ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО, СУБНАЦИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УРОВНЕЙ УПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНОЙ НАУЧНОЙ МЫСЛИ ФЕДЕРАЛИЗМА

Пешина Э.В.

доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственных и муниципальных финансов, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45, peshina@yandex.ru

Стрекалова А.А.

ассистент кафедры государственных и муниципальных финансов, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45, strekalova@usue.ru

УДК 342.24
ББК 66.033.123

В основе настоящего исследования: рассмотрение федерализма как нормативной теории отношений внутри общества и/или государственного устройства в эволюции мировой зарубежной научной мысли федерализма; определение роли и значимости местных органов власти в федеративных государствах в конкретных исторических условиях; обоснование процессов возникновения «новых» видов теорий федерализма усложнением межправительственных отношений и управления.

Ключевые слова: федерализм, федерация, межправительственные отношения, межправительственное управление.

Peshina E.V., Strekalova A.A.
INTERACTIVE MODELS OF NATIONAL, SUBNATIONAL AND LOCAL GOVERNMENT IN A FOREIGN SCIENTIFIC IDEA OF FEDERALISM

The main purpose of the research is consideration of federalism as a normative theory of relations within the society and/or state structure in the evolution of the world foreign scientific idea of federalism; determination of the role and importance of local bodies of power in federative states in certain historical conditions; substantiation of processes concerning emergence of "new" types of federalism theories, complication of intergovernmental relations and control.

Key words: federalism, federation, intergovernmental relations, intergovernmental control.

© Пешина Э.В., Стрекалова А.А., 2014

Пешина Э.В., Стрекалова А.А.

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.

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

первое направление — основоположники теоретических положений федерализма и теоретики аутентичного федерализма;

второе направление — федерализм в интеграционных межгосударственных исследованиях;

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

четвертое направление — концепции и теории федерализма в отдельных, предметных областях исследований и применяемые для всех видов власти: унитарных, федеративных и конфедеративных.

Авторы настоящей статьи в каждом из четырех вышеперечисленных направлений акцентировали внимание на роль местных органов власти в конкретном историческом периоде и/или существующей нормативной теории.

Первое направление — основоположники теоретических положений федерализма и теоретики аутентичного федерализма, которые местное управление отождествляли с народом и оценивали поразному.

К *основоположникам* теоретических положений федерализма относят автора теории «государственного суверенитета» — французского политика и юриста Жана Бодена (1529/1530–1596 гг.). 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».

На основе «государственного суверенитета» Ж. Бодена, в сочетании с идеями договора между группами, образующими общество, была сформулирована «федеративная теория народного суверенитета» немецким философом, юристом Йоханнесом Альтузиусом (1557/1563–1638 гг.). Модель государства, согласно Й. Альтузиусу, должна строиться «снизу вверх»: с небольшого уровня общин и городских коммун, добившихся самоуправления, до целого государства, что обеспечивало бы целостность субъектов такого государства.

Федеральную теорию «монархического суверенитета» обосновал французский философ и теоретик анархизма Пьер Жозеф Прудон (1809–1865 гг.) в работе «О федеративном принципе и необходимости восстановить революционную партию» (1863 г.) [1]. 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 (1851–1911 гг.) в работе «Общее учение о государстве» (иногда переводят как «Право современного государства») [2] формулирует положения теории несуверенных государств (теория неограниченного, полного суверенитета; унитарная, централистская теория федерализма), согласно которой на всей территории единого государства может существовать только один суверенитет.

Теоретиками аутентичного федерализма являются: израильско-американский мировой политолог Д. Дж. Элазар (1934–1999 гг.), американский ученый Винсент Остром (1919–2012 гг.), которые проводили параллели между федеративным принципом устройства государства, демократией и самоуправлением. Под федерализмом Д. Элазар понимал «синтез самоуправления и долевого правления через конституционное соучастие во власти на основе децентрализации». 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» [3, с. 20–21].

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

Второе направление — федерализм в интеграционных межгосударственных исследованиях, в котором местное управление не являлось предметом самостоятельного исследования.

Данное «интеграционное» направление авторами статьи выделено на основании того, что интеграция (от лат. integratio — «соединение»)

представляет собой процесс объединения частей в целое. Данное направление многие исследователи называют «федерация в федерации» (federation in federation), отражающее современный процесс вхождения федеративных государств в Европейский Союз.

В данное направление включены теоретические исследования, включающие интеграцию на межгосударственном уровне:

основатель Панъевропейского союза (1922 г.) — австрийский политик и философ Рихард Николаус Куденхове-Калерги (1894–1972 гг.). В 1923 г. вышла его работа под названием «Пан-Европа» (англ. Pan-Europa). В качестве принципов единой Европы провозглашались: свобода, мир, экономическое процветание и культура.

представители интегрального федерализма: французский писатель Роберт Арон (1898–1975 гг.), руководитель европейского союза федералистов Александр Марк (Александр Маркович Липянский, 1904–2000 гг.), швейцарский философ Дени де Ружмон (1906–1985 гг.). В основе теории интегрального федерализма — дезинтеграция национальных государств, расчленение их на более мелкие единицы (регионы), на основе которых и предполагалось создать европейскую федерацию.

Третье направление — практические концепции, теории и модели федерализма, нашедшие применение не только в стране происхождения, но и получившие дальнейшее распространение в других странах. В данном направлении местное управление рассматривается как «народ, население» — главная ценность государства.

Прежде чем начать рассмотрение третьего направления, следует напомнить, что самое большое разнообразие типов федерализма миру «подарила» история США. Для более глубокого понимания истории возникновения и функционирования типов федерализма в США, данная страна рассмотрена самостоятельно, 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).

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

Национально-центристский федерализм — «вид федерализма, который отстаивал министр финансов США (1789–1795 гг.) Александр Гамильтон, председатель Верховного суда Джон Маршалл, и 16-й Президент США Авраам Линкольн. Эта концепция утверждает, что правительства штатов могут рассматриваться в качестве подчиненного федеральному правительству» [4].

