

# РЕЦЕНЗИИ

---

## **РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: INMAN R. P., RUBINFELD D. L. DEMOCRATIC FEDERALISM. THE ECONOMICS, POLITICS, AND LAW OF FEDERAL GOVERNANCE. PRINCETON UNIVERSITY PRESS, 2020, 448 P.**

**Глотов С. А.**

*Институт научной информации по общественным наукам (ИНИОН) Российской академии наук  
117418, г. Москва, пр-т Нахимовский, д. 51/21, Российская Федерация*

## **BOOK REVIEW: INMAN R. P., RUBINFELD D. L. DEMOCRATIC FEDERALISM. THE ECONOMICS, POLITICS, AND LAW OF FEDERAL GOVERNANCE. PRINCETON UNIVERSITY PRESS, 2020, 448 P.**

**S. Glotov**

*Institute Of Scientific Information For Social Sciences (Inion) of the Russian Academy Of Sciences  
prosp. Nakhimovsky 51/21. Moscow 117418, Russian Federation*

Уже с первых строк своей монографии «Демократический федерализм. Экономика, политика и право федерального управления» авторы Роберт Инман<sup>1</sup> и Даниел Рубинфельд<sup>2</sup> утверждают, что федеративные начала в организации и деятельности государств мира приобретают всё большую популярность, «являются предпочтительной формой правления как для развивающихся демократий, так и для устоявшихся, проходящих экономические и демократические реформы» (с. 3). Они ссылаются на опыт Аргентины и Бразилии, ФРГ, ЮАР, Российской Федерации (в постсоветский период), выбравших федеративную модель правления.

«Восточная Германия была преобразована в новую демократическую страну в составе Федеративной Республики Германии. Федеральные институты позволили Непалу включить ранее подвергавшиеся дискриминации меньшинства в более инклюзивный политический порядок. Европейский Союз, сначала начинавшийся как простое торговое партнёрство по добыче угля и стали, а затем преобразованный в транснациональный федеральный союз в соответствии с правилами Маастрихтского договора, теперь взял на себя центральную ответственность за экономическую и денежно-кредитную политику 28 (возможно, скоро их станет 27) европейских государств-членов. Централизованные политические системы, столь разные, как в Китае, Норвегии и Швеции, в настоящее время считают федеральный стиль управления потенциально полезным путём для осуществления необходимых экономических реформ» (с. 4).

Не стоят на месте, как считают авторы, и сильнейшие из современных федеральных союзов: Австралия (идёт пересмотр механизмов государственного финансирования),

---

<sup>1</sup> Роберт Пол Инман – доктор философии, магистр педагогических наук, профессор финансовой экономики и государственной политики Пенсильванского университета (США), экономист в области бюджетной теории и политики.

<sup>2</sup> Даниел Ли Рубинфельд – американский экономист, специализирующийся на государственной экономике и праве, профессор юридического факультета Нью-Йоркского университета, почётный профессор экономики Калифорнийского университета.

Соединённые Штаты Америки (Верховный Суд добивается ограничения полномочий Конгресса в отношении штатов США), Канада (постоянно дискусируется вопрос о статусе провинции Квебек) и т. д.

Поскольку авторы монографии – учёные в области экономики, финансов, права, то в своих рассуждениях обращаются к А. Смиту, оценившему преимущества совместного использования в жизнедеятельности государств как крупных центральных органов власти, так и более мелких местных органов власти для эффективного предоставления государственных услуг. Для А. Смита это включало национальную оборону, правосудие, защиту частной собственности и обеспечение общественных работ, которые приносят пользу всему обществу. При этом более крупные правительства обходятся дешевле, но правительство меньшего размера с большей вероятностью обеспечат правильное соотношение предпочтений граждан уровню обслуживания населения. В целом же оба уровня (федеральный и местный) вносят ценный вклад в федеративное предоставление государственных услуг.

