ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА США НОВЕЙШЕГО ВРЕМЕНИ

1. Основные тенденции государственно-правового развития

2. "Новый курс" Рузвельта

3. **Регулирующая роль государства США в сфере экономики и социальных отношений**

1. Основные тенденции государственно-правового развития

К концу XX в. США становятся крупнейшей мировой державой с собственной колониальной империей. Во многом благодаря чрезвычайно благоприятным природным, демографическим, внешнеполитическим условиям, а также энергии и предприимчивости народа они выходят на первое место в мире по основным экономическим показателям. Население страны многократно увеличилось в немалой степени за счет эмигрантов, прежние отечества которых тратили средства на их воспитание, образование, здоровье, а новое пожинает плоды трудов достигших зрелого возраста людей. Мировые войны, в которых участвовала страна, фактически не затронули ее территории. Из этих войн она вышла еще более усилившейся как в экономическом, так и в военном отношении. Уже после первой мировой войны США из страны-должника превратились в страну-кредитора. За это время американская экономика претерпела важные структурно-социальные преобразования. Еще . в конце XIX в. господство в американской экономике перешло к крупнейшим финансово-промышленным корпорациям, присваивавшим большую часть национального дохода. Впрочем, это не сдерживало развития мелких и средних промышленных, сельскохозяйственных и торговых предприятий. Значительная, но рациональная интенсификация труда в условиях начавшейся в середине 50-х годов научно-технической революции позволила правящему классу пойти на уступки трудящимся в их борьбе за свои социально-экономические и политические права.

Все это в совокупности повлияло на развитие американской государственности, которое носило главным образом фактический характер и не меняло основ конституционной структуры. По своему содержанию это развитие воплощает почти все наиболее характерные, типичные черты эволюции современных либерально-демократических государств. Оно определяется по меньшей мере несколькими принципиальной важности тенденциями, которые взаимодополняют и как бы уравновешивают друг друга.

Изменения в избирательной системе. Начиная с 20-х годов заметнее стала прогрессивная тенденция, которая проявилась прежде всего в дальнейшей демократизации избирательной системы. В 1920 г. женщинам было предоставлено право голосовать и быть избранными наравне с мужчинами (XIX поправка к Конституции). В 1961 г. избиратели столичного округа Колумбия получили право участвовать в выборах президента и вице-президента США (XXII поправка к Конституции). В 1964 г. запрещается ограничивать избирательные права граждан по причине неуплаты ими налогов, включая налог по выборам (XXIV поправка). Несколько раньше, в 1962 г., признается необходимость изменения избирательных округов, с тем чтобы в каждом из них было приблизительно одинаковое число избирателей. Такое изменение было тем более обоснованным, что по действующей в США мажоритарной системе выборов избранным считается кандидат, получивший относительное большинство голосов в округе. В 1971 г. избирательные права предоставляются всем гражданам, достигшим 18-летнего возраста (XXVI поправка к Конституции). На основе общефедерального законодательства соответственно демократизировались избирательные законы в отдельных штатах. Хотя проведенные преобразования не устранили все архаические цензы, действующие в отдельных штатах, тем не менее избирательное право стало в основном равным и всеобщим.

Заметные успехи достигнуты и в области выравнивания других гражданских прав белых и цветных. В 60—70-е годы принимаются законы против расовой дискриминации в сфере образования, бытового обслуживания, трудовой деятельности.

Изменения в партийной системе. Демократические преобразования, особенно в области избирательного права, во многом стимулировали совершенствование партийной системы, с помощью которой традиционно обеспечивалось кадровое комплектование органов власти и управления из представителей господствующей элиты. Политические партии становятся важной частью государственно-правового механизма США. Соответственно организационная структура сложившейся еще в XIX в. двухпартийной системы (республиканцы — демократы) была сориентирована на удовлетворение требований избирательных кампаний. Основным звеном партийной организации явились комитеты избирательных участков, а формально высшими органами — национальные партийные комитеты и национальные партийные конвенты (съезды), хотя многие вопросы, подчас имеющие решающее значение в партийной политике, определяют частные или юридические лица, оказывающие партиям негласную, но весьма значительную финансовую помощь, несмотря на то что это в той или иной мере запрещено.

Юридической регламентации подверглись финансовые и структурные основы партийной деятельности. Немаловажную роль в этом сыграли конституции отдельных штатов, избирательные законы, в частности законы 1965 и 1970 гг., а также решения судов, обладающих правом конституционного надзора. Однако негласное финансирование партий отдельными лицами и корпорациями продолжается. Причем нередко они направляют средства представителям обеих партий одновременно. Принципиальные различия между демократами и республиканцами в основном исчезли спустя некоторое время после окончания войны между Севером и Югом. Тем не менее накал избирательной борьбы между ними сохранился, поскольку каждая партия выражает интересы соперничающих в борьбе за власть группировок, доминирующих в экономике и политике. Борьба за рядового избирателя побуждает партийных руководителей выступать с разоблачениями своих оппонентов в коррупции и других противоправных действиях. Но вместе с тем фактическая монополия двухпартийной системы с ее опорой на средний класс лишает другие общественные организации каких-либо надежд на успех в ходе выборов и соответственно минимизирует демократизацию избирательного права.

Основные изменения в государственном механизме. Другая заметная тенденция связана с диффузией (рассредоточением) источников формирования государственной политики. Здесь все большую роль начинают играть различные предпринимательские союзы и другие подобные им объединения, известные как группы давления. В середине XX в. их насчитывалось более 3 тыс., и затем наметилось уменьшение их количества, главным образом за счет укрупнения. Наиболее значительными среди них продолжают оставаться Национальная ассоциация промышленников, объединяющая около 70% промышленных компаний, и Торговая палата. Эти объединения выполняют как экономические, так и по существу политические функции. На основе прогнозов экономического и социально-политического развития, составляемых высококвалифицированными специалистами, эти объединения подготавливают меморандумы, рекомендации и даже фактически основные тезисы будущих законопроектов, которые направляются президенту, конгрессу, властям штатов. Данные документы, разумеется, не являются обязательными для государственных властей, но последние в своей политике учитывают требования "большого бизнеса". Крупнейшие корпорации используют и другие каналы воздействия на государственные власти.

Еще одна важная тенденция, особенно ощутимо заявившая о себе после окончания войны Севера и Юга, связана с централизацией государственной власти. В настоящее время этот процесс, обусловленный многими причинами, среди которых интересы крупных предприятий и банков занимают особо важное место, приобрел более завуалированные формы. Вследствие противодействия штатов, отстаивающих свои конституционные права, названная тенденция стала в немалой степени противоречивой. Важным проявлением централизации явилось расширение правомочий общефедеральной власти во главе с президентом, хотя и здесь имеются некоторые новации: XX, XXII, XXV поправки к Конституции законодательно ограничили время пребывания одного лица на посту президента двумя сроками, а для лица, "занимающего пост президента или исполняющего его обязанности в течение двух лет из того срока, на который президентом было избрано другое лицо" — только одним сроком; вице-президенту при определенных условиях предоставлялось право замещения должности президента.

Усиление исполнительной власти сопровождалось созданием разветвленного аппарата управления, состоящего из наемных служащих-профессионалов. До XX в. чиновничий аппарат США был сравнительно невелик, и этим США отличались от бюрократизированных государств континентальной Европы. Но в XX в. президент имел под своим началом большой бюрократический аппарат управления, компетенция которого распространялась на важнейшие сферы жизни страны. К этому времени в США действовали по меньшей мере три типа государственных учреждений:

департаменты (министерства), возглавляющие отдельные отрасли управления (первые департаменты — иностранных дел, финансов, обороны и некоторые другие были созданы еще в XVIII—XIX вв.; в XX в. количество департаментов не только увеличилось, они изменились качественно — значительный аппарат чиновников выполнял большую часть государственной работы);

национальные агентства — учреждения, близкие по значению министерствам, но не имеющие статуса таковых;

многочисленные и разнообразные временные комиссии, бюро, советы, коллегии, администрации, создаваемые на время для выполнения определенных задач, нередко имеющих жизненно важное значение для страны.