Значимый вклад в исследование федерализма данного периода внесли авторы сборника 85 статей «Записки Федералиста» (1787–1788 гг.) [5]: американские государственные деятели Александр Гамильтон (1755/1757–1804 гг.), Джон Джей (1745–1829 гг.) и четвертый президент США Джеймс Мэдисон (1751–1836 гг.). Авторы «Записок Федералиста» защищали концепцию партии федералистов, сторонников сильной централизованной власти.

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

Государственно-центричный федерализм — «вид федерализма, который отстаивал Томас Джефферсон и Джон Калхун. Эта концепция гласит, что национальное государство, как и сами государства, образованы народом, поэтому национальное правительство должно быть подчинено государственным правительствам» [4].

Синонимом государственно-центричного федерализма является государственный федерализм [6, с. 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 (англ. Bill of Rights)) Конституции США в 1791 году» [7]. Поправка номер 10 Конституции США закрепляла, что «полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам настоящей Конституцией и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами, либо за народом».

Основными авторами данной теории выделяют: известного политика, третьего Президента США Томаса Джефферсона (1743–1826 гг.) и ведущего американского политика и политолога первой половины XIX века Джона Колдуэлла Калхуна (1782–1850 гг.).

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) право любого штата на выход из создан-

ного союза; 6) штаты обладают правом ратификации федеральных законов на своей территории.

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 — диархия (др.-греч. διαρχία из δι- — «два» и □ρχων — «властитель, правитель», двоевластие).

Основоположником теории дуального федерализма является американский политик Джон Тейлор Кэролайн (1753–1824 гг.), опубликовавший в 1820 году работу «Истолкованное строительство и обоснованная конституция» [8].

Как отмечает профессор Мэрилендского университета, США, автор известного научного труда «Американское правительство: политические изменения и институциональное развитие» Кальвин Джиллсон (род. в 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» [6, с. 54].

Существенный вклад в изучение дуального федерализма внес президент Американской ассоциации политических наук Эдвард Самуил Корвин (1878–1963 гг.), (например, работа «Происхождение двойного федерализма», 1950 г. [9]) и др.

Как синонимы дуального федерализма используют понятия: «классический федерализм» [10, с. 134], «двойная государственность», «двойной суверенитет», «двойной федерализм», «layer-cake federalism» [11] (федерализм, подобный слоеному пирогу (торту)), «дуалистический федерализм», «федерализм равновесных федеративных отношений» и т.д.

Период возникновения и функционирования дуального федерализма, даже в рамках одной страны — США, учеными подразделяются по разному: 1789–1901 гг. [7]; 1868–1913гг. [12]; 1850–1950 гг. [6, с. 67]. Объяснение данных периодов, на примере США, связано с Конституцией США и решениями Верховного суда США: 1789 г. — вступление в силу после ратификации новой Конституции; 1850 г. — дело Верховного суда США «Дредд Скотт против Сэнфорда»; 1868 г.: ратификация 14 поправки Конституции (толкование сомнений в пользу федерации, которые многие ученые связывают с началом будущей федеральной экспансии).

В период дуального федерализма появляются первые сравнительные исследования федерализма (1931) [13], дискуссии, что федерализм основан на устаревшей экономической философии и, что самое важное: «была проведена экспертиза административной и финансовой, а не правовых аспектов федеративной системы. В результате чего 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 поставлен вопрос изучения межгосударственных (межправительственных) отношений» [14]. 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 годы [15, с. 225], а первым, кто связал федерализм и межправительственные отношения был профессор Иллинойсского университета, США Клайд Франк Снайдер (1871–1969 гг.) в 1937 г. [16].

Кооперативный федерализм (cooperative federalism) свое первое теоретическое название нашел в работе английского социолога Беатрисы Вебб, урождённой Поттер (1858–1943 гг.), которая ввела термин «ведение коллективных переговоров» в работе «Кооперативное движение в Великобритании» (1891 г.) [17]. Впоследствии, в 1938 г. в работе американской политолога и консультанта федерального правительства США Джейн Перри Кларк Кэри (1898–1981 гг.) в работе «Возникновение нового федерализма» (1938 г.) [18] были определены основные положения «нового» кооперативного федерализма, заменяющего «дуальный федерализм».

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

К. Джиллсон определяет кооперативный федерализм как «федерализм середины XX века, в котором практически все функции ответственности разделены между национальным, государственными и местными правительствами» [6, с. 58].

При кооперативном федерализме субъекты федерации и муниципалитеты представляют подчинен-

ные звенья единого административного аппарата с задачами эффективных действий по реализации целей, определенных федеральным правительством.

Как синонимы кооперативного федерализма используют понятия: неофедерализм [19], федерализм сотрудничества [20], координированный федерализм [21, с. 4], переговорный федерализм [22, с. 76], «marble-cake federalism» [11] (федерализм, подобный мраморному пирогу (торту)), интерактивный федерализм [23].

Следует отметить, что понятия «layer-cake federalism» и «marble-cake federalism» прочно вошли в теорию федерализма и содержатся в глоссарии многих известных изданий. Так, 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» [24].

Сравнивая дуальный федерализм, государственно-центричный федерализм (теорию 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 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 правительств штатов» [25, с. 20].

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 (1888–1975 гг.), работавший с 1947 по 1955 гг. в различных правительственных комиссиях (в том числе и по межправительственным отношениям) в 1960 г. публикует работу «Обзор вопросов межправительственных отношений» [26]. В данной работе 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 правительств» [27, с. 3]. Необходимость отражения реалий действительности способствует возникновению «нового» федерализма, получившего свое название «из уст президента» — *креативный федерализм* (creative federalism). Креативный федерализм связывают с 36-м президентом США (1963–1969 гг.) — Линдоном Бэйнсом Джонсоном (1908–1973 гг.) и его программой «Великое общество» (Great Society), предусматривающей проведение ряда серьёзных социальных реформ, целью которых были искоренение бедности и расовой сегрегации.

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 «национального правительства, государств, городов, округов, школьных округов и некоммерческих организаций» [28]; 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 (англ. cornerstone) концепции межправительственных отношений (IGR).

Как синонимы креативного федерализма используют понятия: творческий федерализм, созидательный федерализм, централизованный федерализм [29] (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 годах» [29].