Американские исследователи не могли не дать во введении высокой оценки роли первых руководителей США, и в частности четвёртого президента страны Джеймса Мэдисона, одного из авторов Конституции США и Били о правах, в становлении теории и практики федерализма: «Джеймс Мэдисон заложил наиболее полную теоретическую основу современного федерализма, объединив аргументы Монтескье в пользу малого правительства с теорией представительного правления Дэвида Юма для объединённых, более крупных государств. Главным страхом Мэдисона была тирания большинства по отношению к демократическим правам меньшинств в небольших штатах, но анализ Хьюма представительного центрального правительства ослабил его опасения. В то время как политические теоретики спорили об относительной важности центральных и местных органов власти в идеальном (в данном случае демократическом) государ-

стве, большинство считало, что оба уровня вносят важный вклад в участие граждан в дела государства и демократическую стабильность» (с. 5).

По мнению Р. Инмана и Д. Рубинфельда, «слово "федерализм" уходит своими корнями в латинское слово *Fedus*, означающее "лига", "международный договор" или "компакт". В широком смысле федерализм стал обозначать любую форму правления, объединяющую в альянс правительства-учредителей, каждое из которых признаёт легитимность всеобъемлющего центрального правительства в принятии решений по вопросам, которые когда-то были исключительной ответственностью отдельных государств-членов. Все определения федеративного государства начинаются с этого момента: 2 или более правительства низшего уровня объединились, чтобы сформировать единое центральное правительство, причём как низший, так и центральный уровни правительства несут ответственность за политику, приносящую пользу гражданам всех государств-членов» (с. 7).

Федерализм определяется как «способ политической организации, который объединяет отдельные государства в рамках всеобъемлющей политической системы таким образом, чтобы позволить каждому поддерживать свою фундаментальную политическую целостность... [достигается] путём распределения власти между центральными и региональными органами правительствами таким образом, чтобы защитить существование и авторитет всех правительств...».

Федеративное государство может возникнуть потому, что независимые местные органы власти конституционно наделяют центральное национальное правительство его собственной сферой ответственности, как это было в случае с первоначальными 13 колониями США. В качестве альтернативы федеративное государство может возникнуть, когда конституция нового национального государства создаёт группу провинций и возлагает на них конкретные правительственные обязанности, оставляя

остаточные полномочия в руках национального правительства, как это было в случае с новой Конституцией ЮАР. В обоих случаях количество провинций и распределение государственных обязанностей между провинциальным и национальным уровнями управления определены, хотя, возможно, лишь расплывчато, национальной конституцией (с. 10).

К положительным аспектам рецензируемой монографии можно отнести попытку чёткого определения критериев (требований) к федеральному управлению, «согласно которым (1) существуют как национальные, так и нижестоящие органы власти (штаты, провинции и их местные органы власти), каждое из которых признаётся в качестве отдельного правительства, и что (2) как национальные, так и нижестоящие органы власти распределили политические обязанности и способность (как правило, и доходы) осуществлять эти обязанности. Мы теперь добавляем требование о том, чтобы (3) правительства более низкого уровня имели прямое представительство в органах центрального правительства с правом вето на национальное законодательство».

Опираясь на эти критерии, авторы квалифицируют правительства как федеральные (включая выборы в правительство как регионального, так и национального уровней) и предлагают список правительств мира, разделённый на 2 группы: «Первую мы классифицируем как управляемую конституционным федерализмом, отражающую тот факт, что конституция страны конкретно создаёт правительства более низкого уровня (регионального), возлагает на эти правительства ответственность и полномочия, необходимые для их реализации, и, наконец, требует прямого представительства провинций или правительств более низкого уровня в центральном правительстве. Это относится к Соединённым Штатам и новой Южно-Африканской Республике. Вторая группа, которую мы классифицируем как управляемую федерализмом де-факто. В этих странах допускаются политиче-

ски независимые правительства низшего уровня и возложенные на них обязанности, но не допускается их прямое представительство в центральном правительстве. Это относится к скандинавским демократиям, Италии и Японии. Список стран, удовлетворяющих нашим 3 требованиям к федеральному управлению, включает все страны, которые другие учёные обычно называют "федеральными"».