Существенным был вопрос и о порядке назначения высших должностных лиц. В соответствии с Конституцией назначение президентом глав департаментов, послов и некоторых других высших должностных лиц требует предварительного согласия сената. Назначение всех других федеральных чиновников предполагает их последующее утверждение сенатом. Замещение второстепенных постов сенат может доверить президенту. На практике роль президента в этом процессе, как правило, оказывается более значительной. Этому косвенно содействовало фактически установившееся еще в XIX в. деление аппарата управления на гражданскую службу, состоящую из несменяемых чиновников-профессионалов, и правительственную службу, состоящую из высших должностных лиц, назначаемых вновь пришедшим к власти президентом и уходящих со своих постов вместе с ним (так называемая система добычи). Согласно американскому прецеденту президент, назначая таких должностных лиц, вправе рассматривать их не более как своих доверенных советников. И сенат обычно признает это. Соответственно на образуемые такими должностными лицами коллегиальные органы обычно не возлагается солидарная ответственность. Эти лица считаются доверенными президента и обычно несут ответственность перед ним.

Но развитию государственного управления были присущи и иные черты. Государственные службы, сконструированные таким образом, оказались вне действенного государственно-правового контроля. Такое положение во многом обусловливалось и отсутствием в США административных судов и прокурорского надзора. Возмущение общественности коррупцией, злоупотреблением властью, а подчас и некомпетентностью части государственного аппарата вынудило Конгресс заняться его реформированием. Первые шаги в этом направлении были сделаны еще в XIX в. Закон о гражданской службе Пендлтона (1883 г.) установил принципы комплектования федеральных государственных служб. Предусматривались открытые конкурсы — экзамены на замещение государственных должностей, было запрещено увольнять чиновников по политическим мотивам. Контроль за выполнением закона возлагался на создаваемый "независимый" орган — комиссию гражданской службы. Во многом благодаря этому закону, а также принятым много позже нормативным актам в США не сложилась жестко корпоративная каста чиновников. Появилось немало высококвалифицированных гражданских специалистов по государственному управлению. Но это не привело к полному исчезновению "системы добычи". Не соблюдался и принцип недопустимости увольнения по политическим мотивам. В 1939 г. Закон Хэтча "О политической деятельности" запретил государственным служащим участвовать в "политических кампаниях". В 1947 г. исполнительный приказ № 9835 президента Г. Трумэна обязывал комиссию гражданской службы проверять политическую благонадежность кандидатов на государственные должности. Еще более ужесточил эту практику исполнительный приказ № 10450 президента Д. Эйзенхауэра (1953 г.) "О проверке политической благонадежности и лояльности государственных служащих", предусматривавший возможность их досрочного увольнения. Впоследствии эти приказы перестали применяться, но результаты их воздействия сказываются и в настоящее время.

В структуре государственного управления проявилась особенность, обусловленная федеративным устройством США. В стране не сложилось формально единой государственной службы. Каждый штат имеет свой административный аппарат управления, что, впрочем, не означает его фактической общегосударственной разобщенности. Распоряжения президента и глав общефедеральных ведомств выполняются, чему в немалой степени способствуют находящиеся в их распоряжении различные средства давления, и в первую очередь финансовые. В итоге централизация оказалась неразрывно связанной с усилением исполнительной власти во главе с президентом.

В середине XX в. особую значимость приобрели такие учреждения, как Федеральное бюро расследования, Центральное разведывательное управление, Совет национальной безопасности, Министерство обороны. История показала, что президенты, опираясь на них, имеют возможность принимать важные государственные решения, превышая при этом правомочия, предоставленные им Конституцией, особенно в такой важнейшей сфере, как вопросы войны и мира. Не считаясь с предписаниями Конституции, президенты неоднократно без предварительной санкции Конгресса отдавали приказы о ведении военных действий за границей, что по существу означало ведение войны. Весьма авторитарно проявила себя исполнительная власть и внутри страны. В этом отношении показательно ее вторжение в область законодательства. Посредством так называемых исполнительных приказов, формально призванных конкретизировать исполнение принятых законов, президенты по существу приобрели в известном смысле право на "делегированное законодательство".

Вместе с тем усиление исполнительной власти не означает чрезмерной подмены ею других ветвей власти. Законодательная и судебная власти остаются важным звеном системы "сдержек и противовесов". В этом качестве особое значение имеют финансово-бюджетные права Конгресса, возможность судебного обжалования административных распоряжений, утверждение сенатом представленных президентом кандидатур на занятие должностей, право импичмента.

2. "Новый курс" Рузвельта

Кризис 30-х годов. В XX в. в деятельности американского государства появились новые направления. Усилилось государственное вмешательство в экономику. Необходимость в этом была окончательно осознана в 30-е годы, когда страну поразил исключительной силы экономический кризис, охвативший к тому времени все основные капиталистические страны. В США промышленное производство снизилось до 56%, национальный доход сократился на 48%, обанкротилось 40% банков, что лишило миллионы рядовых американцев их сбережений. Около 17 млн. человек потеряли работу. Находившееся в этот период у власти правительство президента Г. Гувера в надежде на постепенный стихийный выход из кризиса фактически ничего существенного не предпринимало. Между тем социально-политическая обстановка обострялась: следовали один за другим голодные походы, демонстрации, другие формы протеста. В таких условиях на очередных президентских выборах 1932 г. победил Франклин Делано Рузвельт — кандидат от демократической партии. Новый президент выступил с развернутой программой по выходу из кризиса, получившей известность как "Новый курс". Реализация программы началась почти одновременно во всех важнейших областях экономических и социальных отношений.

Спешно был принят ряд законов, призванных стабилизировать банковскую и в целом всю финансовую систему. Запрещен вывоз золота за границу. Золотой запас страны сосредоточивался в банках Федеральной резервной системы (ФРС). Доллар лишался золотого обеспечения, что неизбежно вело к увеличению денежной массы на рынке, но усиливало влияние правительства на ее циркуляцию. Одновременно контроль за финансовой системой в целом был возложен на ФРС и созданную к этому времени Федеральную комиссию по ценным бумагам и биржам. Была проведена ревизия почти всех банков страны, во многом инициировавшая закрытие около 3 тыс. мелких банков. Одновременно крупнейшие банки получили из казны несколько миллиардов долларов в виде кредитов и субсидий. В таком качестве банковская система несколько стабилизировалась.

Оздоровление промышленности возлагалось на специально создаваемое учреждение — Национальную администрацию восстановления промышленности. В соответствии с законом о восстановлении национальной экономики от 16 июля 1933 г. вся промышленность была разделена на 17 групп, деятельность каждой из которых' регулировалась составленными в срочном порядке нормативными актами — так называемыми кодексами честной конкуренции, определявшими квоты выпускаемой продукции, распределение рынков сбыта, цены, условия кредита, продолжительность рабочего времени, уровень зарплаты и т. д.

Для сельского хозяйства учреждалась Администрация регулирования сельского хозяйства, которая на основании Закона об улучшении положения в сельском хозяйстве от 12 мая 1933 г. наделялась правом регулирования цен на продукцию сельского хозяйства и доведения их до уровня 1909—1914 гг. Это осуществлялось главным образом путем оплачиваемого сокращения посевных площадей и поголовья скота (уменьшение товарной массы должно было поднять цены до уровня, обеспечивающего рентабельность средних и даже мелких ферм, чтобы предотвратить их разорение).

