**Содержание**

Введение 2

Глава I. Основные концепции и ход реформирования 4

Глава II. Важнейшие решения в области регулирования банковской

деятельности и денежной сферы 10

Глава III. Меры в области социальной политики 16

Заключение 24

Библиографический список 26

# Введение

В течение всех тех шести десятилетий, которые отделяют нас от периода Нового курса Ф. Рузвельта, оценка его роли в истории Соединенных Штатов все время была и остается до сих пор предметом ожесточенной идейной борьбы различных социально-политических групп американского общества. И это не случайно: реформы, проведенные администрацией Ф. Рузвельта в 30-х годах, стали крупнейшим рубежом в истории США в XX веке, определили преобладающую тенденцию в эволюции социально-экономической и политической структуры современного общества.

Острая борьба по вопросу об оценке реформ Нового курса развернулась и в американской исторической науке. Ведущее место в историографии Нового курса Ф. Рузвельта занимают историки неолиберального направления, сложившегося в США после второй мировой войны. В своей концепции они исходят из того, что историческое развитие Америки идет по пути неуклонного развития и расширения либеральной традиции и прогрессивного приспособления капитализма к потребностям общественного развития. Одно из центральных мест в этом процессе они как раз и отводят Новому курсу .

Концепция неолиберальной историографии не раз подвергалась острой критике в трудах историков консервативного направления, выступавших с негативной оценкой рузвельтовской политики, которая, вызвав резкое усиление регулирующей роли государства, нарушила, по их мнению, глубокие исторические традиции США, основанные на индивидуалистической идеологии. С другой стороны, против оценок неолиберальной историографии в 60-70-х годах выступила группа историков радикального направления, которые, порой не без основания указывая на ограниченность ряда реформ Нового курса, в то же время отрицали его позитивные стороны и давали в целом негативную оценку деятельности 32-го президента США. Острая борьба различных направлений в американской историографии Нового курса продолжается и в настоящее время.

Исход этой идейно-политической борьбы чрезвычайно важен не только для Соединенных Штатов и других высокоразвитых стран Запада, но и для современной России, перед которой со всей остротой стоит сейчас проблема выбора путей дальнейшего развития. Вот почему вопрос о происхождении, характере и содержании реформ Нового курса Ф. Рузвельта, о том, какие изменения внес он в структуру американского общества, и в наши дни является одним из актуальнейших проблем политической жизни и историографии.

В отечественной российской историографии за последние несколько десятилетий создан ряд ценных научных трудов, посвященных анализу Нового курса Ф. Рузвельта. Однако вплоть до конца 80-х годов в трудах российских ученых по новейшей истории, в том числе и по проблемам Нового курса Ф. Рузвельта, сохранялось немало догматических положений, прочно вошедших в марксистскую историографию. Особенно негативным было влияние пресловутой теории общего кризиса капитализма, руководствуясь которой отечественные историки, как правило, делали вывод о невозможности успешного решения социальных проблем в условиях капитализма, а значит, и о невозможности его прогрессивного приспособления к потребностям общественного развития.

В настоящее время в российской историографии идет прогрессивный процесс критической переоценки укоренившихся догматических концепций истории США. Это относится и к истории Нового курса. Правда, иногда попытки такой переоценки ведут к “перехлестам” в противоположном направлении, к явной идеализации Ф. Рузвельта и его политики, к изображению его как выразителя народных интересов и принципиального борца против монополий. Все это делает еще более актуальной задачу рассмотрения указанного периода истории американского права. Именно этому и посвящена данная работа.

# Глава I. Основные концепции и ход реформирования

В исследовательской литературе распространилось мнение, что Рузвельт был прагматиком, действовавшим по наитию, чуть ли не методом проб и ошибок, а его социальные эксперименты определялись требованиями дня, а не сознательно выбранными идеалами и целями. Но так ли это? Представляется, что практические меры Рузвельта чаще всего предварялись аналитическим обоснованием, шедшим от требований жизни, а не от догм. Рузвельт двигался по преобразовательной тропе вполне осознанно, и к концу его президентства новыми качествами наполнились не только либеральная политика, но и либеральная идеология.