Далее авторы, разделив по своему усмотрению (опираясь при этом на выше указанные критерии управления) федеративные государства мира (или близкие к таковым по существу) на демократические и диктаторские, приводят соответствующую таблицу. Сегодня, по подсчётам Р. Инмана и Д. Рубинфельда, «вместе демократические и диктаторские федеративные государства занимают 52% территории земного шара, управляют 46% населения земного шара, и на их долю приходится 54% мировых доходов. Добавление Европейского Союза в качестве нового федеративного государства в список федеративных стран увеличивает долю суши в мире до 53%, долю населения мира – до 53% и долю мирового дохода – до 71%. Влияние этих институтов на население и доходы всего мира убедительно свидетельствует о необходимости тщательного анализа федерального управления» (с. 11–16).

Уже первый взгляд на приведённую таблицу (табл. 1) говорит о весьма расширенном толковании (35) числа федеративных государств, тогда как общепризнанным числом считается 22.

Не стоит удивляться и тому, что Россия, по оценкам авторов, отнесена к диктаторским федерациям. Объяснения этому в работе мы не находим, вернее всего, как в настоящее время часто бывает, здесь проявляется не столько научный, сколько так называемый политический фактор. Это заметно и по таким демократическим федерациям, которые в реальной политической жизни трудно назвать таковыми, как Косово, Босния и Герцеговина, Непал, Уругвай и др.

Таблица 1 / Table 1

**Федеративные страны Federated countries**

Конституционный Федерализм		Де-факто
Демократический	Диктаторский	Демократический
Аргентина	Коморские Острова	Дания
Австралия	Эфиопия	Финляндия
Австрия	Малайзия	Франция
Бельгия	Мексика	Италия
Босния и Герцеговина	Нигерия	Япония
Бразилия	Пакистан	Нидерланды
Канада	Россия	Норвегия
Колумбия	Танзания	Швеция
Германия	ОАЭ	Уругвай
Индия		
Косово-Сербия		
Непал		
Южная Африка		
Испания		
Швейцария		
США		

Сложно отнести к де-факто федеративным государствам и весь представленный в прилагаемой таблице список государств, ведь официально Италия, Япония, Норвегия, Швеция, Финляндия и др. таковыми не являются (речь идёт об унитарных государствах).

Тем не менее монография указанных авторов представляет определённый интерес для российских учёных и практиков. Она весьма объёмна по количеству страниц (более 400), во многом содержательна и читается не так сложно, как другие аналитические работы иностранных авторов, во многом носит междисциплинарный характер – экономика, политика и политология, право и социология, а главное, как уже упоминалось выше, она последовательна, состоит из введения (раздел называется «Знакомство»), трёх частей (несколько разделов в каждой), а также эпилога и библиографии.

В своём кратком обзоре представленной монографии (с. 11–16) авторы как раз и обращают внимание на то, что любая успешная оценка политических институтов должна носить междисциплинарный

характер (с. 11), и пытаются следовать этой установке, использовать инструментарий указанных выше наук. «Тщательная оценка сильных и слабых сторон федерального управления требует такого комплексного подхода», а заодно и ответа на центральный вопрос: как наилучшим образом спроектировать институты федерального управления для достижения целей экономической эффективности, демократического участия и защиты прав и свобод личности (с. 12).

Начало исследования положено в первой части монографии «Институты демократического федерализма» (с. 33–177), в т. ч. в главах «Экономический федерализм» (с. 37–75), «Национальное законодательное собрание» (с. 99–139), «Консервативный федерализм» (с. 75–99), «Гарантии демократического федерализма» (с. 139–177).

В целом в этой части представлены как теоретические, так и эмпирические, причинно-следственные связи между многочисленными местными, региональными органами власти, распределением получа-

емых доходов и услуг в целях экономической эффективности, политического участия граждан с соблюдением прав и свобод человека (с. 12).