В целях уменьшения безработицы, снижения ее негативных последствий принимаются экстраординарные меры. Руководство осуществлением этих мер возлагается на Федеральную администрацию чрезвычайной помощи, замененную вскоре Администрацией развития общественных работ. Безработных направляли в создаваемые специальные организации (трудовые лагеря), занимавшиеся строительством и ремонтом дорог, мостов, аэродромов и т. д.

Проведение "Нового курса" потребовало мобилизации значительных денежных ресурсов, которые оказались (это было важнейшим фактором успеха) в распоряжении правительства Рузвельта.

В это время наметился важный сдвиг в развитии трудового и социального законодательства, которое носило по существу фрагментарный характер. Более того, большинство дел, связанных с отношениями между работником и работодателем (нанимающимся и наймодателем), рассматривалось судами на основе общих принципов обязательственного права, не учитывающих фактическое социально-экономическое неравенство сторон в договоре. Законом Норриса — Лагардия (1932 г.) несколько сужалось право судов издавать так называемые судебные предписания по поводу трудовых конфликтов, что фактически давало возможность судам по своему усмотрению срывать любую забастовку. Этот закон запрещал предпринимателю заставлять рабочих подписывать контракты, обязывающие их не вступать в профсоюз.

В 1935 г. был принят Закон Вагнера, ставший важной вехой в развитии трудового законодательства США. Впервые в общефедеральном масштабе легализовалась деятельность профсоюзов. При этом запрещалось уголовное преследование трудящихся за создание профсоюзов и участие в легальных забастовках; предприниматели обязывались заключать с профсоюзами коллективные договоры и не принимать на работу лиц, не состоящих в профсоюзах, подписавших коллективный договор (вводился так называемый принцип закрытого цеха); признавалось право на забастовки, если нарушались предписания закона. Для контроля за выполнением закона было создано Национальное управление по трудовым отношениям. Его руководящий состав назначался президентом с одобрения сената. При обнаружении незаконных действий в трудовой практике Управление оформляло дело для передачи его в суд. Лица, препятствовавшие работе Управления, подлежали по суду наказанию штрафом до 5 тыс. долл., или тюремному заключению до одного года, или одновременно обоим видам наказания.

В 1935 г. был принят Закон о социальном обеспечении, явившийся первым в истории США общефедеральным нормативным актом такого рода. Создавалось Управление по социальному страхованию. Отныне пенсии по старости должны были выплачиваться гражданам США, отвечавшим определенному цензу оседлости и достигшим 65-летнего возраста, при условии, "если его общий заработок, как это будет установлено Управлением, за период с 31 декабря 1936 г. и до достижения им возраста 65 лет не превысит 3 тыс. долл. Выплачиваемая ему ежемесячно пенсия будет равняться 1/2 суммы его вышеупомянутого общего заработка". Для формирования пенсионного фонда в дополнение к другим налогам устанавливался новый ежегодный налог на индивидуальные доходы работающих по найму в размере 1 % с последующим повышением налога на 0,5% через каждые следующие три года. Для предпринимателей в дополнение к ранее существовавшим налоговым обложениям вводился налог в размере 1 % общей суммы выплаченной им зарплаты, через каждые следующие три года налог повышался на 0,5%.

В 1938 г. был принят Закон о справедливом найме рабочей силы, фиксирующий максимальную продолжительность рабочего времени для некоторых групп трудящихся и минимум зарплаты.

В итоге "Новый курс", являвшийся прямым массированным вторжением государства в сферу социально-экономических отношений и включавший значительные элементы регулирования, способствовал смягчению проявлений кризиса.

Ревизия "Нового курса". По мере выхода из кризиса корпорации главным образом через Верховный суд стали добиваться (и не без успеха) отмены законодательства "Нового курса". В целях смягчения будущих кризисных явлений стали широко внедряться новые виды государственного регулирования, реализуемые главным образом с помощью финансово-экономических средств.

После окончания второй мировой войны произошел отход от завоеванных позиций в области трудового законодательства. В 1947 г. был принят Закон Тафта — Хартли формально в качестве поправки к Закону Вагнера, а фактически отменивший его важнейшие положения. Этот закон затруднял ведение стачечной борьбы. Так, предупреждение о намечаемой забастовке должно последовать за 60 дней до ее начала. Президент наделялся правом в любой момент приостановить забастовку на 80 дней (так называемый охладительный период). Государственным служащим запрещалось участие в забастовках. Не допускались стачки солидарности, стачки, "создающие угрозу национальным интересам страны". Отменялась практика "закрытого цеха". Предприниматели получили право взыскивать по суду убытки, причиненные забастовкой, выходящей за рамки, предписанные законом. Устанавливался контроль за профсоюзными средствами, которые запрещалось использовать для достижения каких-либо политических целей. Были приняты и другие законы, в той или иной мере ограничивающие права профсоюзов.

В первое послевоенное десятилетие усилилась законодательная деятельность и в другой области. В 1950 г. был принят Закон Маккарэна — Вуда, по которому создавалось Управление по контролю за подрывной деятельностью. Ему предоставлялось право определять, является ли та или иная организация коммунистически действующей организацией или организацией коммунистического фронта. Такие организации подлежали обязательной регистрации в министерстве юстиции, а их члены фактически ограничивались в гражданских правах. Отказ от регистрации предусматривал достаточно жесткие санкции. В случае объявления "чрезвычайного положения" президент получал право с согласия министра юстиции отдавать распоряжение о задержании и об интернировании любого лица, если имелось разумное основание полагать, что это лицо может потенциально представлять угрозу для национальной безопасности США. Вскоре были приняты и другие аналогичные законы. На их основе, а также на основе исполнительных приказов № 9835 и 10450 была развернута кампания по "проверке лояльности", в ходе которой преследованию подверглись не только коммунисты, но и просто прогрессивно мыслящие интеллигенты. Впоследствии эта кампания была в основном прекращена. И тем не менее в стране сложилась, функционирует и трансформируется особая система правовых отношений, которые не всегда совпадают с Конституцией.

3. **Регулирующая роль государства США в сфере экономики и социальных отношений**

К концу XIX — началу XX в. Америка превращается в страну классического корпоративного капитализма, в которой без всяких ограничений действовали гигантские тресты, монополии, ограничивающие свободу рыночной конкуренции, диктующие такие условия существования частному предпринимательству, которые приводили к удушению их конкурентов, к разорению среднего и мелкого бизнеса. Первый антитрестовский Закон Шермана ("Акт с целью защиты торговли и коммерции от незаконных ограничений и монополии") был принят здесь в 1890 г., но он не стал, как утверждалось, "хартией промышленной свободы", имел весьма ограниченный эффект и часто применялся не по прямому назначению, так как произвольное судебное толкование закона приравнивало профсоюзы к монополиям, а забастовки рабочих — к "сговорам с целью ограничения торговли".

Углубление социального расслоения, бедственного положения рядовых американцев в условиях затяжных экономических депрессий этого времени вели к росту недовольства против корпоративного капитала среди средних слоев, рабочих, фермерства, прогрессивной интеллигенции (прогрессистов), осуждающих монополии как угрозу для благосостояния народных масс. В стране возникает широкое антитрестовское движение, сопровождаемое ростом активности рабочих профсоюзов, непрекращающейся борьбой беднейших слоев, требующих государственной системы социальной защиты и пр.

Требование "обновления" экономической и социальной политики все настойчивее начинает звучать и в обеих партиях: республиканской и демократической. Сначала эти требования выдвигаются как оппозиционные руководству партий, затем они все больше захватывают умы партийной верхушки, правительственных кругов, что и находит выражение в конечном счете в изменении политики президента-республиканца Теодора Рузвельта (1901—1909 гг.), выступившего с идеями "нового национализма", а с 1913 г. президента-демократа Вудро Вильсона (1913—1921 гг.), провозгласившего неолиберальную теорию "новой демократии", "новой свободы". Основой теории "нового национализма" Т. Рузвельта стало требование расширения прерогатив президента с тем, чтобы национальное правительство стало осуществлять контроль над деятельностью трестов с целью их регулирования, обуздания "нечестной игры".