Вслед за Джефферсоном и в традициях гуманизма Рузвельт ставил права американцев на жизнь, свободу, стремление к счастью выше права свободного распоряжения собственностью. Чуждый идее упразднения классов и классовых различий, Рузвельт верил в возможность их сплочения вокруг национального государства с помощью лозунгов борьбы с привилегиями меньшинства и обслуживания правительством интересов большинства.

Отношение Рузвельта к высшим слоям общества, монополиям было весьма противоречивым, но, как правило, критическим. Уже во время президентской кампании 1932 г. Рузвельт недвусмысленно возложил ответственность за экономический кризис на монополии, эту “экономическую олигархию”, которая сконцентрировала в своих руках более половины производственных мощностей нации, утвердила максимально высокие, недоступные большинству народа цены на товары, следствием чего были кризис перепроизводства, остановка предприятий, безработица, нищета. И уже в 1932 г. Рузвельт много размышлял о реальных антимонополистических мерах, которые призваны были спасти индивидуализм, конкуренцию, право каждого американца, а не только элиты на частную собственность и утвердить всеобщее благоденствие.

Важным мотивом идеологии и практики Нового курса с самого начала был поворот лицом к “забытому человеку”: после 1935 г. этот мотив вообще вышел на ведущее место. Кого включал Рузвельт в понятие “забытых людей”? Фактически десятки миллионов простых американцев: тех, кто не имел работы, достаточных средств для сносного существования, крыши над головой. Эти американцы, по утверждению Рузвельта, составляли не менее одной трети нации. Отсюда следовал призыв к простым американцам: поддержите реформы, проводимые “сверху” в интересах “забытого человека”, давлением “снизу”, ибо только это и может гарантировать успех. Призыв к народу был услышан, что способствовало складыванию в ходе Нового курса широкой либерально-демократической коалиции, которую поддерживали не только немонополистическая буржуазия, но также фермерство и рабочий класс.

Появление Нового курса было вызвано множеством причин. Безусловно, первоочередную роль сыграли факторы экономического и социального характера - небывалое падение производства, громадный скачок безработицы, потеря доверия к финансовым институтам и т.п. Вместе с тем события в мире в то время развивались таким образом, что, по мнению американских специалистов 30-ых годов, нельзя было полностью отбрасывать угрозу какого-то повторения на американской земле варианта итальянского или германского фашизма или советского социализма. Во всяком случае, зигзаги истории таковы, что и фашизм, и социализм оказались альтернативным решением проблем того периода в отдельных странах.

Доминировавшее в то время в западной экономической науке представление о всесилии "невидимой руки" в рыночной экономике также не способствовало подготовке теоретической платформы Нового курса. Скорее, наоборот. Поэтому не случайно в команде Ф. Рузвельта оказалось не меньше практиков - банкиров, юристов, бизнесменов, менеджеров, чем людей из университетов и исследовательских центров. Главная задача была - действовать, не откладывать принятие решений, не загонять "болезнь" внутрь, а дать глоток свежего воздуха задыхающейся экономике. Теория "невидимой руки" сказалась и на американской Конституции, и на американском хозяйственном законодательстве в целом. Получилось так, что нетрадиционные подходы правительства к решению экономических и социальных проблем могли оказаться выходящими за рамки законов и Конституции. Иначе говоря, масштабность и глубина вставших перед страной проблем не вмещались в существовавшее правовое пространство, ибо последнее формировалось при иных исторических обстоятельствах и предпосылках. В этих условиях автору Нового курса потребовалось немало мужества, чтобы убедить американский конгресс предоставить ему чрезвычайные полномочия. Именно таким образом Рузвельту удалось разрубить заколдованный круг между конституционными ограничениями и требованиями реальной жизни.