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

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

Частокольный федерализм (picket fence federalism), 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» [25, с. 162]. Далее, авторы монографии поясняют, что «чиновники в частокольном 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 Тэрри в своей книге «Буря над государствами» (1967 г.)» [24, с. 142].

Иллюстрируют в экономической литературе частокольный федерализм 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 «частокольный 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 пост-технократическому федерализму» (1973 г.) [30];

американского политолога Самуэля Хатчисона Бира (1911–2009 гг.) в работе «Федерализм, национализм и демократия в Америке» (1977 г., опубликована работа в 1978 г.) [31]. Согласно С.Х. Биру «принятие решений происходит на основе технической экспертизы новых профессионалов. Особенностями этого нового влияния является то, как оно способствует подъему компенсационной власти межправительственного лобби. Под межправительственным лобби я имею в виду губернаторов, мэров, окружных руководителей и других людей у власти, как правило, выборных, которые осуществляют обязанности в государственных и местных органов власти» [31, с. 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) переход 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 чем, возникла потребность в государственных менеджерах, имеющих управленческий опыт реализации, исполнения задач и которые могли бы контролировать фактическую реализацию сложных политических планов на местном уровне. Основные акценты смещаются от планирования и анализа политики к управлению реализацией политики [32].

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

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

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

«Административного управления POSDCORB»

(1937 г.) авторов: профессора, американского специалиста по вопросам управления Лютера Халси Гулика (1892–1993 гг.) и английского исследователя по вопросам управления Линдалла Урвика (1891–1983 гг.).

Данные социально-экономические и политические изменения с полным правом «давали» Р.М. Никсону начать «новый федерализм».

Новый федерализм (new federalism). Новый федерализм является политической философией децентрализации, или передачи отдельных полномочий от федерального правительства к 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 годов.

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

Р.М. Никсон в начале президентского срока определил, что «после трети века власть (сила), передаваемая от людей и государств в Вашингтон будет временем для нового федерализма, в котором власть (сила), средства и ответственность будут направлены из Вашингтона в штаты и народу» [33, с. 3].

В период нового федерализма Р.М. Никсона было реализовано: 1) упрощение межправительственных отношений, через положение, что государственные правительства и местные органы власти ближе к людям и лучше знают их потребности; 2) изменение распределения налоговых поступлений в пользу государственных правительств и местного управления; 3) расширение возможностей для получения федеральных грантов для государственных и местному управлению на формульной основе (автоматический процесс); 4) предоставления прав государственным правительствам и местному управлению самостоятельного решения о привлечении федеральных средств в свои программы; 5) категориальные гранты были объединены в целевые денежные субсидии федерального правительства штатам (block grants).

Как синоним нового федерализма Р.М. Никсона используют понятие «новый бюджетный федерализм» [27].

Второй новый федерализм определил Рональд Уилсон Рейган (1911–2004 гг.) — 40-й президента США (1981–1989 гг.).

Как отмечает профессор политологии и социальной политики государственного университета Нью-Йорка Ричард Натан 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» (swap and turn back) [33, с. 10]».

В период нового федерализма Р. Рейгана было реализовано: 1) сокращение грантов штатам и местным органам власти; 2) 79 грантовых программ были консолидированы в 9 целевых грантов с сокращением финансирования на 25%; 3) федеральные деньги шли 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) экономия бюджетных средств на федеральном уровне; 5) увеличение долга государственных правительств и местных органов власти.

Синонимом нового федерализма Р. Рейгана используют понятие «новый нормативный федерализм» [27], «новый, новый федерализм» (new, new federalism [24, с. 139]).

Принудительный федерализм (coercive federalism). «Принудительный (силовой) федерализм — неодобрительный (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» [6, с. 162].

Основные работы по научному осмыслению теории принудительного федерализма принадлежат:

американскому профессору Дж. Кинкейду в работах: «От кооперативного к принудительному федерализму» (1990 г.) [34], «От сотрудничества к принуждению в американском федерализме: условия, фрагментация и преимущество за 1780–1992 гг.» (1992 г.) [35];

американскому профессору государственного университета Нью-Йорка Джозефу Ф. Циммерману в работе «Преимущества в федеральной системе США» (1993 г.) [36];

президенту Американского общества по вопросам государственного управления, профессору Джорджтаунского университета (Вашингтон, США) Павлу Познеру (1998 г. [37], 2007г. [38]).

Дж. Кинкейд характеризует принудительный федерализм следующим образом: «межправительственные отношения переходят от «кооперативного

федерализма» до «принудительного федерализма», который характеризуется относительным снижением федеральной помощи для государственных и местных правительств, переориентации федеральной помощь 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» [35, с. 334].

В более современной работе Дж. Кинкейд называет и исследует составляющие принудительного федерализма [39]: 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.; усложнение правил для получения федеральных грантов); 2) прерывание государственных полномочий (верховенство федеральной власти над государственной приводит к возможностям вмешательства в дела штатов. С 1970 по 2004 год (за 34 года) Конгрессом США принято около 320 прерываний полномочий штатов по сравнению с 200 прерываниями, принятыми с 1789 по 1969 гг. (180 лет)); 3) мандаты (мандаты обнародуются федеральным правительством без соответствующего финансового обеспечения, чтобы помочь 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 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 следует выделить: профессора университета Северной Каролины, США, Дейла С. Райта (1930–2009 гг.) с работой «Межправительственные отношения и межправительственное управление, исторические размышления и концептуальные сравнения» (1990 г.) [40], в которой исследована историческая эволюция этих понятий, начиная от начала федерализма в 1787 г.

При характеристике современной, текущей концепции, теории, модели федерализма в США (2013–2014 гг.) среди ученых нет единодушного мнения. Многие авторы считают, что идет период принудительного федерализма [41], федерализма деградации или обратного развития [6, с. 67], федерализма стимулирования экономики [24, с. 139], удобного федерализма (convenient federalism [42]), «федерализма децентрализации и укрепления государственных и местных органов власти» (decentralize and strengthen state and local governments [33, с. 12]) и т.д.

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

Исполнительный федерализм (executive federalism). Авторство данного понятия федерализма принадлежит профессору Йоркского университета (Канада), президенту канадской ассоциации политических наук Дональу Смайли [43] (1921–1990 гг.).