Первый закон ("Акт об ускорении разбирательства и разрешения процессов по справедливости"), принятый в 1903 г. в осуществление этой программы, предусматривал меры ускорения судопроизводства по антитрестовским делам как делам, имеющим "большое общественное значение", и в силу этого — "приоритет над другими делами". За ним последовал Закон о создании Министерства торговли и труда, в функции которого, в частности, входили сбор информации и рассмотрение "нечестной деятельности корпорации". В 1906 г. принимается закон, давший Междуштатной торговой комиссии, созданной еще в 1887 г., право устанавливать пределы повышения железнодорожных тарифных ставок и пр. Требования "честной игры" Т. Рузвельт распространял и на отношения рабочих с предпринимателями, выступая за мирное арбитражное урегулирование споров между ними, но одновременно требуя ограничений профсоюзной активности.

Программа "новой демократии" Вудро Вильсона основывалась на трех принципах: индивидуализм, свобода личности и свобода конкуренции. Будучи кандидатом прогрессистов на президентских выборах, он объявил себя врагом монополии, требуя не уничтожения трестов, как сами прогрессисты, и не регулирования их по методам Т. Рузвельта, а снятия всех препон для развития бизнеса, прежде всего среднего и мелкого, путем обуздания "нечестной конкуренции", результатом которой, как он считал, и был монополизм. .

С этой целью на основе Закона о тарифах 1913 г. правительством была проведена ревизия тарифов. Были также повышены налоги на доходы, снижены торговые пошлины, расширены возможности импорта, установлен определенный контроль над банками. В его правление были начаты первые процессы по разделу корпораций — монополий на основе Закона Шермана.

Важным шагом на пути установления контроля над банковской деятельностью стало создание в 1913 г. Федеральной резервной системы (ФРС) во главе с Советом управляющих, в который входили Министр финансов, Контролер денежного обращения и 15 членов, назначаемых президентом с согласия Сената.

Состоящая из 12 национальных резервных банков соответствующих районов страны, аккумулирующих значительные финансовые резервы, ФРС была призвана осуществлять контроль над выпуском банкнот, имеющих значение денежных знаков, устанавливать проценты банковского кредита. Ей вверялись функции налогового агента государства и пр. ФРС, выполняя функции государственного эмиссионного банка, до настоящего времени играет решающую роль в регулировании финансово-денежной системы страны.

В целях сбора соответствующей информации и привлечения к суду лиц и корпораций, замеченных в применении "нечестных методов", нарушающих антитрестовский Закон Шермана, была создана также в 1914 г. на основе "Акта о федеральной торговой комиссии" Федеральная торговая комиссия.

В годы "новой демократии" произошел важный сдвиг и в рабочей политике. Был принят Закон о 8-часовом рабочем дне для женщин и детей, о материальной ответственности предпринимателей за несчастные случаи на производстве.

Государство все решительнее начинает вторгаться в сферу социальных конфликтов. Согласно Закону Клейтона 1914 г. ("Акта, дополняющего Существующие законы против незаконных ограничений и монополий и для других целей"), уточнявшему формулировки Закона Шермана, запрещалось, в частности, практиковавшееся ранее применение последнего к профсоюзам.

Реформы "прогрессистской эры" представляли собой еще первые крайне непоследовательные шаги по пути приспособления американского государства и общества к новой обстановке, возникшей в связи с превращением США в экономически мощную страну корпоративного капитала.

С этого времени регулирование экономики и социальных отношений начинает занимать все более важное место в деятельности государства, в законодательстве.

Еще больше отходит государство от политики "невмешательства", от старой роли "ночного сторожа" после вступления США в 1917 г. в первую мировую войну. Меняется, однако, главное направление его регулирующего вмешательства в экономическую и социальную сферы. Не борьба с монополизмом корпораций, все больше богатеющих в условиях подготовки к войне, и затем и самой войной, а военная мобилизация экономики, планомерное материальное обеспечение военных нужд выступает на первый план с этого времени.

Решительное расширение государственного контроля над производством, пресечение анархических тенденций в экономике, вызванных крайним обострением конкурентной борьбы монополистического капитала за получение военных прибылей, потребовали создания единого центра по руководству военными предприятиями, транспортом, средствами связи, снабжения населения и армии продовольствием и пр. Результатом этого стали усиление власти президента, введение чрезвычайного законодательства, создание ряда административных военно-регулирующих государственных органов, а вместе с тем принудительное картелирование в ряде отраслей промышленности.

Так, принятый в 1917 г. Закон о контроле над производством, сырьем и топливом давал президенту США широкие права для снабжения армии и флота всем необходимым, а также для предотвращения спекуляции. Законом предусматривались возможность реквизиции промышленных предприятий и их продукции за соответствующую компенсацию, право президента создавать специальные регулирующие органы, не обращаясь к конгрессу, непосредственно вмешиваться в производство и сбыт продукции, в трудовые отношения в промышленности.

С целью экономии продовольствия, обеспечения им вооруженных сил и населения была создана Продовольственная администрация. Топливная администрация была призвана упорядочить работу топливной системы, ликвидировать усилившиеся перебои с топливом и пр. Вслед за этим под контроль государства перешла вся транспортная система. Жесткому регулированию подверглась внешняя торговля. Военно-торговое управление взяло под свой контроль более тысячи наименований товаров, запрещенных к вывозу.

Координация дела снабжения США и их союзников, "изыскания и распределения материальных ресурсов, рабочей силы" передавалась в ведение единого Военно-промышленного управления (ВПУ). ВПУ добилось упорядочения и централизации военного снабжения, провело большую работу по стандартизации и унификации промышленных изделий, важнейших условий их конкурентоспособности на мировом рынке, в частности на рынке военной продукции. (Военные американские стандарты были широко приняты впоследствии и в других капиталистических странах.) Прямым отходом от антитрестовского законодательства стало принудительное картелирование промышленности в ряде отраслей. Проблема финансирования войны решалась за счет налоговой реформы, увеличившей подоходный и косвенные налоги с одновременным высоким отчислением от прибылей, особенно в военной промышленности. Вводился и ретроспективный налог на все прибыли с 1916 г.

Война, требующая особых условий политической стабильности, способствовала и дальнейшему усилению регулирующей роли государства в сфере социальных отношений, активизации его идеологических функций, в частности проповеди идеалов "классового партнерства".

С этой целью были созданы Военно-трудовое управление, призванное разрешать конфликты на предприятиях военной промышленности; Управление военно-трудовой политики, занимавшееся выработкой общих принципов национальной политики по вопросам условий труда рабочих, разрешения трудовых споров и других.

В государственные регулирующие органы включались лидеры профсоюзов, призванные от имени рабочих заключать соглашения с министерствами о ставках оплаты труда, о разрешении трудовых споров и пр. Непосредственно включился в разрешение трудовых споров и президентский аппарат. В 1917 г. была, например, создана специальная президентская посредническая комиссия во главе с министром труда, призванная разрешать наиболее острые трудовые конфликты.

С целью ослабления накала стачечной борьбы был принят и ряд других законов, предусматривающих право рабочих на коллективный договор, на 8-часовой рабочий день (в некоторых штатах) и пр. Эти декларированные права не обеспечивались соответствующими гарантиями и не соблюдались должным образом предпринимателями. Более того, они даже формально распространялись только на организованных в профсоюзы рабочих, т. е. на восьмую часть трудящихся, запятых в это время в промышленности и на транспорте.

Создание государственного военно-хозяйственного регулирующего аппарата, персонал которого состоял из представителей крупных корпораций почти всех промышленных центров страны, способствовало зарождению в США первых военно-промышленных альянсов, блоков военной верхушки с фабрикантами оружия, зачатков будущего военно-промышленного комплекса.