Как показала историческая практика, предпосылки программы Рузвельта превратились затем в реальные меры Нового курса. Причем впоследствии принятие любого акта обязательно сопровождалось утверждением соответствующего механизма и соответствующей структуры по реализации намеченных дел. Ни один акт Нового курса не оказался принятым лишь для "галочки", для "сохранения" политического лица. Эффективность и действенность различных аспектов экономической политики Рузвельта не могла быть одинаковой. Но причины этого лежали не в организации проведения реформ Нового курса.

Ключевые элементы Нового курса. Поставив в центр правительственной политики задачу поддержания предпринимательской активности, Рузвельт предложил целый комплекс мер активного влияния на экономику. Основными в экономической системе Нового курса являлись следующие мероприятия:

* оказание поддержки финансово-банковской системе и промышленным и торговым предприятиям при помощи крупных займов и субсидий;
* стимулирование частных инвестиций при помощи налоговых льгот;
* стабилизация падающих цен путем девальвации доллара и допущения усиления инфляционных тенденций;
* принудительное картелирование промышленных предприятий;
* государственное регулирование уровня промышленного производства;
* введение отраслевых "кодексов честной конкуренции", определявших единую политику цен, фиксировавших размеры производства, распределявших рынки сбыта, рекомендующий уровень заработной платы.

Примечательны масштабы и насыщенность мер, предпринятых Рузвельтом уже в первые 100 дней его президентства. За период с марта по июнь 1933 года он направил конгрессу 15 посланий и ввел в действие 15 законов, которые стали базой дальнейшего развертывания процесса преодоления кризиса и оздоровления экономики США.

Церемония инаугурации Рузвельта состоялась 4 марта 1933 г. Это было время, когда спад производства уже достиг своего дна и страна находилась в полосе затяжной депрессии. На следующий день, 5 марта, по решению президента в США были закрыты банки, чтобы прекратить приступы паники на денежном рынке. Еще через несколько дней, 9 марта, был принят чрезвычайный закон о банковской деятельности. Принятие закона положило конец натиску публики на коммерческие банки и стало основой реорганизации банковской системы США. Закон предоставлял президенту исключительные полномочия в области кредитной политики, принципов наличного денежного обращения и монетарных операций с золотом и серебром. На основе этого закона устойчивые банки получили разрешение продолжать операции, а неустойчивые банки были поставлены под контроль специальных государственных уполномоченных. Именно этот закон послужил базой для отхода США от золотого стандарта.

Закон о регулировании сельского хозяйства вводил регулирование уровня цен на некоторые товары и предоставление субсидий фермерам за сокращение производства. Источником средств служил налог на предприятия по переработке сельскохозяйственного сырья.

Администрация кредитования фермеров была создана с целью объединения разрозненных агентств по предоставлению различных услуг фермерам. Это решение законодательно было оформлено конгрессом 16 июня 1933 г с добавлением процедур, облегчавших условия получения фермерами кредитов под залог.

Закон о ценных бумагах требовал обеспечения всей полноты информации о предлагаемых к публичному размещению новых выпусков ценных бумаг. Это требование обеспечивалось посредством обязательной процедуры их регистрации в Федеральной торговой Комиссии по Торговле. В 1934 г. Для осуществления контрольных функций на рынке ценных бумаг Конгрессом была учреждена Комиссия по ценным бумагам и биржам.

Гражданский корпус содействия охране и восстановлению лесов был учрежден 31 марта в качестве меры для снижения безработицы среди городской молодежи. Этот орган ведал обеспечением федеральных работ по строительству дорог, лесонасаждениям, гидромелиорации, обустройству национальных парков и т.п.

Закон о федеральной чрезвычайной помощи, принятый 12 мая, учредил Федеральную администрацию чрезвычайной помощи, которая ведала распределением средств федеральной программы чрезвычайной помощи. 500 миллионов долларов - половина ресурсов этой программы - было передано штатам непосредственно, а вторая половина предоставлялась по принципу: 1 доллар федеральных средств выделялся в дополнение к каждым 3 долларам, которые правительства штатов и местные органы власти ассигновали на меры по снижению безработицы.