Как отмечает Р.Л. Уоттс: «исполнительный федерализм относится к процессам межправительственных переговоров, которые доминируют 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 годами» [44, с. 3].

Д. Смайли определял исполнительный федерализм как «отношения между выборными и назначаемыми должностными лицами двух уровней управления и взаимодействие среди руководителей местного уровней» [44, с. 8].

Для исполнительного федерализма характерно [44]: 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 годы.

Как синонимы исполнительного федерализма используют понятия: административный федерализм [45, с. 252]; централизованный федерализм [10, 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 в статье «К теории конкурентного федерализма» (1987 г.) [46].

Согласно А. Бретону: «межправительственная конкуренция необходима по двум причинам: 1) как проверка силы политической власти (аналогично рыночной конкуренции компаний, при которой проверяется корпоративная мощность); 2) как невидимый механизм способности обеспечения максимальной общественной пользы» [47, с. 1]; «основой рационализации горизонтальной межправительственной конкуренции может служить модель Чарльза Тибу» [47, с. 8].

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

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

Конкурентный федерализм в экономической литературе часто связывают с китайской моделью *«федерализм, сохраняющий рынок»* (market-preserving federalism). Выделяют несколько авторов, внесших заметный вклад в данную проблематику: профессоров Стенфордского университета (США) Рональда И. Маккиннона (1994 г.) [48], Барри Р. Вейнгаста (1995 г.) [49], профессора Калифорнийского университета (США) Габриэллу Монтинолу, профессора Школа экономики и менеджмента Университета Цинхуа (Китай) Йинги Цянь (1996 г.) [50] и др.

Согласно Барри Р. Вейнгаст, федерализм, сохраняющий рынок — это «особый тип федерализма, который ограничивает вмешательство (покушение) политической системы страны на свои рынки. Существует фундаментальное 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» [49].

В работе «Китайский стиль федерализма: политическая основа экономического успеха» (1996 г.) авторы констатируют, на примере Китая, что «Политическая децентрализация, то есть вертикальное разделение властей, было особенно ценно для Китая, поскольку центральное правительство исключило другие средства ограничения самостоятельности. Горизонтальное разделение властей способствовало повышению конкуренции национальной экономики. Без способности местных органов управления уравновесить центральную власть процесс реформ был бы сокращен или приостановлен» [50, с. 52]. Авторы формулируют выводы, что «жизнеспособная система конкуренции в Китае была обеспечена тремя основными факторами: во-первых, политическая децентрализация расширила 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»» [50, с. 52].

Четвертое направление — концепции и теории федерализма в отдельных, предметных областях исследований и применяемые для всех видов власти: унитарных, федеративных и конфедеративных.

К данному направлению отнесены: теории социального федерализма и фискального федерализма.

Социальный федерализм (social federalism) происходит от латинского «socialis» — общий, общественный, то есть 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.

В настоящее время социальный федерализм включает направления различных исследований. Приведем три основные:

первое — исследование социальных взаимодействий людей. Так, например, профессор Университета Толедо (штат Огайо, США) Брюс А. Кэмпбелл (в своей работе «Социальный федерализм: конституционные положения некоммерческих организаций в девятнадцатом веке Америки» (1990 г. [51]**)** 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 — в работе «Три федерализма и межправительственное принятие решений» (2007 г. [52]) 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 и получает 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» [52, с. 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.) исследуют «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.» [53].

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

Фискальный федерализм (fiscal federalism). Впервые понятие фискального федерализма было введено американским экономистом немецкого происхождения Ричардом Абелем Масгрейвом (1910–2007 гг.) в работе «Теория публичных финансов» (1959 г.) [53].

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 — «это блага, спрос на которые со стороны частных лиц отстает от желаемого обществом и стимулируется государством, то есть концепция мериторики связана с интересами государства в целом, которые не проявляются в индивидуальных предпочтениях» [55, 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 прави-

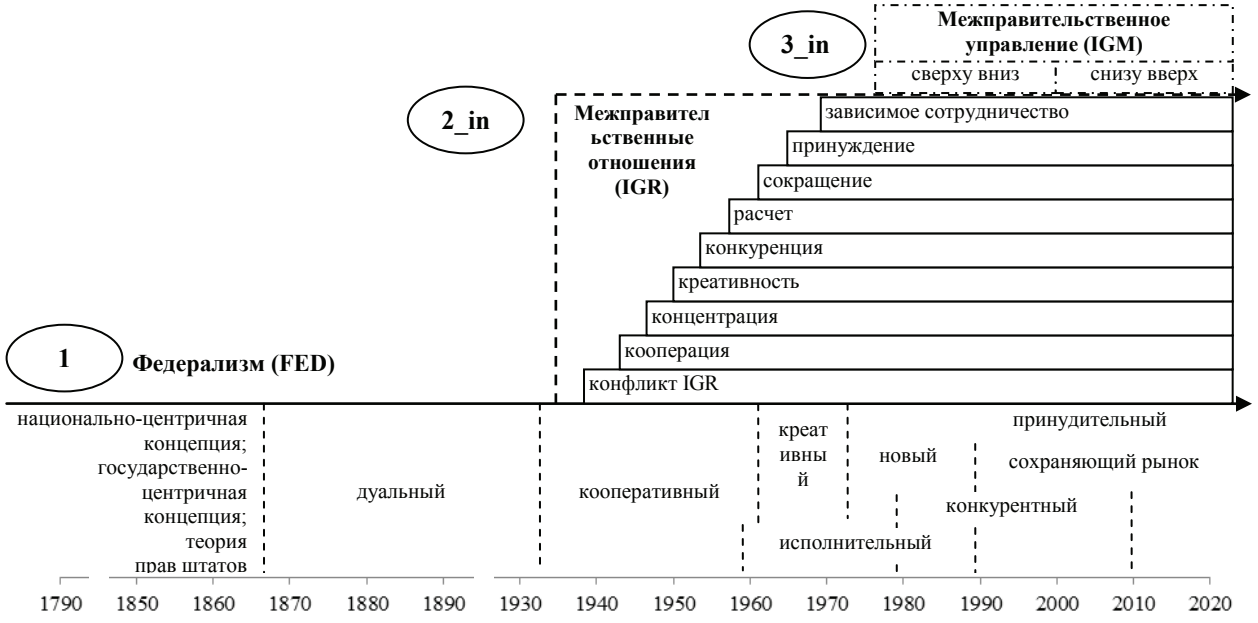


Рис. 1. Исторические периоды: федерализма (FED), межправительственных отношений (IGR), межправительственного управления (IGM) [6, 14, 15, 21, 40, 41]

тельству, а услуги с регионально ограниченными выгодами должны обеспечиваться правительствами более низкого уровня» [55, с. 548].