Мощным импульсом, усилившим вмешательство государства в экономику уже в условиях мирного времени, стал мировой экономический кризис 30-х гг. Он поставил перед американским капиталистическим обществом задачу поиска путей дальнейшего эволюционного развития капитализма, в ходе которого происходило осознание необходимости экономического и социального равновесия за счет всестороннего регулирования общественных процессов на базе стабильного роста производства и социальных компромиссов.

"Новый курс" Франклина Рузвельта. Мировой экономический кризис 1929—1933 гг. с особой силой поразил США, резко сократил объем производства, привел к расстройству финансы, вызвал повсеместное разорение и банкротство промышленных, торговых и финансовых фирм, массовую безработицу. Общий объем продукции американской промышленности составил в 1932 г. лишь около 54% по сравнению с докризисным 1929 г. За годы кризиса прекратила существование пятая часть всех банков США, каждый третий рабочий был лишен работы, принудительно распроданы за неуплату долгов и налогов сотни тысяч фермерских хозяйств. При отсутствии государственной системы социальной защиты жертв обрушившихся на страну экономических бедствий кризис до предела обострил социально-классовые противоречия, привел к невиданным ранее в США выступлениям рабочих. Америка оказалась в предреволюционной ситуации, требующей коренной ломки всего старого уклада жизни.

Первые попытки остановить волну банкротств путем государственного кредитования были предприняты в США в 1932 г. правительством Гувера. С этой целью была создана Национальная кредитная корпорация, преобразованная в начале 1932 г. в Реконструктивную финансовую корпорацию. Другая правительственная организация — Федеральное фермерское бюро — была призвана поддерживать уровень цен на сельскохозяйственную продукцию. Эти мероприятия потерпели полную неудачу.

Правительство Гувера не смогло остановить сползания страны к надвигающемуся финансово-экономическому краху. ФРС не справлялась со своими задачами помощи банкам в условиях биржевых лихорадок, так как возглавляющий ее Совет управляющих не был в это время наделен необходимыми властными полномочиями. Он не мог ни устанавливать обязательных резервов депозитных банков, ни контролировать с полной ответственностью проведение операций на открытом рынке ценных бумаг и пр.

Весной 1933 г., когда кризис достиг своего апогея, на пост президента вступил кандидат демократической партии Ф. Рузвельт, дальновидный политик, понимавший необходимость радикальных мер для создания в стране эффективно действующего антикризисного механизма, проведения социальных реформ, способных приостановить развитие массового движения протеста в Америке по революционному пути.

Разработанная правительством Рузвельта программа антикризисных мер получила в истории США название "нового курса", основные реформы которого были проведены в период первых "ста дней" его президентства, когда Конгресс принял большое число законов, охватывающих все сферы социально-экономической и политической жизни страны.

Эта программа не носила спонтанного характера (как утверждало ранее большинство историков), еще в 1928 г. Ф. Рузвельт, став губернатором от демократической партии в штате Нью-Йорк, сформулировал доктрину "ответственности государства за судьбы своих граждан". Эта доктрина наша воплощение в радикальной по тем временам программе реформ, предложенных им легислатуре штата,

включающей в себя помощь фермерам и фермерским кооперативам, контроль за рынком сельскохозяйственных продуктов, решительное улучшение рабочего законодательства, поддержку школ, здравоохранения и пр. Там же Ф. Рузвельт получил и первый опыт социального реформаторства, когда законодательным собранием штата был принят беспрецедентный по тем временам Закон о чрезвычайной помощи безработным и была создана в целях проведения этого закона в жизнь Временная администрация помощи. Опыт создания соответствующих государственных органов, гарантирующих проведение чрезвычайных законов в жизнь, неукоснительно использовался Рузвельтом и в дальнейшем.

Одной из важнейших задач первого периода "нового курса" в 1933 г. была задача сохранения и по возможности укрепления финансово-экономической системы корпоративного капитала США, в сотрудничестве с которым Ф. Рузвельт видел единственный путь укрепления основ капиталистического строя. В целях сохранения политической стабильности требовалось и принятие незамедлительных мер социальной защиты населения.

Экономическая политика "нового курса" этого времени была направлена на восстановление полностью расстроенной банковско-финансовой системы. С этой целью на основании принятого Конгрессом Чрезвычайного банковского закона, предоставившего президенту широкие полномочия в финансовой сфере, был наложен временный арест на счета всех банков страны с целью их полной ревизии. После соответствующей проверки их кредитоспособности Министерство финансов подтвердило разрешение деятельности главным образом крупных банков (4507 национальных и 4517 штатных), что само по себе привело к притоку в них вкладов, пополненных новыми кредитами Реконструктивной финансовой корпорации. Огромное число мелких банков вынуждено было прекратить свое существование.

Вслед за этим был издан приказ президента об установлении полного контроля за золотом, находившимся в обращении. Экспорт золота был запрещен, обязательной сдаче резервным банкам, входящим в ФРС, подлежало вся золотая валюта граждан, превышающая 100 долл.

Ни один банк, кроме банков ФРС, не имел право иметь золотого запаса, что гарантировалось применением мер уголовной ответственности. Одновременно был разрешен выпуск новых денег, без золотого обеспечения. Это решение, означающее отход США от золотого стандарта, привело к резкому инфляционному скачку, погасить который и была призвана обновленная ФРС, функции которой в это время были значительно расширены. Она получила, в частности, право изменять размеры вносимых в нее денежных резервов, регулировать процентные ставки по банковским вкладам и пр. С этой же целью на основе Закона о банковской деятельности 1933 г. были созданы в 1934 г. Федеральная корпорация страхования вкладов (ФКСВ), а затем Федеральная корпорация страхования ссуд и сбережений (ФКСС), призванные восстановить доверие к банкам, защитить банковские вклады населения.

Закон 1933 г. предусмотрел страхование вкладов для всех банков — для федеральных банков это страхование стало обязательным, для банков штатов — добровольным. Закон устанавливал, что депозиты размером до 10 тыс. долл. должны страховаться на 100%, 50 тыс. долл. — на 75% и т. д. К началу 1934 г. около 80% всех банков США застраховали свои депозиты.

В целях пресечения спекуляций вкладами, необоснованных предоставлений кредитов компаниям, владельцами акций которых выступали сами банки, были разделены депозитные и инвестиционные функции банков.

Правительство стремилось упорядочить и спекулятивную деятельность фондовых бирж, скандально процветавшую в предкризисный период. В развитие Закона 1933 г., в 1934 г. был принят Закон об обращении ценных бумаг, на основании которого была создана федеральная комиссия по ценным бумагам и биржам (ФКЦББ). Закон 1934 г. предусматривал предоставление всем участникам торгового рынка равных условий, гарантирующих свободный доступ к важнейшей информации о деятельности компаний. ФКЦББ была наделена правом регистрации всех ценных бумаг, выпускаемых в обращение. Она также строго следила за предоставлением инвесторам всех интересующих их сведений о деятельности компаний и пр.

Так как решения Совета управляющих ФРС были обязательными для всех банков, входящих в эту систему (то есть большинства банков страны), то ФРС приобрела в это время реальные возможности определять всю банковскую, кредитно-финансовую деятельность страны'.

В середине 1933 г. был принят Закон о восстановлении промышленности (National Industrial Recovery Act — НИРА) — самый значительный в законодательстве "нового курса". Как указывалось в самом законе, он был принят с целью обеспечения "всеобщего благосостояния", путем установления координации с целью решения проблем массовой нищеты, достижения сотрудничества между рабочими и работодателями при содействии правительства, устранения и решения трудовых конфликтов, проблем разрушительной конкуренции, ведущих к снижению прибылей и сокращению инвестиций и занятости. Пагубные процессы понижения цен в условиях "разрушительной конкуренции" должны были пресечь "кодексы честной конкуренции", составляемые предпринимательскими ассоциациями, при участии профсоюзов, которые фиксировали строго определенные нормы производства и сбыта продукции, устанавливали уровень товарных цен, условия коммерческого кредита и пр. После утверждения президентом "кодексы" получали силу закона.

