон доказывает, что «нет никаких межгосударственных отношений, а есть только отношения между должностными лицами, которые управляют в разных ролях в разнообразных и многочисленных подразделениях правительства» [32. P. 3]. Необходимость отражения реалий действительности способствует возникновению «нового» федерализма, получившего свое название «из уст президента» – кре-

ативный федерализм (*creative federalism*). Креативный федерализм связывают с 36-м Президентом США (1963–1969 гг.) – Линдоном Бэйном Джонсоном (Lyndon Baines Johnson, 1908–1973 гг.) и его программой, предусматривающей проведение ряда серьезных социальных реформ, целью которых были искоренение бедности и расовой сегрегации.

Программа «Великое общество» (Great Society)¹ включала: принятие закона о гражданских правах, который уравнял в избирательных правах не только мужчин и женщин, но и все расовые группы населения юга США; учреждение государственной медицинской страховки Медикэр (Medicare); введение социальных пособий и программы субсидий малообеспеченным семьям; увеличение выплат по социальному страхованию; строительство автомагистралей и меры по борьбе с загрязнением воды и атмосферы; программы «Образцовые города» и т.д. Реализация программы «Великое общество» позволила добиться многих позитивных изменений в США. В ноябре 1966 г. Л.Б. Джонсоном был выпущен Меморандум «О необходимости "креативного федерализма" в рамках сотрудничества с государственными и местными должностными лицами» [62].

«Креативный федерализм – вид федерализма 1960-х годов, который относится к Линдону Б. Джонсону и представляет собой расширение объема федеральных программ для обеспечения государственных (штатов) и местных функций с привлечением новых, в том числе неправительственных, субъектов в данные программы. К 1970 г. один доллар из каждых четырех, профинансированных через государственные и местные органы власти, направлялся из федеральной казны» [60. P. 62].

Для креативного федерализма характерно: 1) тесное сотрудничество национального, государственных и местных органов власти; 2) расширение роли национального правительства в целях достижения социально значимых результатов; 3) совместное планирование, разработка и финансирование национальных программ; 4) использование национальным правительством государственных и местных органов власти в качестве посредников для реализации своей политики; 5) партнерство «нацио-

¹ Программа создания «Великого общества» была свернута в связи с вмешательством США (1965–1973 гг.) во Вьетнамскую войну, что, в свою очередь, способствовало снижению популярности Л.Б. Джонсона как президента.

нального правительства, государств, городов, округов, школьных округов и некоммерческих организаций» [26]; 6) перегруженный механизм сотрудничества и «сквозных правил»; 7) расширение системы грантовой помощи (категориальные гранты) государственным и местным органам власти с использованием финансирования частных организаций; 8) взаимодействие национального правительства с местными органами власти, иногда минуя власти штатов, объясняя, что местные правительства являются краеугольными камнями (cornerstone) концепции межправительственных отношений (IGR).

Как синонимы креативного федерализма используют понятия: творческий федерализм, созидательный федерализм, централизованный федерализм [28] (аналогично канадской модели исполнительного федерализма), разрешительный федерализм (*permissive federalism*) – «...федерализм сильного национального правительства, при котором государственной власти (штатам) разрешается или не разрешается действовать. Хотя федерализм, как правило, предполагает, что национальные и государственные органы власти будут делить власть, разрешительный федерализм утверждает, что право поделиться властью принадлежит национальному правительству. Разрешительный федерализм был доминирующим в США в таких вопросах, как гражданские права, в 1960-х годах» [29].

Ученые практически единодушны во мнении, что креативный федерализм в США соответствует периоду 1964–1969 гг.

В рамках периода креативного федерализма, что неудивительно при развитии и усложнении межправительственных отношений, выделяют две параллельные модели: частокольный и технократический федерализм.

Частокольный федерализм (*picket fence federalism*) [12. С. 806], несмотря на недолгий срок своего существования, также стал предметом изучения ученых. Авторы монографии «Трансформация управления на государственном и местном уровнях» Д. Шафритц (Высшая школа общественных и международных отношений Университета Питтсбурга, США), Е. Расселл (университет Ла Троб, Австралия), Х. Борик (департамент политологии колледжа Мухленберга, США) определяют частокольный федерализм как «федерализм, при котором специалисты различных бюрократических структур всех уровней государства осуществляют

значительную власть над межправительственными программами» [59. Р. 162]. Далее авторы монографии поясняют, что «...чиновники в частоточном федерализме являются перемычками забора (на национальном, государственном и местном уровнях), а сам забор – это пикеты в областях: образование, здравоохранение, инфраструктура, городское развитие и т.д. Впервые данное сравнение было произведено Губернатором Штата Северной Каролины Стенфордом Тэри в его книге «Буря над государствами» (1967 г.)» [59. Р. 142].

В экономической литературе частоточный федерализм представляют как забор, в котором конкретные программы и стратегии (изображенные в виде вертикальных пикетов в забор, как правило, образование, здравоохранение, инфраструктура и т.д.) привлекают все уровни власти – национальные, государственные и местные (изображается в виде горизонтальных досок в заборе).

Впоследствии «частоточный федерализм» приобрел более современную форму и название – модель «технократического федерализма».

Технократический федерализм (technocratic federalism) нашел свое теоретическое обоснование в работах:

Д.Дж. Элазара «Проклятие большого бизнеса или к посттехнократическому федерализму» (1973 г.) [52. Р. 239–298];

американского политолога Самуэля Хатчисона Бира (Samuel Hutchison Beer, 1911–2009 гг.) «Федерализм, национализм и демократия в Америке» (1977 г., опубликована в 1978 г.) [36. Р. 9–21]. Согласно С.Х. Биру «...принятие решений происходит на основе технической экспертизы новых профессионалов. Особенностью нового влияния является то, как оно способствует подъему компенсационной власти межправительственного лобби. Под межправительственным лобби подразумеваются губернаторы, мэры, окружные руководители и другие люди у власти, как правило, выборные, которые осуществляют обязанности в государственных и местных органах власти» [36. Р. 18].

Технократический федерализм характеризуется: 1) сращиванием в рамках одной функциональной связи (одного ведомства) федеральных элит с представителями субъектов федерации, местных властей, частных компаний, фирм, отдельных групп избирателей, что ведет к созданию закрытых корпоративных взаимосвязей; 2) подменой функциональных, социально значимых целей государственной деятельности собственными

личными интересами; 3) переходом от гражданского общества и политических партий к профессионально-бюрократическим структурам.

Экономический спад 1970-х годов значительно подорвал авторитетность государственного планирования, как в Америке, так и в Западной Европе. Люди осознали, что процесс разработки различных планов сам по себе не может привести к впечатляющим результатам. «Великие ожидания вашингтонских политических планировщиков тормозились на местном уровне реализации. Люди все больше понимали, что фактическая реализация заданной политики важнее, чем планирование и анализ политики. В связи с этим возникла потребность в государственных менеджерах, имеющих управленческий опыт реализации, исполнения задач и способных контролировать фактическую реализацию сложных политических планов на местном уровне. Основные акценты смещаются от планирования и анализа политики к управлению реализацией политики» [81].

Именно в 1970-е годы формируется концепция межгосударственного управления (intergovernmental management, IGM), берущая начало со следующих изданий:

«Принципы научного управления» (1911 г.) американского инженера Фредерика Уинслоу Тейлора (Frederick Winslow Taylor, 1856–1915 гг.);

фундаментальная работа «Общее и промышленное управление» (1916 г. на фр., 1949 г. на англ.) французского инженера Анри Файоля (Henri Fayol, 1841–1925 гг.), в которой он выделил 14 принципов и 6 элементов управления;

«Административное управление POSDCORB» (1937 г.) авторов профессора, американского специалиста по вопросам управления Лютера Халси Гулика (Luther Halsey Gulick, 1892–1993 гг.) и английского исследователя вопросов управления Линдалла Фовнес Урвика (Lyndall Fownes Urwick, 1891–1983 гг.). POSDCORB (иногда в литературе встречается как PODSCORB) расшифровывается как: планирование (Planning), организация (Organizing), кадры (Staffing), руководство (Directing), координация (Coordinating), отчетность (Reporting), бюджетирование (Budgeting).

Данные социально-экономические и политические изменения «давали» Р.М. Никсону полное право начать «новый федерализм».

Новый федерализм (new federalism) является политической философией де-

централизации, или передачи отдельных полномочий федерального правительства правительствам государств (штатов). В данный период происходит восстановление в штатах полномочий автономии и власти, которые они потеряли в период «нового курса» президента Ф.Д. Рузвельта.