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

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) с 1965 г. по настоящее время ведет статистическую базу данных по многим показателям фискального федерализма стран мира (вне зависимости являются они федеральными государствами или нет). Авторы статьи акцентируют внимание, что местное управление является предметом самостоятельного изучения в фискальном федерализме ОЭСР.

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

Проведенный анализ позволил обобщить исследование (рисунок) и сформулировать основные выводы.

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

Во-вторых, с 1789 г., времени образования первой в мире федерации и развития практико-ориентированного 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 соответствующего 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 происходит через согласование федерального центра. В усредненном, местные бюджеты составляют не более 30% расходов консолидированных бюджетов стран.

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

В-четвертых, на рисунке представлено влияние на тип федерализма (FED): внутренних факторов (internal — сокращенно — in): (2_in) межправительственных отношений (IGR) и (3_in) межправительственного управления (IGM);

Во внутренних факторах фазы межправительственных отношений (IGR), согласно Д.С. Райту [40], (конфликт, кооперация, концентрация, креативность, конкуренция, расчет, сокращение, принуждение, зависимое сотрудничество) определяют характер союза государств федерации. Фазы межправительственного управления (IGM), характеризующаяся движением «сверху вниз» и «снизу вверх» определяет; а) ведущих участников; б) центральные функции; в) модели власти; г) разрешительные методы.

В заключение стоит привести высказывание Р.Л. Уоттса, что «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» [14].

Литература:

1. Proudhon P.-J. Du principe federatif et de la necessite de reconstituer le parti de la revolution. Paris, 1951. 96 p.
2. 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. С-Пб.: изд-во «Общественная польза», 1903. 532 с.
3. Остром В. Смысл американского федерализма: что такое самоуправляющееся общество / пер. с

англ. А. Оболонского. М.: Арена, 1993.
4. Federalism and American Political Development [e-resource]. URL: http://ernestmorgan.com›amgov/secure/c3.html (дата обращения 12.03.2014)
5. Американские федералисты: Гамильтон, Мэдисон, Джей. Benson, Chalidze Publications, 1990. 328 с.
6. Jillson C.C. American government: political change and institutional development [e-resource] / Cal Jillson. — 4th ed. Taylor & Francis Group, LLC. 2008. 521 p. URL: http://www.slideshare.net/nurputridp/cal-jillson-americangovernmentpoliticalchange (дата обращения 12.03.2014)
7. Boyd E. American Federalism, 1776 to 1997: Significant Events [e-resource]. URL: http://usa.usembassy.de/etexts/gov/federal.htm (дата обращения 12.03.2014)
8. Taylor J. Construction Construed and the Constitution Vindicated. Richmond: printed by shepherd and pollard. 1820 [e-resource]. Edited by Jon Roland. 2002. URL: http://www.constitution.org › Liberty Library (дата обращения 12.03.2014)
9. Corwin E.S. The Passing of Dual Federalism [e-resource], 36 VA. L. REV. 1, 17. 1950. URL: http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2530&context=faculty_scholarship (дата обращения 12.03.2014)
10. Орлинская О.М. Основные концепции федерализма // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 3(17). Часть 1. С. 133–137.
11. Grodzins M. The Federal System, from Goals for Americans: The Report of the President's Commission on National Goals [e-resource]. 1960. URL: http://ssihs.wikispaces.com/file/view/The+Federal+System+(5).pdf (дата обращения 12.03.2014)
12. Reservations Concerning Federalism. The Original Design of U.S. Federalism. Federalism Basics. Page 3. State-Centered Federalism (1787–1868) [e-resource]. URL: http:// www.polls.uga.edu/pols1101/Federalism.pdf (дата обращения 12.03.2014)
13. Mogi S. The Problem of Federalism: A Study in the History of Political Theory [e-resource]. 1931. 2 vols. London: Allen and Unwin. URL: http://www.worldcat.org/identities/lccn-no96-27373 (дата обращения 12.03.2014)
14. Watts R.L. The historical development of comparative federal studies [e-resource]. URL: www.queensu.ca/iigr/.../wattsIPSA2007.pdf (дата обращения 12.03.2014)
15. Sapru R.K. Public Policy: Art and Craft of Policy Analysis — 2/E. New-Delhi. Learning Private Limited. 2011. 369 pp.
16. Snider C.F. County and township government in 1935–1936 / American Political Science review. Vol. 31. 1937. P. 909–916.
17. Potter B. The Co-operative Movement in Great Britain. London: Swan Sonnenschein & Co., 1891 // London School of Economics and Political Science, LSE [e-resource]. URL: http:// www. lse.ac.uk (дата обращения 12.03.2014)
18. Clark J.P. The Rise of a New Federalism: Federal-State Co-operation in the United States. New York: Columbia University Press, 1938. 156 p.
19. Скаво К., Скаво К., Шульц Л. Неофедерализм в США и выполнение федерального закона об очистке воздуха // Чиновник. 2000. № 1 (7).
20. Элазар Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106–115.
21. Силинов П.М. Федерализм в зарубежных странах: конституционно-правовые и политические технологии. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2005.
22. Зиберт Х. Эффект кобры: Как избежать заблуждений в экономической политике / Пер. с нем. М.: Новое издательство, 2005. 270 с.
23. Schapiro R.A. From Dualist Federalism to Interactive Federalism [e-resource]. EMORY Law Journal. 2006 / №1. URL: http://www.law.emory.edu/fileadmin/journals/elj/56/1/Schapiro.pdf (дата обращения 12.03.2014)
24. Introducing Public Administration [e-resource]. Eighth Edition. J.M. Shafritz, E.W. Russell, Christopher P. Borick. Pearson. Prentice Hall. 2013. URL: http://www.pearsonhighered.com/.../0205910009.pdf (дата обращения 12.03.2014)
25. States' rights and American federalism: a documentary history [e-resource] / edited by Frederick D. Drake, Lynn R. Nelson. Primary documents in American. Greenwood Press. 1999. 233 pp.. URL: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FEDERALISM%20States%92%20rights%20and%20American%20federalism%20%20a%20documentary%20histor (дата обращения 12.03.2014)
26. Anderson W. Intergovernmental relations in Review. (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960). 178 pp.
27. Этапы американского федерализма [электронный ресурс]. URL: http://www.laits.utexas.edu/gov310/CF/stagesfed/ (дата обращения 12.03.2014)
28. American Government. Federalism [e-resource]. URL: www.polls.uga.edu/pols1101/Federalism.pdf (дата обращения 12.03.2014)
29. American Federalism [e-resource]. URL: http://www.