Закон о ссудах владельцам жилья предусматривал создание Ссудной Корпорации владельцев жилья, которая была уполномочена выпустить облигации на 2 миллиарда долларов для обеспечения рефинансирования ипотечных закладных. Решение об отказе от золотого стандарта полностью запрещало экспорт золота и устанавливало свободно колеблющийся курс доллара относительно других валют.

Чрезвычайный закон о железнодорожном транспорте упорядочивал управление мощностями и предоставление услуг железных дорог с целью устранения дублирования и упрощения всех операций.

Закон об оздоровлении промышленности, принятый 16 июня, учреждал Национальную администрацию по оздоровлению промышленности и наделял правительство полномочиями регулировать зарплату, цены, продолжительность рабочего времени, а также процесс конкуренции в промышленности. На основе этого закона была создана Администрация общественных работ.

Закон Гласса-Стигала вывел коммерческие банки из сферы инвестиционного бизнеса, поскольку этот закон запрещал финансовым институтам прием депозитов и первичное размещение ценных бумаг.

Перечисленные важнейшие решения, принятые только за первые 100 дней пребывания у власти администрации Рузвельта, заложили фундамент системы государственного регулирования экономики США. Масштабы этих решений, их действенный характер способствовали переходу американской экономики к оздоровлению. Важно подчеркнуть, что решительная и динамичная политика администрации Рузвельта вызвала психологический перелом нации, на смену “катастрофическим настроениям” пришел созидательный настрой. Эта политика генерировала чувство уверенности в том, что правительство владеет ситуацией и день ото дня усиливает свое позитивное влияние на экономическую жизнь. И хотя период 30-х годов принес еще целый ряд трудностей и испытаний для экономики США, а также других стран капитализма, потенциал преобразований, заложенный в новом курсе, позволил в итоге успешно преодолеть их и вывести экономику США на более высокий уровень развития.

# Глава II. Важнейшие решения в области регулирования банковской деятельности и денежной сферы

Рузвельт не случайно начал свои реформы с банковско-финансовой сферы. В рыночной экономике финансовая система выполняет одновременно роль и кровеносной и нервной систем хозяйства. Так случилось, что первым актом сразу после вступления в должность президента США 4 марта 1933 г. Рузвельт отреагировал на банковскую панику и тем самым его Новый курс начался с реформирования финансовой системы вообще и банковского дела в частности. Вместе с тем новые законы и другие акты в сфере финансовой системы призваны были создать необходимые условия для вывода из кризиса промышленного и сельскохозяйственного производства.

С первых же дней реализации Нового курса был принят ряд мер для оздоровления денежной системы США. Опираясь на чрезвычайные полномочия, предоставленные ему конгрессом, президент незамедлительно подписал закон, запрещающий вывоз и частную тезаврацию золота. Через месяц, 5 апреля, он издал приказ об обязательной сдаче резервным банкам золотых запасов на сумму свыше 100 долларов всеми гражданами США. Одновременно был разрешен выпуск новых денег без золотого обеспечения.

Важным направлением деятельности правительства Ф. Рузвельта стала борьба за повышение цен - своего рода либерализация цен по-американски. В 1929-1932 гг., несмотря на высокую степень монополизации американской экономики, цены все же заметно упали, усиливая депрессивные тенденции. Падение цен привело к резкому росту задолженности поставщикам вследствие нехватки денежной выручки. Сенатская комиссия по делам банков сообщала, что в 1929 г. общая внутренняя задолженность в США составляла 56% национального богатства, а в 1932 г. - 80%. За время кризиса национальный доход США сократился наполовину.

Повышение цен рассматривалось администрацией Рузвельта в качестве предпосылки для оживления хозяйственной конъюнктуры. В сложившейся ситуации некоторое увеличение инфляции в США действительно стимулировало выход из затянувшейся депрессии, способствовало росту деловой активности. Для укрепления американской валюты в 1933 г была проведена девальвация доллара.

Важным направлением Нового курса стало спасение банковской сферы экономики. Вера в стабильность банковской системы США настолько пошатнулась, что Рузвельт вполне мог национализировать всю банковскую систему США. Но он не национализировал, а старался с помощью государственных кредитов спасти от банкротства большую часть банков. Спасая банковскую систему, Рузвельт вместе с тем усилил государственное регулирование банковской сферы с целью укрепления ее надежности.