Новый федерализм связывают с именами двух президентов США в период 1969–1989 гг.: Р.М. Никсона (первый новый федерализм) и Р.У. Рейгана (второй новый федерализм). Следует отметить, что со времен первого Президента США Джорджа Вашингтона (1789–1797 гг.) и до действующего 44-го Президента Барака Обамы (2009–2017 гг.) в партии федералистов состоял только Джон Адамс (1797–1801 гг.). Большинство президентов США представители партий республиканцев или демократов (как действующий Б. Обама).

Первый новый федерализм связан с именем Ричарда Милхауза Никсона (Richard Milhous Nixon, 1913–1994 гг.) – 37-го Президента США (1969–1974 гг.).

В начале президентского срока Р.М. Никсон определил, что «после трети века, когда власть (сила) передавалась от людей и государств в Вашингтон, наступает время для нового федерализма, в котором власть (сила), средства и ответственность будут направлены из Вашингтона в штаты и народу» [74. Р. 3]. Как отражение действительности, в январе 1971 г., в ежегодном послании к Конгрессу о положении в стране Р.М. Никсон подчеркнул: «Большинству американцев сегодня просто надоели правительства на всех уровнях. Они (люди) не будут – и они не должны – продолжать терпеть разрыв между обещаниями и производительностью правительств».

Предшествующий, креативный (творческий) федерализм Р.М. Никсон охарактеризовал как «бросили деньги на проблемы» [74. Р. 11].

В период нового федерализма Р.М. Никсона были: 1) упрощены межправительственные отношения – введено положение, что государственные правительства и местные органы власти ближе к людям и лучше знают их потребности; 2) изменены распределения налоговых поступлений в пользу государственных правительств и местного управления; 3) расширены возможности получения федеральных грантов для государственного и местного управления на формульной основе (автоматический процесс); 4) предоставлены права государственным правительствам и местному управ-

лению самостоятельно принимать решения о привлечении федеральных средств в свои программы; 5) объединены категориальные гранты в целевые денежные субсидии федерального правительства штатам (block grants).

Как синоним нового федерализма Р.М. Никсона используют понятие «новый бюджетный федерализм» [26].

Второй новый федерализм определил Рональд Уилсон Рейган (Ronald Wilson Reagan, 1911–2004 гг.) – 40-й Президент США (1981–1989 гг.).

Как отмечает профессор политологии и социальной политики Государственного университета Нью-Йорка (University at Albany, State University of New York) Ричард Натан (Richard P. Nathan) в исследовании федерализма президентов от Р.М. Никсона (37-го Президента США, 1969–1974 гг.) до Б. Клинтона (42-го Президента США, 1993–2001 гг.): «чемпионом целей и идей федерализма среди более поздних президентов был Рональд Рейган. Несмотря на то что президент Рейган не использовал фразу “новый федерализм”, пресса часто использовала словосочетание “политика федерализма Рейгана”, политика “смены и поворота назад”¹ (swap and turn back)» [74. Р. 10].

Стоит упомянуть, что планам Р.У. Рейгана предшествовали высокая инфляция конца 1970-х и начала 1980-х годов и начало рецессии в 1981 г. в США. Местные правительства и правительства штатов столкнулись с серьезными экономическими проблемами.

В период нового федерализма Р.У. Рейгана были: 1) сокращены гранты штатам и местным органам власти; 2) консолидированы 79 грантовых программ в 9 целевых грантов с сокращением финансирования на 25%; 3) федеральные деньги направлены непосредственно государственным правительствам, а не местным органам власти и некоммерческим организациям, таким образом, государственные правительства получили новые полномочия устанавливать собственные приоритеты в распределении денежных средств; 4) достигнута экономия бюджетных средств на федеральном уровне; 5) увеличен долг государственных правительств и местных органов власти.

Именно в период нового федерализма Р.У. Рейгана возникает понятие, заложенное в период креативного федерализма и стремительно набравшее развитие с 1960-х годов, – «четвертое лицо (субъект) федерализма», которое

ввел и теоретически обосновал профессор, руководитель школы публичной политики Мэрилендского университета (США) Дональд Ф. Кеттль (Donald F. Kettl) в работе «Четвертое лицо федерализма» (1981 г.) [64. Р. 366–371]. Некоммерческие, неправительственные организации, ассоциации включают жителей, представителей бизнеса, которые посвящают часть своего свободного времени улучшению определенной территории своего проживания в тесном сотрудничестве с местным управлением. Спектр подобного взаимодействия достаточно широк: устойчивое развитие территории, общественная безопасность, планирование и зонирование территории, развитие местных предприятий, озеленение и т.д.

«Четвертый субъект федерализма» является прямым каналом «для голоса общественности в разработке, реализации и обеспечения политики горизонтальных отношений путем поиска диалога “власть с” вместо “власть над” (народом)» [38]. Приведем еще одну цитату, касающуюся жилищно-коммунального хозяйства: «с 1960-х годов изменяется историческая роль местных органов власти, которые взаимодействуют с ассоциациями по принципу «соседства». Около 1% всех американцев жили в 1970 г. в частных ассоциациях (сообществах). К 2000 г. более 15% жили в ТСЖ, кондоминиумах или кооперативах – и очень часто эти частные коллективные права владения были размером с окрестности» [75].

Как пример эффективного функционирования современной «Ассоциации соседей» можно посмотреть Newbold Neighbors Association (NNA) [76].

В качестве синонима нового федерализма Р.У. Рейгана используют понятия: новый нормативный федерализм (нормативный федерализм – система, где национальное правительство устанавливает требования, которые реализуются государственными правительствами и местным управлением) [26]; новый новый федерализм (new, new federalism [59. Р. 139]).

По данным Дж. Кинкейда за годы креативного (творческого) федерализма и всех видов нового федерализма количество федеральных мандатов, требующих от государственных или местных органов власти их выполнения «под страхом возможной гражданской или уголовной ответственности, росло катастрофически. Введены в действие гранты: за период 1941–1963 гг. – 0; 1964–1969 гг. – 9; 1970–1979 гг. – 29; 1980–1989 гг. – 27» [30].

Финансовая помощь федерального бюджета распределялась следующим образом: «в процентах от государственных и местных расходов федеральная помощь составляла: 1968 г. – 17,8%, 1978 г. – 26%, 1981 г. – 24%, 1984 г. – 19,5%» [85].

«Еще в начале 1968 г. противники политики Линдона Б. Джонсона начали говорить, что творческий федерализм на самом деле является принудительным федерализмом» [60. Р. 62].

Принудительный федерализм (coercive federalism). «Принудительный (силовой) федерализм – неодобренный (уничижительный) термин, чтобы описать федерализм 1960-х и 1970-х годов, подразумевая, что федеральное правительство применяет финансовую силу для принуждения государств (штатов) к своему диктату, невзирая на их собственные (местные) потребности» [60. Р. 62].

Основные работы по научному осмыслению теории принудительного федерализма принадлежат:

- американскому профессору Дж. Кинкейду – «От кооперативного к принудительному федерализму» (1990 г.) [66. Р. 139–152], «От сотрудничества к принуждению в американском федерализме: условия, фрагментация и преимущество за 1780–1992 гг.» (1992 г.) [67. Р. 334–430];

- американскому профессору государственного университета Нью-Йорка Джозефу Ф. Циммерману (Joseph F. Zimmerman) – «Преимущества в федеральной системе США» (1993 г.) [104. Р. 1–13];

- президенту Американского общества по вопросам государственного управления, профессору Джорджтаунского университета (Вашингтон, США) (Georgetown University) Полу Познеру (Paul Posner) 1998 г. [79], 2007 г. [78. Р. 390–411]).

Дж. Кинкейд характеризует принудительный федерализм следующим образом: «...межправительственные отношения переходят от “кооперативного федерализма” к “принудительному федерализму”, который характеризуется относительным снижением федеральной помощи для государственных и местных правительств, переориентацией федеральной помощи от территорий к населению. Учащаются случаи нежелания федерального правительства финансировать совместные программы; расширение федеральных судебных актов в отношении штатов и местных органов власти, а также демонтаж межправительственных налоговых иммунитетов» [67. Р. 334].

¹ Многие из предложений и инициатив Р. Рейгана были отклонены или не реализованы.