pearsonhighered.com/assets/hip/us/hip_us_pearsonhighered/samplechapter/020595006X.pdf (дата обращения 12.03.2014)
30. Elazar D.J. Cursed by Bigness or toward a Post-Technocratic Federalism [e-resource] // Publius Vol. 3, No. 2, The Federal Polity (Autumn, 1973), pp. 239–298. URL: http://www.jstor.org/discover/10.2307/3329444?uid= 3738936&uid=2&uid=4&sid=21103280566717 (дата обращения 12.03.2014)
31. Beer S.H. Federalism, Nationalism, and Democracy in America [e-resource]. Source: The American Political Science Review, Vol. 72, No. 1 (Mar., 1978), pp. 9–21. Published by: American Political Science Association. Stable. URL: http://www.jstor.org/stable/1953596 (дата обращения 12.03.2014)
32. Pressman J.L. and Wildavsky, A. Implementation. Barkley and Los Angeles: University of California Press. 1973.
33. Nathan R.P. Anniversary of President Nixon's National Television Address on the «New Federalism» [e-resource]. Prepared for the Richard M. Nixon Library Yorba Linda, California. August 8, 2011. 12 pp.. URL: http://www.rockinst.org/pdf/federalism/2011-08-08-Anniversary_Nixon_Federalism.pdf (дата обращения 12.03.2014)
34. Kincaid J. From Cooperative to Coercive Federalism. Annals of the American Academy of Politics. 1990. 509: pp. 139–152.
35. 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.
36. Zimmerman J.F. Pre-emption in the U.S. Federal System. Publius: The Journal of Federalism. 1993. 23: pp. 1–13.
37. Posner P.L. The Politics of Unfunded Mandates: Whither Federalism? Washington, DC: Georgetown University Press, 1998.
38. Posner P.L. Politics of Coercive Federalism in the Bush Era. Publius: The Journal of Federalism. №37. (Summer 2007): pp. 390–411
39. Kincaid J. Contemporary U.S. federalism coercive change with cooperative continuity // Article received 16.01.2008; approved 29/01/2008. REAF, núm. 6, abril 2008, pp. 10–36 [e-resource]. URL: http://dialnet.unirioja.es/ descarga/.../2601994.pdf (дата обращения 12.03.2014)
40. Wright D.S. Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management, Historical Reflections and Conceptual Comparisons, in Public Administration Review. 1990. Vol. 50. №. 2, pp. 168-178.
41. Wright D.S., Stenberg C.W., Cho Chung-Lae. American federalism, Intergovernmental relations and Intergovernmental management. 2009. ASPA [e-resource]. URL: http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-FEDIGR-Article.pdf (дата обращения 12.03.2014)
42. Bird M. // Carl Tubbesing. States vs. Feds: July/August 2013 / State legislatures magazine [e-resource]. URL: http://www.ncsl.org/bookstore/ state-legislatures-magazine/states-vs-feds_sl-magazine.aspx (дата обращения 12.03.2014)
43. Smiley D.V. Canada in question: federalism in the seventies [e- resource]. Front Cover.McGraw-Hill Ryerson, 1976. Political Science. 248 p. URL: http://books.google.ru/books/about/Canada_in_question.html?id=MHaIAAAAMAAJ&redir_esc=y (дата обращения 12.03.2014)
44. Watts R.L. Executive Federalism: A Comparative Analysis. Institute of Queen's University. Intergovernmental Kingston, Ontario. Relations — Canada. 1989. 30 pp. [e-resource]. URL: http://www.queensu.ca/iigr/pub/archive/ researchpapers/Researchpaper-26ExecutiveFederalismWatts.pdf (дата обращения 12.03.2014)
45. Грачев Н.И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития: Монография / Н.И. Грачев. М.: ООО «Книгодел»; Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009. 486 с.
46. Breton A. Towards a Theory of Competitive Federalism. European Journal of Political Economy. № 3. 1987. P. 263–329 [e-resource]. URL: http://ideas.repec.org/a/eee/poleco/v3y1987i1-2p263-329.html (дата обращения 12.03.2014)
47. Breton A. An Introduction to Decentralization Failure. Department of Economics, University of Toronto and International Centre. 2000 [e- resource]. URL: http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/breton.pdf/ (дата обращения 12.03.2014)
48. McKinnon Ronald I. Market-Preserving Fiscal Federalism (Working paper, Department of Economics, Stanford University, 1994) [e-resource]. URL: http://www.stanford.edu/~mckinnon/papers.htm (дата обращения 12.03.2014)
49. Weingast B.R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic development // Journal of Law, Economics, and Organization. № 11. 1995. P. 1–31 [e-resource]. URL: http://www.stanford.edu/~jrodden/oslo/weingast_mpf.pdf (дата обращения 12.03.2014)

50. Montinola G., Qian Y., Weingast B.R. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success [e-resource] // World Politics 48:1. 1996. P. 50–81. URL: http://www. dss.ucsd.edu/~mnaoi/page4/.../page1_37.pdf (дата обращения 12.03.2014)
51. Campbel B.A. Social Federalism: The Constitutional Position of Nonprofit Corporations in Nineteenth-Century America [e-resource]. American Society for Legal History. Vol. 8, No. 2 (Autumn, 1990). P. 149–188. URL: http://www.jstor.org/discover/10.2307/743990?uid=3738936&uid=2&uid=4&sid=21103333252007 (дата обращения 12.03.2014)
52. Banting K.G. The Three Federalisms: Social Policy and Intergovernmental Decision-Making [e-resource]. 02CdnFederalism2e_135-288 5/31/2007. P. 13–160. URL: post.queensu.ca/.../CdnFederalism2e_ch7.pdf (дата обращения 12.03.2014)
53. Popelie, P., Cantillon B.; Mussche N. Social federalism. How is a milti level welfare state best organized? [e-resource]// Re-Bel e-book 9 | February 2011. URL: http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-9/Re-Bel-e-book-9.pdf (дата обращения 12.03.2014)
54. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959.
55. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. М.: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.