Авторы в том числе приходят к выводам, что «в процессе взаимодействия региональных (на уровне провинции) и местных (общин) властей наибольшие выгоды приносят те услуги, которые могут быть эффективно предоставлены относительно небольшим группам населения, и где выгоды и затраты на услуги территориально сосредоточены в пределах общины» (с. 12). При этом, если община разделена по уровню дохода, что вполне вероятно при достижении эффективности, бедные местные общины могут оказаться не в состоянии предоставлять необходимые услуги в целях экономического роста и защиты прав человека (с. 13). И тогда в сложившейся ситуации могут и должны вмешаться федеральные власти, сильный президент, который обладает правовыми возможностями и экономическими ресурсами для исправления этих местных злоупотреблений и недостатков (с. 13).

В модели «Консервативный федерализм», по мнению авторов монографии, на месте президента, оказывающего помощь местным властям в кризисных ситуациях, оказывается Совет из представителей, избранных местными органами власти: «Поскольку Совет принимает решения квалифицированным большинством или единогласным голосованием, общенациональная политика требует консенсуальной сделки. Главным достоинством консервативного федерализма является его способность защищать интересы меньшинств от экономических проблем ... от тирании федерации при президентском правлении» (с. 14–15).

Ещё одна модель государственного управления – «демократический федерализм» под руководством национального законодательного органа с представителями, избранными от территориальных местных органов: «Он несёт ответственность за общенациональные общественные блага и услуги, а также за национальное регулиро-

вание. Решения в законодательном органе принимаются простым большинством. Независимые местные органы власти, по-прежнему, несут ответственность за важные местные услуги, возможно, предоставляемые одновременно с национальным правительством» (с. 15). В отличие от консервативного федерализма, где национальное правительство может сделать слишком мало, национальное законодательство и законодательный орган в демократическом федерализме могут сделать слишком много. Проблемы возникают из-за использования правила простого большинства для принятия законодательных решений» (с. 16).

В главе 5 «Демократический федерализм: гарантии» авторы исследуют роль верхних палат парламента (сената) в федеративном государстве в разрешении различных возникающих проблем, в т. ч. лежащих в законодательной плоскости, а также место гражданского общества, политической активности граждан, общенационального фронта в работе институтов власти, в процессе федерального управления (с. 18)

Вторая часть монографии «Поощрение федерального диалога» (с. 177–295) по существу посвящена исследованию вопросов влияния местных властей, гражданского общества, активных политиков и граждан на работу федеральных органов власти (диалог с федеральными властями) (с. 18), тому, что сами авторы монографии называют «Заявление о воздействии на федерализм» (*Federalism Impose Statement, FIST*). Начинается она с анализа экономических последствий каждой предлагаемой политики центрального правительства, задаваясь вопросом о том, «перевешивают ли общенациональные выгоды от этой политики её национальные издержки, и может ли существовать альтернативная политика, которая была бы более эффективной» (с. 18).

При этом из возможной дискуссии исключаются расходы на оборону, внешняя политика и денежно-кредитная политика, поскольку они, несомненно, являются об-

щенациональными общественными благами и должны предоставляться централизованно (с. 19).

Американские учёные справедливо указывают на во многом решающее влияние в процессе эффективного федерального управления целей FIST разумной налогово-бюджетной и кредитной политики (гл. 7, с. 210–255) в отношениях региональных и местных властей.

Вслед за этим анализируется роль рыночной деятельности в федеральной экономике (с. 255–295): «Цель состоит в том, чтобы распределить обязанности по регулированию экономики между местными, государственными национальными органами правительств с тем, чтобы обеспечить эффективное регулирование». Здесь авторы предупреждают, что «предоставление местным регулирующего выбора, который приносит пользу только местным жителям и налагает только местные издержки и может быть скопирован другими штатами, может привести к гонке за лидерство» (с. 20).