В более современной работе Дж. Кинкейд называет и исследует состав-ляющие принудительного федерализма [65]: 1) федеральные гранты – почти две трети федеральной помощи уходят на выплаты физическим лицам в виде социального обеспечения; местные правительства получают из федерального бюджета около 5% вместо 15% в 1977 г.; усложняются правила для получения федеральных грантов; 2) прерывание государственных полномочий – верховенство федеральной власти над государственной приводит к возможностям вмешательства в дела штатов. С 1970 по 2004 г. (34 года) Конгрессом США принято около 320 прерываний полномочий штатов по сравнению с 200 прерываниями, принятыми с 1789 по 1969 г. (180 лет); 3) мандаты – мандаты обнародуются федеральным правительством без соответствующего финансового обеспечения, позволяющего государственным и местным органам их выполнять; 4) налогообложение – федеральные ограничения о государственном налогообложении и заимствовании; 5) федерализация уголовного права – федеральное уголовное право более жесткое, нежели государственные, в связи с чем применение для властей штатов федерального уголовного права является принуждением; 6) сокращение федеральных межправительственных организаций – сокращение и ликвидация многих межправительственных организаций, существовавших десятилетиями; 7) снижение политического сотрудничества – федерального и государственных правительств по межправительственным программам.

С 1990-х годов не только в США, но и во многих других федеративных странах появляются комплексные исследования: федерализма (federalism, FED), межорганизационных отношений (interorganizational relations, IOR), межправительственных отношений (intergovernmental relations, IGR) и межправительственного управления (intergovernmental management, IGM). Среди многочисленных исследований нужно выделить работу «Межправительственные отношения и межправительственное управление, исторические размышления и концептуальные сравнения» (1990 г.) [101. P. 168–178] профессора Университета Северной Каролины, США (University of North Carolina) Дейла С. Райта (Deil S. Wright, 1930–2009 гг.), в которой проанализирована историческая эволюция этих понятий начиная от истоков федерализма в 1787 г.

Интересна в научном плане одна из последних монографий П. Познера «Тенденции федерализма, потенциал и перспективы» (2012 г.) [47].

При характеристике современной концепции, теории, модели федерализма в США (2013–2014 гг.) среди ученых нет единого мнения. Многие авторы считают, что идет период принудительного федерализма [102], федерализма деградации или обратного развития [60. P. 67], федерализма стимулирования экономики [59. P. 139], удобного федерализма (convenient federalism [39]), федерализма децентрализации и укрепления государственных и местных органов власти (decentralize and strengthen state and local governments [74. P. 12]) и т.д.

Приведем современные высказывания видных научных и общественных деятелей, уже упоминаемых в данной статье ученых, как экспертов, взятые бывшим заместителем исполнительного директора Национальной конференции законодательных органов штатов (National Conference of State Legislatures, NCSL) Карлом Таббсингом (Carl Tubbesing) для журнала законодательных органов штатов США под названием «Штаты против федералов» (июль–август 2013 г.) [96]. В данном интервью П. Познер утверждает, что современный федерализм – это система торгов, где «существующие конкурентные гранты представляют собой “возрождение творческого федерализма” эпохи Линдона Джонсона, с тем отличием, что добровольные и государственные органы используют гранты по своему усмотрению (участвуют в них или нет)» [96]. Дж. Кинкейд говорит о неконституционных отношениях федерации и штатов. В заключение интервью Карл Таббсинг делает вывод о том, что «...причины нынешней напряженности, в чем единодушны все эксперты, носят системный характер, а именно: крайняя партийность и поляризация, структурные финансовые проблемы федерального правительства. Эти проблемы не восприимчивы к законодательным или регламентирующим исправлениям» [96].

В мировой практике выделяют две ка-надские теории (исполнительный и конкурентный федерализм) и китайскую модель федерализма, сохраняющего рынок.

Исполнительный федерализм (executive federalism). Авторство данного понятия принадлежит профессору Йоркского университета (Канада), президенту Канадской ассоциации политических наук Дональду Смайли [89] (Donald Smiley, 1921–1990 гг.).

Как отмечает Р.Л. Уоттс, «...исполнительный федерализм относится к процессам межправительственных переговоров, которые давят на руководителей различных правительств в рамках федеральной системы. Важность данного аспекта межгосударственных отношений в Канаде впервые была выявлена Дональдом Смайли в конце 1960 г. и уточнена в последующих его публикациях “Канада в вопросах”, появившихся в период между 1972 и 1980 гг.» [87. P. 3].

Д. Смайли определял исполнительный федерализм как «отношения между выборными и назначаемыми должностными лицами двух уровней управления и взаимодействие среди руководителей местного уровня» [87. P. 8].

Также он отмечает, что «программные цели», которые доминировали в Канаде в период кооперативного федерализма, были заменены на «целесообразные цели», характерные для исполнительного федерализма.

Для исполнительного федерализма характерны [87. P. 3]: 1) взаимозависимость федеральных, региональных и местных органов власти с поощрением интеграции совместной деятельности; 2) межправительственные формальные и неформальные совещательные органы, советы, форумы, конференции; консультации и переговоры; соглашения, договоры, конвенции; 3) разнообразие вертикальных, диагональных и горизонтальных связей между различными политическими центрами принятия решений; 4) создание и эффективное функционирование органов межправительственного сотрудничества, межправительственных отношений; 5) ограничение возможностей правительственных партий для возникновения межправительственных конфликтов по партийным линиям; 6) ограниченный круг лиц и соответственно групп интересов при принятии важных правительственных решений; 7) межправительственные переговоры по финансовым механизмам, трансфертам, грантам.

Исполнительный федерализм получил теоретическое осмысление и распространение в Канаде в 1960–1990 гг.

Как синонимы исполнительного федерализма используют понятия: административный федерализм [3. С. 252]; централизованный федерализм [13. С. 134] (аналогично американской модели креативного федерализма).

Конкурентный федерализм (competitive federalism), в основе которого лежит экономическая теория общественного

выбора, как понятие ввел канадский политолог Альберт Бретон (Albert Breton, н.д.) в статье «К теории конкурентного федерализма» (1987 г.) [43].

Согласно А. Бретону, «межправительственная конкуренция необходима по двум причинам: 1) как проверка силы политической власти (аналогично рыночной конкуренции компаний, при которой проверяется корпоративная мощь); 2) как невидимый механизм способности обеспечения максимальной общественной пользы [42. Р. 1]; основой рационализации горизонтальной межправительственной конкуренции может служить модель Чарльза Тибу¹ [42. Р. 8].

Согласно А. Бретону, децентрализация способствует межправительственной конкуренции, которая, в свою очередь, побуждает политиков, чиновников и бюрократов к сокращению организационных расходов.

В работе «Введение в неудачи децентрализации» (2000 г.) А. Бретон рассматривает четыре основные причины неудач децентрализованных процессов [42. Р. 7–10]:

«...первая – информационные издержки, расходы на информацию (information costs). Проблемы распространения достоверной и полной информации о секторе общественных услуг. Провал децентрализации существует тогда, когда расходы на получение информации от местных органов власти превышают расходы на получение информации от вышестоящих органов;

вторая – расходы на координацию. Децентрализация неэффективна при высоких затратах на межправительственные координации;

третья – сокращение расходов (как следствие недостаточной конкуренции и выпадающих доходов бюджета на соответствующей территории). Сокращение расходов можно нивелировать: а) межправительственными соглашениями о предоставлении общественных услуг; б) созданием консорциумов провинций; в) асимметричными ассигнованиями (asymmetric assignments), через которые центральное правительство играет различную роль в разных провинциях; г) безусловными выравнивающими, компенсационными грантами (equalization grants are unconditional), которые закреплены в Конституции Канады с 1982 г.»

¹ Тибу, Чарльз Миллс (Charles Mills Tiebout, 1924–1968 гг.) – американский экономист. Модель Тибу описывает с экономических позиций процесс выбора индивидуумами юрисдикции для проживания (миграция населения в места более комфортного проживания).

четвертая – динамическая неустойчивость, динамическая потеря устойчивости (dynamic instability) вследствие политики «разори соседа» (beggar-my-neighbor policy) – решение экономических проблем за счет соседних территорий».

А. Бретон утверждает, что местные органы власти ближе к людям и поэтому могут точнее определить их потребности и удовлетворить их. Предпочтения людей в небольших населенных пунктах более однородны, чем предпочтения людей в крупных территориальных организациях.

Конкурентный федерализм в экономической литературе часто связывают с китайской моделью «федерализм, сохраняющий рынок» (*market-preserving federalism*). При этом выделяют несколько авторов, внесших заметный вклад в данную проблематику: профессор Стэнфордского университета (США) Рональда И. Маккиннона (1994 г.) [70], Барри Р. Вейнгаста (1995 г.) [99. Р. 1–31], профессора Калифорнийского университета (США) Габриэлу Монтинолу, профессора Школы экономики и менеджмента Университета Цинхуа (Китай) Йинги Цянь² (1996 г.) [72. Р. 50–81] и др.