References:

1. Proudhon P.-J. Du principe federatif et de la necessite de reconstituer le parti de la revolution. Paris, 1951. 96 p.
2. General study on the state (Law of the modern state: Writings by Doctor Georg Ellinek, professor of Heidelberg university) / Transl. edited by assistant professor of the university after V.M. Gessen and L.V. Shalland. StPetersb.: published by "Obshchestvennaya polza", 1903. 532 p.
3. Ostrom V. An idea of the American federalism: what is self-governing society / transl. from English by A. Obolonskiy. M.: Arena, 1993.
4. Federalism and American Political Development [e-resource]. URL: http://ernestmorgan.com›amgov/secure/c3.html (date of reference 12.03.2014)
5. American federalists: Hamilton, Madison, Jay, Benson, Chalidze Publications, 1990. 328 p.
6. Jillson C.C. American government: political change and institutional development [e-resource] / Cal Jillson. — 4th ed. Taylor & Francis Group, LLC. 2008. 521 p. URL: http://www.slideshare.net/nurputridp/cal-jillson-americangovernmentpoliticalchange (date of reference 12.03.2014)
7. Boyd E. American Federalism, 1776 to 1997: Significant Events [e-resource]. URL: http://usa.usembassy.de/etexts/gov/federal.htm (date of reference 12.03.2014)
8. Taylor J. Construction Construed and the Constitution Vindicated. Richmond: printed by shepherd and pollard. 1820 [e-resource]. Edited by Jon Roland. 2002. URL: http://www.constitution.org › Liberty Library (date of reference 12.03.2014)
9. Corwin E.S. The Passing of Dual Federalism [e-resource], 36 VA. L. REV. 1, 17. 1950. URL: http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2530&context=faculty_scholarship (date of reference 12.03.2014)
10. Orlinskaya O.M. Basic concepts of federalism // Historical, philosophic, political and legal sciences, cultural studies and art history. Voprosy teoriyi i praktiki. 2012. № 3(17). Part 1. P. 133–137.
11. Grodzins M. The Federal System, from Goals for Americans: The Report of the President's Commission on National Goals [e-resource]. 1960. URL: http://ssihs.wikispaces.com/file/view/The+Federal+System+(5).pdf (date of reference 12.03.2014)
12. Reservations Concerning Federalism. The Original Design of U.S. Federalism. Federalism Basics. Page 3. State-Centered Federalism (1787–1868) [e-resource]. URL: http:// www.polls.uga.edu/pols1101/Federalism.pdf (date of reference 12.03.2014)
13. Mogi S. The Problem of Federalism: A Study in the History of Political Theory [e-resource]. 1931. 2 vols. London: Allen and Unwin. URL: http://www.worldcat.org/identities/lccn-no96-27373 (date of reference 12.03.2014)
14. Watts R.L. The historical development of comparative federal studies [e-resource]. URL: www.queensu.ca/iigr/.../wattsIPSA2007.pdf (date of reference 12.03.2014)
15. Sapru R.K. Public Policy: Art and Craft of Policy Analysis — 2/E. New-Delhi. Learning Private Limited. 2011. 369 pp.
16. Snider C.F. County and township government in 1935–1936 / American Political Science review. Vol. 31. 1937. P. 909–916.
17. Potter B. The Co-operative Movement in Great Britain. London: Swan Sonnenschein & Co., 1891 // London School of Economics and Political Science, LSE [e-resource]. URL: http:// www. lse.ac.uk (date of reference 12.03.2014)
18. Clark J.P. The Rise of a New Federalism: Federal-State Co-operation in the United States. New York:

Columbia University Press, 1938. 156 p.
19. Scavo K., Scavo K., Schultz L. Neo-federalism in the USA and fulfilling the law on air purification // Chinovnik. 2000. № 1 (7).
20. Elazar D.J. Comparative federalism // Polis. 1995. № 5. P. 106–115.
21. Silinov P.M. Federalism in foreign countries: constitutional-legal and political technologies. Doctorate's thesis. M., 2005.
22. Zibert H. Cobra's effect: How to avoid delusions in economic policy / Transl. from German. M.: Novoye izdatelstvo, 2005. 270 c.
23. Schapiro R.A. From Dualist Federalism to Interactive Federalism [e-resource]. EMORY Law Journal. 2006 / №1. URL: http://www.law.emory.edu/fileadmin/journals/elj/56/1/Schapiro.pdf (date of reference 12.03.2014)
24. Introducing Public Administration [e-resource]. Eighth Edition. J.M. Shafritz, E.W. Russell, Christopher P. Borick. Pearson. Prentice Hall. 2013. URL: http://www.pearsonhighered.com/.../0205910009.pdf (date of reference 12.03.2014)
25. States' rights and American federalism: a documentary history [e-resource] / edited by Frederick D. Drake, Lynn R. Nelson. Primary documents in American. Greenwood Press. 1999. 233 pp.. URL: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FEDERALISM%20States%92%20rights%20and%20American%20federalism%20%20a%20documentary%20histor (date of reference 12.03.2014)
26. Anderson W. Intergovernmental relations in Review. (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960). 178 pp.
27. Stages of the Americal federalism [e-resource]. URL: http://www.laits.utexas.edu/gov310/CF/stagesfed/ (date of reference 12.03.2014)
28. American Government. Federalism [e-resource]. URL: www.polls.uga.edu/pols1101/Federalism.pdf (date of reference 12.03.2014)
29. American Federalism [e-resource]. URL: http://www.pearsonhighered.com/assets/hip/us/hip_us_pearsonhighered/samplechapter/020595006X.pdf (date of reference 12.03.2014)
30. Elazar D.J. Cursed by Bigness or toward a Post-Technocratic Federalism [e-resource] // Publius Vol. 3, No. 2, The Federal Polity (Autumn, 1973), pp. 239–298. URL: http://www.jstor.org/discover/10.2307/3329444?uid= 3738936&uid=2&uid=4&sid=21103280566717 (date of reference 12.03.2014)
31. Beer S.H. Federalism, Nationalism, and Democracy in America [e-resource]. Source: The American Political Science Review, Vol. 72, No. 1 (Mar., 1978), pp. 9–21. Published by: American Political Science Association. Stable. URL: http://www.jstor.org/stable/1953596 (date of reference 12.03.2014)
32. Pressman J.L. and Wildavsky, A. Implementation. Barkley and Los Angeles: University of California Press. 1973.
33. Nathan R.P. Anniversary of President Nixon's National Television Address on the «New Federalism» [e-resource]. Prepared for the Richard M. Nixon Library Yorba Linda, California. August 8, 2011. 12 pp.. URL: http://www.rockinst.org/pdf/federalism/2011-08-08-Anniversary_Nixon_Federalism.pdf (date of reference 12.03.2014)
34. Kincaid J. From Cooperative to Coercive Federalism. Annals of the American Academy of Politics. 1990. 509: pp. 139–152.
35. 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.
36. Zimmerman J.F. Pre-emption in the U.S. Federal System. Publius: The Journal of Federalism. 1993. 23: pp. 1–13.
37. Posner P.L. The Politics of Unfunded Mandates: Whither Federalism? Washington, DC: Georgetown University Press, 1998.
38. Posner P.L. Politics of Coercive Federalism in the Bush Era. Publius: The Journal of Federalism. №37. (Summer 2007): pp. 390–411
39. Kincaid J. Contemporary U.S. federalism coercive change with cooperative continuity // Article received 16.01.2008; approved 29/01/2008. REAF, núm. 6, abril 2008, pp. 10–36 [e-resource]. URL: http://dialnet.unirioja.es/ descarga/.../2601994.pdf (date of reference 12.03.2014)
40. Wright D.S. Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management, Historical Reflections and Conceptual Comparisons, in Public Administration Review. 1990. Vol. 50. №. 2, pp. 168-178.
41. Wright D.S., Stenberg C.W., Cho Chung-Lae. American federalism, Intergovernmental relations and Intergovernmental management. 2009. ASPA [e-resource]. URL: http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-FEDIGR-Article.pdf (date of reference 12.03.2014)
42. Bird M. // Carl Tubbesing. States vs. Feds: July/August 2013 / State legislatures magazine [e-resource]. URL: http://www.ncsl.org/bookstore/ state-legislatures-magazine/states-vs-feds_sl-magazine.aspx (date of reference 12.03.2014)
43. Smiley D.V. Canada in question: federalism in the

seventies [e- resource]. Front Cover.McGraw-Hill Ryerson, 1976. Political Science. 248 p. URL: http://books.google.ru/books/about/Canada_in_question.html?id=MHaIAAAAMAAJ&redir_esc=y (дата обращения 12.03.2014)
44. Watts R.L. Executive Federalism: A Comparative Analysis. Institute of Queen's University. Intergovernmental Kingston, Ontario. Relations — Canada. 1989. 30 pp. [e-resource]. URL: http://www.queensu.ca/iigr/pub/archive/ researchpapers/Researchpaper-26ExecutiveFederalismWatts.pdf (date of reference 12.03.2014)
45. Gratchov N.I. State sovereignty and forms of territorial structure of a modern state: major principles and trends of development: Monograph / N.I. Grachov. M.: OOO "Knigodel"; Volgograd: Published by Volgograd Institute of economics, sociology and law, 2009. 486 p.
46. Breton A. Towards a Theory of Competitive Federalism. European Journal of Political Economy. № 3. 1987. P. 263–329 [e-resource]. URL: http://ideas.repec.org/a/eee/poleco/v3y1987i1-2p263-329.html (date of reference 12.03.2014)
47. Breton A. An Introduction to Decentralization Failure. Department of Economics, University of Toronto and International Centre. 2000 [e- resource]. URL: http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/breton.pdf/ (date of reference 12.03.2014)
48. McKinnon Ronald I. Market-Preserving Fiscal Federalism (Working paper, Department of Economics, Stanford University, 1994) [e-resource]. URL: http://www.stanford.edu/~mckinnon/papers.htm (date of reference 12.03.2014)
49. Weingast B.R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic development // Journal of Law, Economics, and Organization. № 11. 1995. P. 1–31 [e-resource]. URL: http://www.stanford.edu/~jrodden/oslo/weingast_mpf.pdf (date of reference 12.03.2014)
50. Montinola G., Qian Y., Weingast B.R. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success [e-resource] // World Politics 48:1. 1996. P. 50–81. URL: http://www. dss.ucsd.edu/~mnaoi/page4/.../page1_37.pdf (date of reference 12.03.2014)
51. Campbel B.A. Social Federalism: The Constitutional Position of Nonprofit Corporations in Nineteenth-Century America [e-resource]. American Society for Legal History. Vol. 8, No. 2 (Autumn, 1990). P. 149–188. URL: http://www.jstor.org/discover/10.2307/743990?uid=3738936&uid=2&uid=4&sid=21103333252007 (date of reference 12.03.2014)
52. Banting K.G. The Three Federalisms: Social Policy and Intergovernmental Decision-Making [e-resource]. 02CdnFederalism2e_135-288 5/31/2007. P. 13–160. URL: post.queensu.ca/.../CdnFederalism2e_ch7.pdf (date of reference 12.03.2014)
53. Popelie, P., Cantillon B.; Mussche N. Social federalism. How is a milti level welfare state best organized? [e-resource]// Re-Bel e-book 9 | February 2011. URL: http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-9/Re-Bel-e-book-9.pdf (date of reference 12.03.2014)
54. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959.
55. Musgrave R.A., Musgrave P.B. State finances: theory and practice / Transl. from English. M.: Business Atlas, 2009. 716 p.