Завершает книгу часть «О том, как стать федеральным» на примере анализа обновления и развития Европейского Союза с имеющимися у него проблемами. Описывается эволюция институтов ЕС с первого пакта 6 стран о совместном управлении коллективным производством угля и стали до Союза 2020 г. из 28 членов (в настоящее время 27), определяющего общую сельскохозяйственную политику, инвестиции в экономическое развитие, конкуренцию и торговую политику, а также для 19 государств-членов денежно-кредитную политику и финансовое регулирование.

Р. Инман и Д. Рубинфельд отмечают, что ЕС добился успехов в своей экономической политике «особенно для жителей первоначально менее экономически развитых государств-членов, но в политическом праве Союз находится на грани "дефолта демократии", когда граждане не имеют прямых средств для обсуждения и коллективного принятия решения о направлениях политики ЕС. ... ЕС находится на перепутье» (с. 21).

В главе 10 «Федеральная демократия» уделяется внимание развитию демократического федерализма в ЮАР в период перехода от апартеида к многорасовой демократии, что стало одним из самых важных политических событий прошлого века.

В заключении авторы суммируют основные выводы и предпринимают попытку поместить работу в более широкий контекст демократического конституционного строительства, отвечая на вопрос: кто должен стать федеральным?. Ответ переносится в плоскость следующих рассуждений: «Несмотря на то, что есть много поводов для похвалы, демократический федерализм может быть не для всех. Любое новое национальное государство стремится сделать то, что не под силу меньшим и пространственно дифференцированным сообществам: обеспечить взаимовыгодные общественные блага, в первую очередь, коллективную безопасность, контролировать переливы между сообществами и обеспечить соблюдение правил, необходимых для более широкого рыночного обмена. Каждое новое государство должно выбирать, как лучше управлять своими делами. Независимо от того, разрабатывается ли оно как экономический, кооперативный или демократический федерализм, федеральное управление является одной из альтернатив. Но то же самое можно сказать и о едином, унитарном правительстве или, возможно, даже о том, чтобы остаться в качестве отдельно управляемых юрисдикций, а затем управлять общими интересами посредством двусторонних соглашений. У каждой формы правления есть свои сильные и слабые стороны. Несмотря на то, что для выбора способа управления будут важны многочисленные "фундаментальные факторы" – технология, география, язык, этническая принадлежность, – мы предлагаем 2 качества, которые, возможно, являются наиболее важными: разнородность вкусов в отношении государственных услуг и готовность идти на компромисс в случае разногласий. Когда вкусы схожи, а доверие между гражданами широко распространено, унитарное

управление может быть наиболее подходящим. Когда вкусы расходятся, а доверие отсутствует, оставаться отдельными государствами, скорее всего, будет предпочтительным исходом. Мы полагаем, что демократический федерализм будет наиболее подходящим для той золотой середины, где вкусы различны, но компромисс всё же возможен. Надеемся, что наша работа ока-

жется полезной для тех, кто рассматривает управление для этого срединного пути!»

В целом монография Р. П. Инмана и Д. Л. Рубинфельда объёмна и интересна, отличается междисциплинарностью, что в наши дни актуально и полезно для развития теории и практики современного федерализма. Однако надо помнить и о том, что данную проблематику не стоит чрезмерно идеологизировать.

---

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

*Глотов Сергей Александрович* – доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН;  
e-mail: glotov.rgsu@mail.ru

### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

*Sergei A. Glotov* – Dr. Sci. (Law), Prof., Leading Researcher, Department of Law, INION RAS;  
e-mail: glotov.rgsu@mail.ru

---

### ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Глотов С. А. Рецензия на книгу: Inman R. P., Rubinfeld D. L. *Democratic Federalism. The Economics, Politics, and Law of Federal Governance*. Princeton University Press, 2020. 448 p. // *Московский юридический журнал*. 2024. № 2. С. 107–113.

### FOR CITATION

Glotov S. A. Book Review: Inman R. P., Rubinfeld D. L. *Democratic Federalism. The Economics, Politics, and Law of Federal Governance*. Princeton University Press, 2020. 448 p. In: *Moscow Juridical Journal*, 2024, no. 2, pp. 107–113.