В статье Й. Цянь и Б.Р. Вейнгаста «Переход Китая на рынки: федерализм, сохраняющий рынок, китайский стиль» [103. Р. 149–185] подробно анализируются финансовые аспекты децентрализации в Китае.

Согласно Барри Р. Вейнгасту, федерализм, сохраняющий рынок, – это «...особый тип федерализма, который ограничивает вмешательство (покушение) политической системы страны на свои рынки. Существует фундаментальная дилемма, стоящая перед правительством: правительство должно быть достаточно сильным, чтобы попытаться построить и защитить рынки, защищая права собственности и исполнения контрактов; правительство должно быть недостаточно сильным, чтобы поклоняться таким правилам» [99. Р. 1–31].

В работе «Китайский стиль федерализма: политическая основа экономического успеха» (1996 г.) авторы констатируют на примере Китая, что «политическая децентрализация, т.е. вертикальное разделение властей, было особенно ценно для Китая, поскольку центральное правительство исключило другие средства ограничения самостоя-

² Йинги Цянь получил докторскую степень в области экономики в Гарвардском университете и впоследствии работал в университетах США: Стэнфордском, Мэрилендском и университете Калифорнии в Беркли.

тельности. Горизонтальное разделение властей способствовало повышению конкуренции национальной экономики. Без способности местных органов управления уравновесить центральную власть процесс реформ был бы сокращен или приостановлен» [72. Р. 52].

Авторы формулируют выводы, что «жизнеспособная система конкуренции в Китае была обеспечена тремя основными факторами: во-первых, политическая децентрализация, расширившая полномочия местного самоуправления, что положительно изменило взаимоотношения центральной и местной власти; во-вторых, переход экономики на прагматичный рыночно ориентированный подход с сохранением принципов «социалистической рыночной экономики»; в-третьих, открытая экономика для мирового сообщества. Все эти три фактора способствовали становлению «китайского стиля федерализма»» [72. Р. 52].

В этой же работе сформулированы пять основных условий федерализма, сохраняющего рынок: «1) иерархия власти с четко определенными сферами полномочий, где каждое правительство автономно в своих сферах власти» (данное условие является определяющей чертой федерализма, тогда как последующие четыре характеризуют федерализм, сохраняющий рынок); «2) территориальные бюджеты несут основную ответственность (власть) за экономику в рамках своей юрисдикции; 3) национальное правительство имеет право надзора над общим государственным рынком и обеспечением мобильности товаров и факторов производства по всем субнациональным правительствам; 4) распределение доходов между бюджетами правительств четко регламентировано в рамках сдерживания правительственных заимствований, чтобы все правительства сталкивались с системой жестких бюджетных ограничений; 5) распределение полномочий и ответственности имеет институциональную степень прочности, которая не может быть изменена в одностороннем порядке национальным правительством или под давлением субнациональных правительств» [72. Р. 55].

Заканчивая рассмотрение третьего направления, следует обозначить универсальность рассмотренных концепций, теорий и моделей для современных федеративных стран (в скобках указаны название и год образования федерации).

Аргентина (Аргентинская Республика, 1826 г.) – дуальный федерализм, где

на расходы муниципального управления приходится примерно 7–8% консолидированных расходов страны [95].

Австралия (Австралийский союз, 1901 г.) – «сочинительный федерализм» (coordinative federalism) – национально-центричный, дуальный федерализм с элементами кооперативного планирования и принятия решений [48].

Австрия (Австрийская Республика, 1920 г.) – кооперативный федерализм, где на расходы местного правительства приходилось в 1995 г. – 15%; в 2006 г. – 12% [68. P. 9].

Бельгия (Королевство Бельгия, 1993/1995 гг.) – кооперативный федерализм, где на расходы местного правительства приходилось в 1995 г. – 12%; 2006 г. – 14% [68. P. 9].

Босния и Герцеговина (1995 г.) – национально-центричный федерализм (многонациональный федерализм) [63].

Бразилия (Федеративная Республика Бразилия, 1889/1891 гг.) – дуальный федерализм, где муниципалитеты независимы и равноправны субтерриториальным правительствам [88].

Венесуэла (Боливарианская Республика Венесуэла, 1830 г.) – централизованная федерация, где автономия муниципалитетов заложена в конституции [44]. Федеральный бюджет аккумулирует около 75% всех расходов государства.

Германия (Федеративная Республика Германия, 1949 г.) – кооперативный федерализм, где расходы муниципалитетов составляют около 15% расходов консолидированного бюджета [68. P. 9].

Индия (Республика Индия, 1950 г.) – государственно-центричный федерализм – «страна имеет вид федерации, но является унитарной по духу» [54].

Швейцария (Швейцарская Конфедерация, 1848 г.) – исполнительный федерализм (vollzugsfederalismus) [23. С. 68] и т.д.

4. Концепции и теории федерализма в отдельных предметных областях исследований и применяемые для всех форм государственного устройства: унитарных, федеративных и конфедеративных.

К данному направлению отнесены теории социального федерализма и фискального федерализма.

Социальный федерализм (social federalism) происходит от латинского «socialis» – общий, общественный, т.е. «название всего того, что связано с совместной жизнью людей, с различными формами их общения, в первую очередь того, что относится к обществу и общности, что

имеет общественный и общностный характер» [22. С. 429].

В настоящее время социальный федерализм включает различные направления исследований. Приведем три основных:

первое – исследование социальных взаимодействий людей. Так, например, профессор Университета Толедо (штат Огайо, США) Брюс А. Кэмпбелл (Bruce A. Campbell) в своей работе «Социальный федерализм: конституционные положения некоммерческих организаций в Америке девятнадцатого века» (1990 г.) [45. P. 149–188] изучает некоммерческие организации, ассоциации для реализации социально значимых проектов в обществе;

второе – исследование механизмов взаимодействия уровней власти при реализации социальной политики. Канадский профессор Школы политических исследований Королевского университета Канады Кит Г. Бантинг (Keith G. Banting) [34] в работе «Три федерализма и межправительственное принятие решений» (2007 г.) [35. P. 137–160] при анализе социальной политики современной Канады выделяет три модели федерализма: «классический федерализм (classical federalism) – социальные проекты и программы предоставляются федеральным правительством и правительством провинций в рамках своих юрисдикций без межправительственных согласований; федерализм распределения затрат (shared-cost federalism) – механизм, при котором инициатором социального проекта, программы выступает правительство провинции, получающее софинансирование федерального центра на определенных условиях; федерализм согласованных решений (joint-decision federalism) – сложный механизм межправительственных соглашений по социальным проектам и программам, без возможности каких-либо инициатив в одностороннем порядке» [35. P. 138–141];

третье – исследование принципов разграничения полномочий между уровнями власти при реализации социальной политики. Ученые из Бельгии в своей работе «Социальный федерализм. Как лучше организовать многоуровневое государство благосостояния?» (2011 г.) следуют «интересные комбинации реализации социальной политики в рамках: параллельных полномочий (parallel powers), полномочий совместного ведения (concurrent powers), рамочных полномочий (framework powers), исключительных полномочий (exclusive powers) и т.д.» [77].

Как синоним социального федерализма используют понятие «федерализм социального обеспечения» (social security federalism).

Фискальный федерализм (fiscal federalism). Впервые это понятие было введено американским экономистом немецкого происхождения Ричардом Абе́лем Масгрейвом (Richard Abel Musgrave, 1910–2007 гг.) в работе «Теория публичных финансов» (1959 г.) [73].