Как и начальная финансовая политика, промышленная политика 1933 г. предоставила явные преимущества крупному корпоративному бизнесу. Прямым свидетельством этой политики было приостановление на 2 года (на время действия НИРА) антитрестовского законодательства к "кодифицированным" предприятиям, более того, их принудительное картелирование.

НИРА должен был не только решить проблему стабилизации промышленности с помощью специально создаваемого государственного органа — Национальной администрации восстановления промышленности, но и снять остроту трудовых конфликтов с помощью мер социального маневрирования, удовлетворения некоторых требований рабочих, выдвигаемых ими в ходе массовой стачечной борьбы. В ст. 7а НИРА в общей форме были провозглашены права рабочих на создание профсоюзов, коллективный договор, обязанности предпринимателей "соблюдать максимальную продолжительность рабочего времени, минимальный уровень оплаты и другие условия труда". Эти положения, однако, не сопровождались твердыми гарантиями их соблюдения со стороны предпринимателей.

Правительством был предложен типовой образец кодекса, который мог быть применен в любой отрасли промышленности. В нем в качестве минимального уровня заработной платы фиксировалась для промышленных рабочих оплата от 30 до 40 центов за рабочий час, а продолжительность рабочего времени ограничивалась 35 часами в неделю. С принятием кодексов была усилена роль профсоюзов как единственно законных представителей рабочих, что в значительной мере лишало права голоса неорганизованных рабочих.

Примечательно также, что правительство отказалось включить в кодексы положения, которые могли идти вразрез с принципом равенства прав белых и цветных рабочих в вопросах занятости. Но эти дискриминационные меры исключались в кодексах крупных предприятий, транспорта, горнодобывающих отраслей. Дискриминация цветных рабочих на "некодифицированных" мелких предприятиях осталась нетронутой.

В кодексах должны были фиксироваться также в качестве первых мер помощи безработным и положения об организации общественных работ. С этой целью создавалась Ассоциация общественных работ (АОР), на организацию которой было выделено 3,3 млн. долл. Кроме того, проблемами безработицы должна была заниматься Администрация по оказанию чрезвычайной помощи (АОЧП) через прямые выплаты дотаций штатам. Все эти меры, однако, не решили тяжелейших проблем безработицы.

Аграрная политика "нового курса" нашла воплощение прежде всего в Законе о регулировании сельского хозяйства (Agricultural Adjustment Act — ААА), предусматривающем создание специального административного органа по регулированию сельского хозяйства, который был призван сбалансировать спрос и предложение на продукты сельского хозяйства, поднять на них цены. С этой целью вводился одинаковый процент сокращения посевных площадей всех фермеров — и крупных и мелких, с выплатой компенсации за необработанные земли, что больно ударило по мелкому фермерству. В то же время группа крупного коммерческого фермерства, получив большую часть премиальных платежей, смогли благодаря этому интенсифицировать свое хозяйство и получить немалую прибыль. Сокращение посевных площадей для поднятия цен в голодающей Америке сопровождалось уничтожением уже готовой продукции, миллионов голов скота и пр.

Вместе с ААА был принят Закон о рефинансировании фермерских долгов, сокративший проценты по ипотечной задолженности фермеров и продливший сроки погашения их долгов. Через федеральные земельные банки фермерам был предоставлен заем более чем в 2 млрд. долл., который пошел главным образом на погашение их долгов, в чем непосредственно были заинтересованы и банки.

Вместе с политикой сокращения посевных площадей еще в 1936 г. стала проводиться политика восстановления плодородия почв. В 1936 г. эта политика была законодательно оформлена принятием Закона о сохранении плодородия почв и о квотах внутреннего рынка. Закон предусматривал выплату премиальных платежей собственникам земли, соглашавшимся изымать земли из-под посевов тех культур, которые ее истощали, что должно было, с одной стороны, повысить цены на продукцию сельского хозяйства, с другой — поднять плодородие почв.

Завершающим правовым актом аграрной политики "нового курса" стал Закон 1938 г., который усиливал государственный контроль за поступлением на рынок основных сельскохозяйственных продуктов, поддержание цен на которые отныне должно было достигаться не уничтожением "излишков", а их хранением с соответствующими государственными выплатами фермерам в счет еще не проданного урожая.

Вокруг экономической политики "нового курса" развернулась ожесточенная борьба уже в 1934 г. Против нее выступали и правые силы, которые считали "новый курс" чрезмерно радикальным, и левые, считавшие его (в силу продолжающегося бедственного положения значительных слоев населения, безрезультатных попыток правительства решить проблему безработицы и пр.) недостаточно решительным.

Не помогли кардинальному решению проблемы безработицы ни принятие еще в 1933 г. Закона о сокращении до 30 часов рабочей недели на крупных предприятиях (что привело к освобождению 6 млн. рабочих мест), ни создание Администрации по реализации общественных работ (АРОР), призванной проводить в жизнь программу строительства объектов инфраструктуры, в том числе военно-стратегического характера, ни израсходованные в процессе осуществления этих программ 13 млрд. долл.

Правая оппозиция "новому курсу" особенно сильна была среди представителей корпоративного капитала, тяготившихся государственным вмешательством в социальные отношения, особенно в части, касающейся условий труда рабочих и пр. Крайним проявлением этих оппозиционных настроений стало требование отказа от всяких реформ. Поддерживал оппозицию и Верховный суд США, который с консервативно-индивидуалистических позиций невмешательства государства в сферу частного предпринимательства объявил в мае 1935 г. о неконституционности ПИРА, а затем в 1936 г. — ААА вместе с еще 9 законами.

Эти решения Верховного суда касались не только конституционности конкретных законов, они поставили на повестку дня более широкую, исторически важную проблему — о пределах вмешательства государства в экономику с целью ее урегулирования, в том числе и не в последнюю очередь за счет проведения социальных программ. Перед страной и ее президентом, таким образом, встал со всей остротой судьбоносный вопрос: куда идти — дальше, вперед по пути углубления реформ, или повернуть назад. Ф. Рузвельт пошел вперед. В 1936 г. ему предстояли выборы на второй президентский срок.

Во второй половине 30-х гг. меняется главное направление деятельности правительства Ф. Рузвельта, определяемое необходимостью проведения кардинальных социальных реформ. Так, провозглашенные ранее НИРА профсоюзные права не удовлетворяли требований рабочих. В результате непосредственной социальной политики Ф. Рузвельта не было гарантировано законом право на стачку, не было закреплено традиционное требование американских рабочих "закрытого цеха", запрещающего предпринимателям путем "индивидуальных соглашений" принимать .на работу нечленов профсоюза, что открывало путь к штрейкбрехерству, возможному срыву забастовки. Права профсоюзов нарушались и в силу необязательности их участия в определении условий труда рабочих путем заключения коллективных договоров и широкой возможности создания противостоящих профсоюзам "компанейских союзов", которые финансировались предпринимателями и использовались ими для подрыва организованной борьбы рабочих.

Закон о трудовых отношениях (Закон Вагнера), принятый в 1935 г., не только впервые в истории США провозгласил официальное признание прав профсоюзов, но и предусмотрел законодательные гарантии этих прав. В ст. 7 Закона перечислялись права рабочих, нарушение которых входило в понятие "нечестная трудовая практика" предпринимателей, которым запрещалось вмешиваться в создание рабочих организаций, в том числе и путем их финансирования (запрещение "компанейских союзов"), дискриминировать членов профсоюза при приеме их на работу (санкционировалась практика "закрытого цеха"), отказываться от заключения коллективных договоров с должным образом избранными представителями рабочих. Закон закреплял при этом так называемое "правило большинства", согласно которому от имени рабочих в договорных отношениях с предпринимателем могла вступать лишь та организация, которая признавалась большинством рабочих, т. е. их профсоюз.