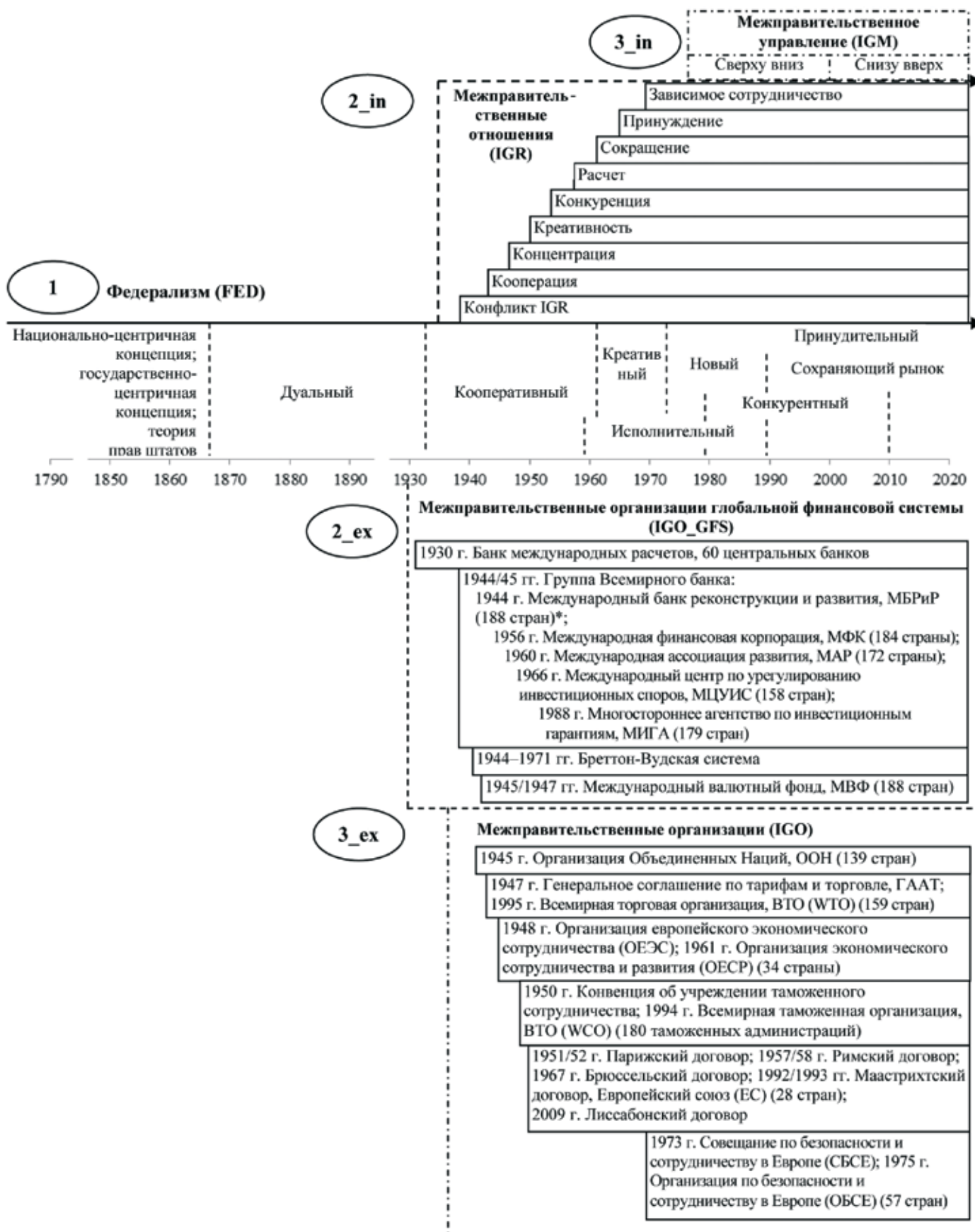
В обобщенном виде фискальный федерализм представляет разделение государственных функций и финансовых отношений между уровнями власти в государстве.

Фискальный федерализм Р. А. Масгрейв связывал с мериторными благами – «блага, спрос на которые со стороны частных лиц отстает от желаемого обществом и стимулируется государством, то есть концепция мериторности связана с интересами государства в целом, которые не проявляются в индивидуальных предпочтениях» [9. С. 76–77]. Основные примеры мериторных благ – культура, здравоохранение, образование и наука, которые способствуют развитию человека и общества.

Рассматривая федерализм, Р. А. Масгрейв констатировал, что «общественные услуги с выгодами в масштабах нации переходят к центральному правительству, а услуги с регионально ограниченными выгодами должны обеспечиваться правительствами более низкого уровня» [9. С. 548].

Основные вопросы, которые исследуются в фискальном федерализме, – горизонтальные и вертикальные финансовые дисбалансы между уровнями власти.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) с 1965 г. по настоящее время ведет базу данных по следующим показателям фискального федерализма стран мира (независимо от того, являются они федеративными государствами или нет): налоговая автономия государства и местного самоуправления; классификация межбюджетных трансфертов; доходы и расходы государства и местного самоуправления; структура налоговых доходов и межправительственных перераспределений; государственный долг и долг местного самоуправления; бюджетные индикаторы для органов местного самоуправления территориальных правительств. Авторы статьи акцентируют внимание на том, что местное управление является предметом самостоятельного изучения в фискальном федерализме ОЭСР.



Исторические периоды: федерализма (FED), межправительственных отношений (IGR), межправительственного управления (IGM), возникновения и функционирования основных международных межправительственных организаций¹

* В скобках указано число стран – участниц соответствующих международных межправительственных организаций на 1 января 2014 г.

¹ Составлено по: [56; 58; 101]; самостоятельных исследований авторов.

В современной экономической литературе фискальный федерализм рассматривают как синоним понятий «финансовый федерализм», «бюджетный федерализм», «бюджетно-налоговый федерализм».

Прежде чем сформулировать основные выводы по настоящему исследованию, авторы статьи ознакомились с публикациями Л.М. Карапетяна и Э.В. Тадевосяна. Первый автор утверждает, что «единственной моделью федерализма является федерализм, и в этой связи можно говорить лишь об особенностях федераций, но никак не о моделях федерализма» [6. С. 58]. Второй автор представляет аргументированный ответ Л.М. Карапетяну, что «общее имеет какой-либо смысл лишь в той связи, которая ведет к особенному и отдельному» [20]. Сложно согласиться с первой, и со второй точкой зрения.

Проведенный анализ позволил обобщить результаты исследования (см. рисунок) и сформулировать основные выводы.

Во-первых, практически все теоретические научные исследования и большинство практических типов (концепций, теорий, моделей) федерализма констатируют, что местное управление находится ближе к населению, лучше знает его проблемы и поэтому, при наличии соответствующих полномочий и финансовых ресурсов, обладает более эффективными инструментами, нежели унифицированное управление из федерального центра. «Третичная» роль местного управления усиливается влиянием «четвертого лица (субъекта) федерализма», представленного некоммерческими, неправительственными организациями, ассоциациями, объединяющими жителей и бизнес с целью развития территории проживания.

Во-вторых, с 1789 г., со времен образования первой в мире федерации и развития практикоориентированного федерализма, экономическая мысль не выработала «идеальный, эталонный» тип федерализма, в котором баланс интересов федерации, субъектов федерации и

местного управления был бы оптимальным. Баланс интересов определяется конкретной социально-экономической ситуацией в государстве, под воздействием внутренних (internal) и внешних (external) факторов. В период внутренних проблем (например, Великая депрессия в США) и внешних угроз (например, Вторая мировая война) объем федеральной власти и, соответственно, ресурсов возрастает за счет сокращения полномочий и финансовых средств субъектов федерации и местного управления. В периоды стабилизации и развития экономики происходит перераспределение полномочий и денежных средств в пользу субъектов федерации и местного управления. Причем данный «маятниковый эффект» всегда реализуется с согласия федерального центра. Доля местного управления в консолидированном бюджете федеративных государств составляет от 15 до 30%.

В-третьих, исследование показало, что в основе характеристики типов федерализма лежат концепции межправительственных отношений и межправительственного управления. Следовательно, при характеристике федерализма той или иной страны логичней было бы использовать такие признаки, как способ образования самой федерации (конституционный, договорной, смешанный); правовой статус субъектов федерации (симметричная федерация, асимметричная федерация, симметричная федерация с элементами асимметрии); характер межправительственных отношений и управления (именно они определяют названия всех типов федерализма, возникших после дуального (см. рисунок)).

В-четвертых, на тип федерализма (FED) влияют различные группы факторов:

- внутренние факторы (internal, сокращенно in): (2_in) межправительственных отношений (IGR) и (3_in) межправительственного управления (IGM);

- внешние факторы (external, сокращенно ex): (2_ex) межправительственных

организаций глобальной финансовой системы и (3_ex) основных межправительственных организаций, состоящих из суверенных государств (государств-членов).

Во внутренних факторах фазы межправительственных отношений (IGR) согласно Д.С. Райту [101. Р. 168–178] (конфликт, кооперация, концентрация, креативность, конкуренция, расчет, сокращение, принуждение, зависимое сотрудничество) определяют характер союза государств федерации. Фазы межправительственного управления (IGM), характеризующиеся движением «сверху вниз» и «снизу вверх», определяют: а) ведущих участников; б) центральные функции; в) модели власти; г) разрешительные методы.