Закон закреплял и право рабочих на забастовку. Но всем своим содержанием он был направлен на сужение оснований для массовых конфликтов. С этой целью был создан новый орган — Национальное управление по трудовым отношениям (НУТО), на который была возложена обязанность рассматривать жалобы рабочих на "нечестную трудовую практику" предпринимателя. Решения этого квазисудебного органа могли быть отменены только в судебном порядке.

Другим направлением деятельности правительства "нового курса" стало создание (впервые в истории Америки) разветвленной государственной системы социальной защиты населения. В 1935 г. был принят первый Закон о социальном страховании и другие законы помощи бедным.

Закон о социальном страховании предусматривал социальную помощь престарелым, безработным и некоторым категориям нетрудоспособного населения. Он не распространялся, однако, на сельскохозяйственных рабочих, домашнюю прислугу, государственных служащих, затрагивая, таким образом, интересы только половины всех работающих по найму лиц. Кроме него, уровень страховых выплат, фонд которых создавался за счет налогов на предпринимателей и самих рабочих, был крайне низок. Пенсии по старости назначались с 65 лет, пособия по безработице выплачивались около 10 недель в году.

В 1935 году было начато проведение широкой программы помощи фермерам. Создана Администрация по переселению, которая в начале 1937 г. была преобразована в Администрацию по охране фермерских хозяйств, в обязанности которой входило строительство лагерей для сельскохозяйственных рабочих и мигрантов, оказание помощи беднейшим фермерам путем их переселения на более плодородные земли, создание сбытовых кооперативов мелких фермеров и пр.

Свидетельства переориентация политики Ф. Рузвельта, его отхода от сотрудничества с крупным корпоративным капиталом можно найти и в принятии ряда законов, ограничивающих засилие монополий. Так, например, Закон 1935 г. о регулировании держательских компаний в сфере предприятий общественного пользования ставил под жесткий государственный контроль все держательские фирмы, обеспечивающие потребности страны в газе и электроэнергии. Был принят также новый налоговый закон, значительно увеличивший налоги со сверхприбыльных корпораций и лиц с наиболее высоким уровнем доходов.

Антирузвельтовская кампания протеста, носившая в это время особенно яростный характер (Рузвельта обвиняли в том, что он посягает на "священные устои частной собственности", развязывает в стране гражданскую войну и пр.), провалились. Он был избран президентом на второй срок прежде всего благодаря провозглашенному им курсу на "повышение личного благосостояния и расширение возможностей для масс народа".

Успешное дальнейшее проведение в жизнь этого курса Ф. Рузвельт видел и в осуществлении его плана судебной и административной реформы, предусматривающего, в частности, увеличение возможного числа членов Верховного суда до 15 человек (если судьи, достигшие 70 лет, не уходили в отставку), создание новых министерств, специального Исполнительного управления президента (ИУП) и двух новых министерств: Министерства общественных работ и Министерства социальных услуг, которые должны были упорядочить деятельность множества возникающих в это время регулирующих ведомств и агентств.

Судебная реформа провалилась из-за опасения конгресса, что она нарушит систему "сдержек и противовесов", предоставив президенту слишком большие полномочия, а также благодаря изменению позиций обновленного в своем составе Верховного суда, который признал конституционность Закона Вагнера и Закона о социальном страховании, а к концу 30-х гг. по существу перестал возражать против любых мер экономического регулирования.

Административная реформа была воплощена в жизнь в 1939 г., когда было создано ИУП, в состав которого включались Аппарат Белого дома, Бюджетное бюро и Управление планирования национальных ресурсов. Отказав президенту в создании двух новых министерств, конгресс предоставил ему неограниченное право осуществлять реорганизацию федеральных агентств, результатом чего и было создание двух новых структурных подразделений президентской власти — Федерального агентства общественных работ и Агентства ценных бумаг, которые на постоянной основе должны были, наряду с другими ведомствами, руководить осуществлением принятых программ. Тем самым было окончательно признано право президента на регулирование экономических и социальных отношений и на создание с этой целью постоянно действующего административного механизма.

Совершенствование методов государственного регулирования экономики и социальных отношений (в частности, проведение активной политики в области бюджета и кредита, направленной на обеспечение устойчивого уровня спроса, производства и занятости) становится со времени проведения "нового курса" главной задачей всех ветвей власти американского государства.

Решая эту задачу, американский конгресс в 1946 г. принял Закон о занятости, который впервые официально возложил на президента ответственность за состояние американской экономики. На основании этого закона был создан Совет экономических консультантов, который должен был представлять главе государства ежегодный доклад с тщательным анализом экономической конъюнктуры. Доклад становился основой экономического послания президента конгрессу в начале каждой его сессии и последующей выработки конгрессом рекомендаций как государственным органам, так и частным лицам, "с целью достижения максимального или высокого уровня занятости". Впоследствии были приняты и другие законы, дополняющие, корректирующие законодательство "нового курса", но главные направления экономической и социальной политики американского государства оставались неизменными. Одним из таких корректирующих законов в сфере социальных отношений стал, в частности, Закон Тафта-Хартли 1947 г., внесший существенные поправки в Закон Вагнера.

Закон Тафта-Хартли 1947 г. Закон Вагнера (принятый в 1935 г. в кризисной ситуации, преследовавший не в последнюю очередь политические цели Ф. Рузвельта перед очередными выборами) создал определенный дисбаланс политических сил, ограничивая свободу действий, "нечестную трудовую практику" только предпринимателей, что не могло не вызвать бурного протеста с их стороны. Борьба вокруг Закона 1935 г. началась сразу же после его принятия. В нее включились возникшая в это время антирузвельтовская организация "Американская лига свободы", такие крупные организации американского бизнеса, как "Национальная ассоциация промышленников", "Торговая палата" и др. До 1937 г. борьба велась за признание закона неконституционным, затем за пересмотр его конгрессом, в котором за последующие 10 лет было рассмотрено 200 соответствующих законопроектов. В 1947 г. такой пересмотр состоялся, был принят Закон Тафта-Хартли, который действует до сих пор.

Закон Тафта-Хартли призван был создать механизм пресечения незаконных забастовок, а также предотвращения политизации профсоюзов. Достижение этих целей правящие круги видели в проведении политики дальнейшей интеграции профсоюзов в регулирующий социальные отношения государственный механизм, а также в наделении президента значительными правами для предотвращения конфликтов в промышленности, особенно тех, которые угрожали общественной безопасности. Закон пресекал ряд направлений "нечестной трудовой практики" профсоюзов: запрещал некоторые виды забастовок, в том числе вторичные бойкоты (то есть бойкоты тех предпринимателей, которые не являлись непосредственными нанимателями бастующих рабочих), стачки солидарности, пикетирование предприятий с тем, чтобы добиться от предпринимателя заключения договора с профсоюзом, который не прошел установленной законом процедуры его официального признания, забастовки государственных служащих, стачки, создающие угрозу национальной безопасности, и др. Допустимые формы забастовок оговаривались рядом условий: введением двухмесячного "охладительного периода", обязательным извещением предпринимателя о намерении провести забастовку, голосованием рабочих перед объявлением забастовки и пр.

На основе специального положения закона о защите прав рабочих от профсоюзов была значительно усилена правовая регламентация деятельности профсоюзов, в частности закон подробно регулировал порядок заключения коллективных договоров, рассматривал, каким условиям должен отвечать профсоюз, добивающийся права участия в коллективно-договорных отношениях, требовал от руководителей профсоюзов подписки о непричастности к деятельности Коммунистической партии, подачи ежегодных отчетов Министерству труда о своих финансовых делах и пр. Профсоюзам было отказано в праве делать взносы в избирательные фонды лиц, добивающихся избрания на федеральные должности.