Внешние факторы базируются на положении, что все государства так или иначе взаимодействуют с глобальной социально-экономической средой (включающей и надгосударственные формирования). В связи с этим в современном мире государства можно считать открытыми системами и рассматривать протекающие в них процессы с точки зрения общей теории систем, основоположником которой является Л. фон Берталанфи. Согласно данной теории, любая открытая система вынуждена не только поддерживать внутреннюю стабильность и развиваться за счет собственных ресурсов, но и отвечать на вызовы окружающей среды, стремясь приспособиться к ее изменениям [2]. С возникновением, функционированием и усложнением международных межправительственных организаций усложняются внутренние межправительственные отношения и управление.

В заключение можно привести высказывание Р.Л. Уоттса: «задача ученых заключается в проведении критического, объективного и сравнительного анализа для лучшего понимания того, что требуется в создании нового федерализма/федерации или в улучшении уже существующего» [98]. ■

Источники

1. Американские федералисты: Гамильтон, Мэдисон, Джей. Benson, Chalidze Publications, 1990.
2. Берталанфи Л. фон. Общая теория систем – критический обзор // Исследования по общей теории систем: сб. пер. / общ. ред. и вступ. ст. В.Н. Садовского и Э. Г. Юдина. М.: Прогресс, 1969.
3. Грачев Н.И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития. М.: ООО «Книгодел»; Волгоград: Изд-во Волгоград. ин-та экономики, социологии и права, 2009.
4. Зиберт Х. Эффект кобры: Как избежать заблуждений в экономической политике: пер. с нем. М.: Новое издательство, 2005.
5. Ильченко М.С. Федерализм с позиций инструментализма: теоретические основания и политические реалии // Сравнительный федерализм и российские проблемы федеративных отношений: сб. ст. / под ред. Л.В. Сморгунова, Ю.В. Солонина. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008.
6. Карапетян Л.М. К вопросу о «моделях федерализма» (критический обзор некоторых публикаций) // Государство и право. 1996. № 12.
7. Ковалева Г.А., Пешина Э.В. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления: механизм региональной реализации. Екатеринбург: УрО РАН, 2004.
8. Макаренко В.П. Концептология федерализма: понятие и процесс изменения // Сравнительный федерализм и российские проблемы федеративных отношений: сб. ст. / под ред. Л.В. Сморгунова, Ю.В. Солонина. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008.
9. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика: пер. с англ. М.: Бизнес Атлас, 2009.
10. Мусихин Г.И. Классификация теорий суверенитета как попытка преодоления «концептуального эгоизма» // Общественные науки и современность. 2010. № 1.
11. Общее учение о государстве (Право современного государства: соч. д-ра Георга Еллинека, проф. Гейдельберг. ун-та) / пер. под ред. доц. С.-Петерб. ун-та В.М. Гессена и Л.В. Шалланда. СПб.: Изд-во «Общественная польза», 1903.
12. Ожегов С.И. Словарь русского языка. 9-е изд., испр. и доп. / под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1972.
13. Орлинская О.М. Основные концепции федерализма // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 3(17). Ч. 1.
14. Остром В. Смысл американского федерализма: что такое самоуправляющееся общество / пер. с англ. А. Оболонского. М.: Арена, 1993.
15. Райзберг Б.А. Современный социоэкономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2009.
16. Румянцева Е.Е. Новая экономическая энциклопедия. М.: ИНФРА-М, 2008.
17. Саликов М.С. Судебный федерализм в США // Правоведение. 1998. № 1. URL: <http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=145125>
18. Силинов П.М. Федерализм в зарубежных странах: конституционно-правовые и политические технологии: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.
19. Скаво К. Неофедерализм в США и выполнение федерального закона об очистке воздуха / К. (Кармин) Скаво, К. (Кимбер) Скаво, Л. Шульц // Чиновник. 2000. № 1 (7).
20. Тадевосян Э.В. О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций // Государство и право. 1997. № 8.
21. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: пер. с англ. / под общ. ред., с предисл. Н.Н. Яковлева, коммент. О.Л. Степановой. М.: Изд. группа «Прогресс» – «Литера», 1994.
22. Финансовый энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 1998.
23. Фляйнер Т. Швейцария: конституция федеративного государства и кантонов // Федерализм: российское и международное измерение (опыт сравнительного анализа) / под ред. Р. Хакимова. Казань: Казан. ин-т федерализма, 2004.

24. Экономическая энциклопедия / науч.-ред. совет изд-ва «Экономика»; Ин-т экономики РАН; гл. ред. Л.И. Абалкин. М.: Экономика, 1999.
25. Элазар Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5.
26. Этапы американского федерализма. URL: <http://www.laits.utexas.edu/gov310/CF/stagesfed/>
- 27–104. См. список источников на английском языке («References»).

References

1. American Federalists: Hamilton, Madison, Jay. [*Amerikanskie federalisty: Gamilton, Medison, Jay*]. Benson, Chalidze Publications, 1990.
2. Ludwig von Bertalanffy. General systems theory – a critical review [*Obshchaya teoriya system – kriticheskij obzor*]. Studies in general systems theory: Collection of Translation. Ed. by V.N. Sadovsky and E.G. Yudin. Moscow, Progress Publ., 1969.
3. Grachev N.I. State sovereignty and territorial forms of organization of the modern state: the basic patterns and trends of development [*Gosudarstvennyi suverenitet i formy territorialnoy organizacii sovremennogo gosudarstva: osnovnye zakonomernosti i tendecii razvitiya*]. Moscow, Knigodel; Volgograd, Univ Volgograd Institute of Economics, Sociology and Law, 2009.
4. Siebert H. Effect of cobra: How to avoid errors in economic policy [*Effect kobry: kak isbezhat zabluzhdeniy v ekonomicheskoy politike*]. Moscow, New Publishing, 2005.
5. Ilchenko M.S. Federalism with positions of instrumentalism: theoretical foundations and political realities [Federalism s pozicii instrumentalizma: teoreticheskie obosnovaniya i politicheskie realii]. Comparative Federalism and Russian problems of federal relations [*Sravnitelnyi federalizm i rossiyskie problemy federativnykh otnosheniy*]: collected papers. Ed. by L.V. Smorgunov, Y.V. Solonin. St. Petersburg, Publisher of St. Petersburg University, 2008.
6. Karapetyan L.M. On the question of “models of federalism” (a critical review of some publications). [K voprosu o “modelyakh federalizma”]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 1996, no. 12.
7. Kovaleva G.A., Peshina E.V. Reform of federal relations and local self-government: the mechanism of regional implementation [*Reforma federativnykh otnosheniy i mestnogo somoupravleniya*]. Ekaterinburg, Ural Branch of RAS, 2004.
8. Makarenko V.P. Conceptology federalism: the concept and process of the change [Konceptologiya federalizma: ponyatie i process izmeneniya]. Comparative Federalism and Russian problems of federal relations [*Sravnitelnyi federalizm i rossiyskie problemy federativnykh otnosheniy*]: collected papers. Edited by L.V. Smorgunov, Y.V. Solonin. St. Petersburg, Publisher of St. Petersburg University, 2008.
9. Musgrave R.A., Musgrave P.B. Public finance: theory and practice [*Gosudarstvennye financy: teoriya i praktika*]. Moscow, Business Atlas Publ., 2009.
10. Musikhin G.I. Classification theories of sovereignty as an attempt to overcome the “conceptual egoism”. [Klassifikaciya teoriy suvereniteta kak popytka preodoleniya “konceptualnogo egoizma”]. *Obshchественnye nauki i sovremennost – Social Sciences and Modernity*, 2010, no. 1.
11. Jellinek G. General theory of the state (Right of the modern state). [*Obshcheye uchenie o gosudarstve (Pravo sovremennogo gosudarstva)*]. Translated by V.M. Hesse and L.V. Challandes. St. Petersburg, Public benefit Publ., 1903.
12. Ozhegov S.I. Russian dictionary [*Slovar russkogo yazyka*]. 9th edition. Ed. by N.Y. Shvedova. Moscow, Soviet Encyclopedia, 1972.
13. Orlynskaya O.M. Basic concepts of federalism [Osnovnye koncepcii federalizma]. *Istoricheskie, filosofskie, policheskie u uridicheskie nauki, kulturologia i iskustvovedenie. Voprosy teorii i praktiki – Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history. Theory and practice*, 2012, no. 3(17). Part 1.

References

14. Ostrom V. Meaning of American Federalism: What is self-governing society [Smysl amerikanskogo federalizma: chto takoe samoupravlyaushcheesya obshchestvo]. Translated by A. Obolonsky. Moscow, Arena Publ., 1993.
15. Raizberg B.A. Modern socioeconomic dictionary [Sovremenniy socio-economiccheskiy slovar]. Moscow, INFRA-M, 2009.
16. Romyantseva E.E. New economic encyclopedia [Novaya ekonomicheskaya enciklopediya]. Moscow, INFRA-M, 2008.
17. Salikov M.S. Judicial federalism in the United States [Sudebnyi federalizm v S.Sh.A.]. *Pravovedenie – Jurisprudence*, 1998, no. 1. Available at: <http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=145125>
18. Silinov P.M. Federalism in foreign countries: constitutional law and political technologies. [Federalizm v zarubezhnykh stranakh: konstitucionno-pravovye i politicheskie tekhnologii. Dr. law sci. diss.]. Moscow, 2005.
19. Scavo K., Scavo K., Schultz L. Neofederalizm in the U.S.A. and perform federal Clean Air Act. [Neofederalizm v S.Ch.A. i vypolnenie federalnogo zakona]. *Chinovnik – The Official*, 2000, no. 1(7).
20. Tadevosyan E.V. On modeling in the theory of federalism and the problem of asymmetric federations. [O modelirovani v teorii federalizma i problem assimetrichnykh federacij]. *Gosudarstvo i pravo – The State and Law*, 1997, no. 8.
21. Federalist. Political essays of A. Hamilton, J. Madison and J. Jay. [Federalist. Politicheskie esse A. Gamiltona, J. Medisona, J. Jeya]. Ed., with foreword by N.N. Yakovlev. Moscow, Publishing group "Progress" – "Lettera", 1994.
22. Financial Encyclopedic Dictionary. [Finansovyi enciklopedicheskii slovar]. Moscow, INFRA-M, 1998.
23. Fleiner T. Switzerland: the constitution of a federal state and the cantons. [Shveicariya: konstituciya federativnogo gosudarstva i kantonov] // Federalism: Russian and international dimensions (comparative analysis of the experience) [Federalizm: rossiyskoe i mezhdunarodnoe izmereniya (opyt sravnitel'nogo analiza)]. Ed. by R. Khakimov. Kazan, Kazan Institute of Federalism, 2004.
24. Economic Encyclopedia [Economicheskaya enciklopediya]. Ed. by L.I. Abalkin. Moscow, Economy Publ., 1999.
25. Elazar D.J. Comparative Federalism [Sravnitelnyi federalizm]. *Polis – Polis*, 1995, no. 5.
26. Stages of American federalism [Etapy amerikanskogo federalizma]. Available at: www.laits.utexas.edu/gov310/CF/stagesfed/
27. Althusius, Johannes. *La politica*. Ed. by Corrado Malandrino, Francesco Ingravalle, Mauro Povero. Turin, Claudiana, 2009.
28. American Government. Federalism. Available at: www.polls.uga.edu/pols1101/Federalism.pdf
29. American Federalism. Available at: www.pearsonhighered.com/assets/hip/us/hip_us_pearsonhighered/samplechapter/020595006X.pdf
30. John Kincaid. *American Federalism. Seeming Paradoxes?* Lafayette College. Available at: www.ideefederale.ca/wp/wp-content/.../kincaid.ppt
31. Anderson, John C. The Mysterious Lockstep Doctrine and the Future of Judicial Federalism in Illinois. *Loyola University Chicago Law Journal*. 2012. Volume 44-ISSUE 4-IIIions symposium. Available at: www.luc.edu/media/lucedu/law/students/publications/lj/pdfs/anderson.pdf
32. Anderson, William. *Intergovernmental relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960.
33. *A Timeline of Events in Modern American Labor Relations*. Federal Mediation and Conciliation Service (United States). Available at: http://en.wikipedia.org/wiki/Beatrice_Webb.
34. Banting, Keith G. Available at: <http://post.queensu.ca/~bantingk/>
35. Banting, Keith G. *The Three Federalisms: Social Policy and Intergovernmental Decision-Making*. Available at: post.queensu.ca/~bantingk/ CdnFederalism2e_ch7.pdf
36. Beer, Samuel H. Federalism, Nationalism, and Democracy in America. *The American Political Science Review*, vol. 72, no. 1 (March, 1978). Pp. 9–21. Published by: American Political Science Association. Available at: www.jstor.org/stable/1953596
37. Bermeo, Nancy G. The Import of Institutions. *Journal of Democracy*. Vol. 13. No. 2. April 2002. pp. 96–110.
38. Bingham, Lisa Blomgren; Nabatch, Tina; O'Leary, Rosemary. The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Governmen. *Public Administration Review*. September/October 2005, Vol. 65, No. 5
39. Bird, Michael. Carl Tubbesing. States vs. Feds: *State legislatures magazine*. July/August 2013. Available at: www.ncsl.org/bookstore/state-legislatures-magazine/states-vs-feds_sl-magazine.aspx
40. Bodin, Jean. *Six Books of the Commonwealth*. Book 1. Abridged and translated by M.J. Tooley. Oxford: Basil Blackwell Oxford, 1955.
41. Boyd, Eugene. *American Federalism, 1776 to 1997: Significant Events*. Available at: <http://usa.usembassy.de/etexts/gov/federal.htm>
42. Breton, A. *An Introduction to Decentralization Failure*. Department of Economics, University of Toronto and International Centre, 2000. Available at: www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/breton.pdf/
43. Breton, A. Towards a Theory of Competitive Federalism. *European Journal of Political Economy*, 1987, no. 3, p. 263–329. Available at: <http://ideas.repec.org/a/eee/poleco/v3y1987i1-2p263-329.html>
44. Brewer-Carias, Allan R. *Centralized federalism in Venezuela*. Available at: www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb-849fea8/Content/11,%204,%20481.%20Brewerv%5B1%5D.1Centralized%20federalism%20Venezuela%20_05-05_.pdf
45. Campbel, Bruce A. Social Federalism: The Constitutional Position of Nonprofit Corporations in Nineteenth-Century America. *American Society for Legal History*, vol. 8, no. 2 (Autumn, 1990), pp. 149–188. Available at: www.jstor.org/discover/10.2307/743990?uid=3738936&uid=2&uid=4&id=21103333252007
46. Clark, Jane Perry. *The Rise of a New Federalism: Federal-State Cooperation in the United States*. New York: Columbia University Press, 1938.
47. Conlan, Timothy J. and Posner, Paul L. *Federalism Trends, Tensions, and Outlook*. The Oxford Handbook of State and Local Government Finance, 2012.
48. Coordinative federalism. Available at: http://en.wikipedia.org/wiki/Federalism_in_Australia
49. Corwin, Edward S. *The Passing of Dual Federalism*, 36 VA. L. REV. 1, 17 (1950) (discussing the U.S. Supreme Court's acceptance of expanded national power). Available at: http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2530&context=faculty_scholarship
50. Edward Samuel Corwin. Available at: <http://academiccommons.columbia.edu/catalog/ac:157231>; <http://hdl.handle.net/10022/AC:P:19233>
51. Elazar, D.J. *Exploring Federalism*. University of Alabama Press. Tuscaloosa, AL, 1987.
52. Elazar, Daniel J. Cursed by Bigness or toward a Post-Technocratic Federalism. *Publius*. Vol. 3, no. 2. The Federal Polity (Autumn, 1973). Pp. 239–298. Available at: www.jstor.org/discover/10.2307/3329444?uid=3738936&uid=2&uid=4&sid=21103280566717
53. Federalism and American Political Development. Available at: ernestmorgan.com/amgov/secure/c3.html
54. Federalism in India. Available at: www.youspeakindia.org/federalism-in-india/
55. Federalism – There is not «a» government. Available at: www.webpages.ttu.edu/ndometri/PPT_Outlines/Federalism-OTL.doc
56. Global_financial_system. Available at: http://en.wikipedia.org/wiki/Global_financial_system
57. Grodzins, Morton (1960). *The Federal System, from Goals for Americans: The Report of the President's Commission on National Goals*. Available at: [http://ssihs.wikispaces.com/file/view/The+Federal+System+\(5\).pdf](http://ssihs.wikispaces.com/file/view/The+Federal+System+(5).pdf)
58. Intergovernmental organization (IGO). Available at: http://en.wikipedia.org/wiki/Intergovernmental_organization
59. Shafritz J.M., Russell E.W., Borick C.P. *Introducing Public Administration*. 8th ed. Pearson. Prentice Hall, 2013. Available at: www.pearsonhighered.com/.../0205910009.pdf
60. Jilison, Calvin C. *American government: political change and institutional development*. 4th ed. Taylor & Francis Group, LLC, 2008. Available at: www.slideshare.net/nurputridp/cal-jilison-american-government-politicalchange
61. John Taylor of Caroline. Available at: http://en.wikipedia.org/wiki/John_Taylor_of_Caroline
62. Johnson, Lyndon B. *Memorandum on the Need for «Creative Federalism» Through Cooperation With State and Local Officials*. Available at: www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=28023
63. Keil, Sören. *Federalism in Bosnia and Herzegovina*. Available at: www.thenewfederalist.eu/Federalism-in-Bosnia-and-Herzegovina