Запретив договор "закрытого цеха" и ограничив возможность заключения договора "союзного цеха'", закон тем самым существенно ограничил право профсоюзов диктовать предпринимателям условия найма рабочей силы.

Вновь созданный орган, Федеральная служба посредничества и примирения, должен был разрешать споры между предпринимателями и рабочими путем коллективных. переговоров их представителей. Но главная роль в деле проведения в жизнь положений закона отводилась Национальному управлению по трудовым отношениям (НУТО) и судам, которым принадлежало право вынесения запретительных приказов в отношении незаконных забастовок, рассмотрения гражданских исков и уголовных дел, касающихся ложных показаний о непринадлежности к Коммунистической партии, политической деятельности профсоюзов и пр.

Условия договора "союзного цеха" предусматривают право предпринимателя принимать на работу нечленов профсоюза, но требуют в течение короткого времени вступления вновь нанятых рабочих в профсоюз. Право запрещать договор "союзного цеха" было закреплено за штатами. Это положение было включено в законы "О праве на труд" многих штатов.

Закон создавал также постоянно действующий президентский механизм для пресечения "недозволенной профсоюзной активности". Президент мог запретить стачку на 80 дней, если, с его точки зрения, она "угрожала национальным интересам", мог обратиться в суд для вынесения судебного приказа о запрещении стачки, назначить арбитражную комиссию для рассмотрения трудового конфликта.

Антипрофсоюзная ограничительная направленность Закона Тафта-Хартли была усилена Законом Лэндрама-Гриффина 1959 г., поставившего профсоюзы под еще больший контроль государственных органов, которые получили право регулировать проведение выборов в профсоюзные органы, определять размеры членских взносов, требовать представления в Министерство труда отчетов, копий уставов, постановлений профсоюзов и пр.

Положения Закона Тафта-Хартли неоднократно подкреплялись впоследствии решениями Верховного суда США. Например, в 1984, 1985 гг. Верховный суд запретил оказывать давление на рабочих с тем, чтобы они вступали в профсоюз (однако разрешил вести среди них "разъяснительную работу"), поддержал практику запрета "закрытого цеха", предоставил компаниям, "испытывающим финансовые трудности", право разрывать трудовые отношения с организованными в профсоюз рабочими и пр.

Закон Тафта-Хартли, при всей своей антипрофсоюзной направленности, привел к более жесткому упорядочению отношений между трудом и капиталом, внес видимую лепту в достижение согласия между ними и тем самым способствовал укреплению политической стабильности, в чем интересы американских предпринимателей и американских профсоюзов никогда не расходились.

Законодательство 60-х гг. в рамках программы "борьбы с бедностью" Л. Джонсона. Наиболее активный период социального реформаторства США падает после "нового курса" Ф. Рузвельта на 60-е гг., когда президентом-демократом Л. Джонсоном была провозглашена программа создания "великого общества", выполнение которой было призвано амортизировать проявление социальной напряженности в стране, стимулировать развитие экономики путем обеспечения соответствующего уровня занятости, потребления и пр.

Центральным и наиболее многообещающим звеном программы была "борьба с бедностью", вызванной к жизни значительным ростом числа американских граждан, живущих ниже уровня бедности (согласно официальным данным, их насчитывалось в 1964 г. 36,4 млн. человек, или около 20% населения страны), к числу которых были отнесены прежде всего цветные американцы, престарелые, не имеющая постоянной работы молодежь, низкоквалифицированные и сельскохозяйственные рабочие, многодетные семьи и семьи без отцов.

Программа была принята в период экономического процветания Америки и социального брожения, мощного движения за гражданские права, студенческих волнений, антивоенных выступлений против позорной войны во Вьетнаме. Ее принятию способствовало демократическое большинство в обеих палатах конгресса, поддержка профсоюзов, Национального совета крестьян и других общественных организаций. Против выступила большая часть деловых кругов США, так как осуществление программы "борьбы с бедностью" (требующей многомиллионных государственных затрат) предполагало перераспределение средств, полученных от наиболее состоятельной части населения, облагаемой высокими налогами, в пользу нуждающихся, облагаемых низкими налогами.

Проведение программы в жизнь началось с принятия в 1964 г. Закона об экономических возможностях, которым предусматривались мероприятия по профессиональной подготовке и обучению главным образом молодежи, особенно безработной, в рамках создаваемых "трудовых корпусов", "молодежных корпусов по месту жительства"; выдачи льготных займов бедствующим фермерам и сельскохозяйственным рабочим и пр.

В 1965 году последовало издание законов о начальном и среднем школьном образовании, а затем о высшем образовании, признанных способствовать повышению образовательного уровня малообеспеченной молодежи. В том же году были введены программа "медикэр", предусматривающая оплату медицинских счетов получателей пособий по бедности, за бортом которой оставались, однако, те, кто такого пособия не получал (то есть третья часть всех бедняков), и программа "медикейт" — помощи пенсионерам в оплате их счетов по болезни.

В этом же году началось осуществление программы субсидирования части расходов бедняков на продукты питания в виде продуктовых купонов, обмениваемых в магазинах на небольшое количество дешевых продуктов. В рамках законов о жилищном строительстве и городском развитии 1965, 1968 гг. были приняты некоторые меры по оказанию помощи малообеспеченным семьям в аренде квартир и финансировании строительства дешевых жилищ.

Была принята также серия законов по регулированию бизнеса, в частности, с целью сокращения числа гибнущих людей в автокатастрофах, улучшения охраны труда, укрепления здоровья промышленных рабочих, значительно повышены федеральные ассигнования штатам для борьбы с преступлениями, для создания транспортных транзитных систем.

Осуществление программы потребовало создания новых специализированных агентств. Для содействия местным органам в их "войне с бедностью" было создано специальное Ведомство экономического содействия и пр. Усилия правительства не привели к осуществлению всех намеченных программ, так как они не были обеспечены с самого начала соответствующими государственными ассигнованиями (несмотря на повышение ставок социального страхования, налога на бизнес и пр.), а в 1966 г. ограничены в связи с увеличением бюджетного дефицита, вызванного ростом экскалации войны во Вьетнаме, усилением инфляции.

Задача построения "великого общества", свободного от бедности и безработицы, таким образом, не была решена. Последовавший вслед за этим циклический кризис перепроизводства 1973—1975 гг. еще больше обострил в США проблему занятости. Только по официальным данным, в 1975 г. в Америке было 8,3 млн. полностью безработных.

Вместе с тем следует отметить, что социальные программы "борьбы с бедностью", явившиеся прямым продолжением социальных реформ Ф. Рузвельта, так же как и ныне действующие многочисленные социальные программы, определили постоянное действие общей, хотя и неоднородной тенденции в изменении общественных отношений, которая выражается не только в повышении социальной защищенности бедных слоев американского общества, в политике выравнивания уровней доходов населения, но и в возрастании доли коллективных форм собственности, укреплении экономической независимости и правовой охраны личности.

Этому способствует осознание необходимости целенаправленной социальной политики помощи бедным, слабо защищенным слоям населения не только его правящими кругами, но и большинством американского народа. Если в 1935 г. в Конгрессе США велись ожесточенные споры вокруг принятия законов о введении в стране системы социального страхования, то впоследствии эти вопросы в конгрессе уже не поднимались, а диспуты сводились к тому, как лучше обеспечить платежеспособность системы — за счет введений новых налогов или сокращения многочисленных пособий.

Демократический президент Б. Клинтон одержал победу на выборах в 1992 г., обещая Америке использование опыта "нового курса" с целью осуществления "подлинных перемен": расширения размеров государственных инвестиций на социальные нужды, помощи школам, ликвидации бездомности, решения проблемы медицинского страхования для всего населения и пр. Реализация всех этих обещаний наталкивается, однако, на жесткие преграды роста бюджетного дефицита страны.