References

64. Kettl, Donald F. The Fourth Face of Federalism. *Public Administration Review*, 1981, 41(3), pp. 366–371.
65. Kincaid, J. *Contemporary U.S. federalism coercive change with cooperative continuity*. Available at: dialnet.unirioja.es/descarga/.../2601994.pdf
66. Kincaid, J. From Cooperative to Coercive Federalism. *Annals of the American Academy of Politics*. 1990, pp. 139–152.
67. Kincaid, J. From Cooperation to Coercion in American Federalism: housing, Fragmentation and Preemption, 1780–1992. *Journal of Law and Politics IX* (Winter 1993), pp. 333–430.
68. Leibfritz, W. Fiscal federalism in Belgium: Main challenges and considerations for reform. *ECO/WKP* (2009) 84, pp. 1–31. Available at: [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp\(2009\)84](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp(2009)84).
69. Martin, Andrey. *Federalism*. Available at: www.slideshare.net/mardrewmartin/am-federalism
70. McKinnon, Ronald I. *Market-Preserving Fiscal Federalism* (Working paper, Department of Economics, Stanford University, 1994. Available at: www.stanford.edu/~mckinnon/papers.htm
71. Mogi, Sobei. *The Problem of Federalism: A Study in the History of Political Theory*. In 2 vols. London: Allen and Unwin. 1931. Available at: www.worldcat.org/identities/lccn-no96-27373
72. Montinola G., Qian Y., Weingast B.R. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success. *World Politics* 48:1, 1996, pp. 50–81. Available at: www.dss.ucsd.edu/~mnaoi/page4/.../page1_37.pdf
73. Musgrave, Richard A. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill, 1959.
74. Nathan, Richard P. *Anniversary of President Nixon's National Television Address on the «New Federalism»*. Prepared for the Richard M. Nixon Library Yorba Linda, California. August 8, 2011. Available at: www.rockinst.org/pdf/federalism/2011-08-08-Anniversary_Nixon_Federalism.pdf
75. Nelson, Robert H. *The Rise of Private Neighborhood Associations: A Constitutional Revolution in Local Government*. Lincoln Institute of Land Policy, January 13–15, 2002. Available at: http://test.smartgrowth.umd.edu/assets/documents/research/nelson_privateneighborhoods_datena.pdf
76. Newbold Neighbors Association (NNA). Available at: www.newboldneighbors.org/
77. Popelier P., Cantillon B., Mussche N. Social federalism. How is a multi-level welfare state best organized? *Re-Bel e-book* 9. February 2011. Available at: www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-9/Re-Bel-e-book-9.pdf
78. Posner, Paul L. Politics of Coercive Federalism in the Bush Era. *Publius: The Journal of Federalism*, Summer 2007, no. 37, pp. 390–411.
79. Posner, Paul L. *The Politics of Unfunded Mandates: Whither Federalism?* Washington, DC: Georgetown University Press, 1998.
80. Potter, Beatrice. *The Cooperative Movement in Great Britain*. London: Swan Sonnenschein & Co., 1891. London School of Economics and Political Science, LSE. Available at: www.lse.ac.uk
81. Pressman J.L., Wildavsky A. *Implementation*. Barkley and Los Angeles: University of California Press, 1973.
82. Proudhon P.-J. *Du principe federatif et de la necessite de reconstituer le parti de la revolution*. Paris, 1951.
83. *Reservations Concerning Federalism*. The Original Design of U.S. Federalism. *Federalism Basics*. State-Centered Federalism (1787–1868). P. 3. Available at: www.polls.uga.edu/pols1101/Federalism.pdf
84. Riker, W.H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown, 1964.
85. Saikowski, Charlotte. *Reagan budget cuts revive New Federalism*. The Christian Science Monitor. February 20, 1985. URL: <https://www.google.ru/search?ie=UTF-8&hl=ru&q=Richard%20Milhous%20Nixon#hl=ru&newwindow=1&q=richard+nixon+new+federalism&start=10>
86. Sapru, R.K. *Public Policy: Art and Craft of Policy Analysis – 2/E*. New-Delhi, Learning Private Limited, 2011.
87. Schapiro, Robert A. From Dualist Federalism to Interactive Federalism. *EMORY Law Journal*, 2006, no. 1. Available at: www.law.emory.edu/fileadmin/journals/elj/56/1/Schapiro.pdf
88. Shah, Anwar. The new fiscal federalism in Brazil. *Policy, Research, and External Affairs working papers*. 1990/12/31. Available at: <http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469382&piPK=64165421&menuPK=64166093&>
89. Smiley, Donald V. *Canada in question: federalism in the seventies*. Front Cover. McGraw-Hill Ryerson, 1976. Political Science. Available at: http://books.google.ru/books/about/Canada_in_question.html?id=MHAlAAAMAAJ&redir_esc=y
90. Snider, C.F. County and township government in 1935–1936. *American Political Science review*, 1937, vol. 31, pp. 909–916.
91. *States' rights and American federalism: a documentary history* / ed. by Frederick D. Drake, Lynn R. Nelson. Primary documents in American. Greenwood Press, 1999. Available at: www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digi-tal_1/FEDERALISM%20States%92%20rights%20and%20American%20federalism%20a%20documentary%20histor
92. Tate, Adam. A Historiography of States' Rights: John Taylor of Caroline's New Views of the Constitution. *Southern Studies: An Interdisciplinary Journal of the South*, 2011, vol. 18, iss. 1, pp. 10–28.
93. Taylor, John. *Construction Construed and the Constitution Vindicated*. Richmond: printed by Shepherd and Pollard, 1820. Ed. by Jon Roland. 2002. Available at: www.constitution.org Liberty Library
94. Hamilton A., Jay J., Madison J. *The Federalist Papers*. Available at: https://archive.org/details/federalist_papers_librivox
95. Tommasi, Mariano. *Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s*. Stanford University. August 2002. Available at: www.stanford.edu/group/siepr/cgi-bin/siepr/?q=system/files/shared/pubs/papers/pdf/credpr147.pdf
96. Tubbesing, Carl. States vs. Feds. *State legislatures magazine*, 2013, July/August. Available at: www.ncsl.org/bookstore/state-legislatures-magazine/states-vs-feds_sl-magazine.aspx
97. Watts, Ronald L. *Executive Federalism: A Comparative Analysis*. Institute of Queen's University. Intergovernmental Kingdon, Ontario. Relations. Canada, 1989. Available at: www.queensu.ca/iigr/pub/archive/researchpapers/Researchpaper26ExecutiveFederalismWatts.pdf
98. Watts, Ronald L. *The historical development of comparative federal studies*. Available at: www.queensu.ca/iigr/.../wattsPSA2007.pdf
99. Weingast, Barry R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic development. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1995, no. 11, pp. 1–31. Available at: www.stanford.edu/~jrodden/oslo/weingast_mpf.pdf
100. Marc, Alexandre. *Words More Than They can carry: Order, Revolution, Person, Federalism*. Available at: www.worldcitizensunited.org/Alexandre20Marc.html
101. Wright, Deil S. Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management, Historical Reflections and Conceptual Comparisons. *Public Administration Review*, 1990, vol. 50, no. 2, pp. 168–178.
102. Wright, Deil S., Stenberg, Carl W., Cho, Chung-Lae. *American federalism, Intergovernmental relations and Intergovernmental management*, 2009. ASPA. Available at: www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-FEDIGR-Article.pdf
103. Qian Y., Weingast B.R. China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style. *Journal of Policy Reform*, 1996, 1, pp. 149–185. Available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.3364&rep=rep1&type=pdf>
104. Zimmerman, J.F. Pre-emption in the U.S. Federal System. *Publius: The Journal of Federalism*, 1993, pp. 1–13.