Важнейшие решения, принятые администрацией Рузвельта уже в первые недели и в течение последующего времени ее действия, создали в США систему регулирования банковской деятельности и рынка ценных бумаг, которая в основных чертах сохранилась до настоящего времени. В числе этих решений важное место занимает закон о банковской деятельности, принятый в 1933г.

Закон о банковской деятельности представлял собой первый всеобъемлющий свод норм банковской деятельности. Важной его частью явились положения о создании Федеральной корпорации страхования депозитов. Закон предусматривал федеральное страхование депозитов для всех банков - для национальных банков это страхование стало обязательным, а для банков штатов оно осталось добровольным. ФКСД осуществляет не только страхование, но и ряд регулятивных и контрольных функций. К началу 1934 г. уже около 80% всех банков США застраховали свои депозиты. Закон установил, что депозиты размером до 10 тыс. долл. подлежат страхованию на 100%, от 10 до 50 тыс. долл. - на 75%, а свыше 50 тыс. долл. - на 50%. В настоящее время эти нормативы, естественно, скорректированы.

Закон о банковской деятельности повысил потолок капитала, запретил выплату процентов по депозитам до востребования и ввел ряд других ограничений. В частности, этим законом вводилась соответствующая поправка к Закону о Федеральной резервной системе, согласно которой ограничивались сделки между банками и присоединенными компаниями.

Четыре параграфа закона о банковской деятельности 1933 г. в совокупности представляли собой закон Гласса-Стигала. Эти параграфы предусматривали разделение коммерческой и инвестиционной банковской деятельности. Таким образом стремились устранить конфликт интересов, существовавший в деятельности банка. Суть конфликта в том, что банк одновременно мог выступать и кредитором корпораций, и владельцем их акций. Это создавало почву для необоснованного кредитования корпорации банком с целью поддержания курса ее акций и других действий, наносящих ущерб интересам иных вкладчиков банка. Закон Гласса-Стигала ограничивал перечень операций с ценными бумагами, которыми могут заниматься банки, ограничивал практику создания филиалов, занимающихся ценными бумагами в рамках банковских холдингов, запрещал фирмам, ведущим операции с ценными бумагами, привлекать депозиты и осуществлять выплаты по чековым, сберегательным книжкам, другим обязательствам. Наконец, этот закон запрещал работникам, директорам и должностным лицам банков быть работниками, директорами или должностными лицами фирм, занимающихся инвестиционной деятельностью, за исключением случаев, оформленных специальным разрешением Совета управляющих ФРС.

Другая важная мера в этой сфере - принятый в 1933 г закон о ссудах владельцам жилья. Закон предусмотрел содержание уставов федеральных ссудно-сберегательных учреждений для обеспечения финансирования жилья, меры по рефинансированию ипотечных закладных. Этим законом устанавливалось федеральное страхование ссуд и сбережений на финансирование жилья в Федеральной корпорации по страхованию депозитов. Предусматривалось также регулирование деятельности ссудно-сберегательных учреждений Советом Федерального банка жилищных ссуд и Федеральной системой банков жилищных ссуд.

О действенности и предусмотрительности закона о банковской деятельности 1933 г., в который в 1935 г. были внесены некоторые поправки, свидетельствует то, что следующий закон, направленный на регулирование деятельности банков, был принят почти через четверть века - в 1956 году.

Рассматривая меры администрации Рузвельта по регулированию рынка ценных бумаг, следует также отметить, что они стали фундаментом системы государственного регулирования этого рынка. Это прежде всего относится к принятому в 1933 г закону о ценных бумагах, который был первым краеугольным камнем этой системы. Закон был призван создать условия, при которых всем участникам фондового рынка в равной степени обеспечивается гарантированный доступ к важной и объективной информации, позволяющей им обоснованно принимать инвестиционные решения и при которых предотвращается возможность намеренного введения вкладчиков в заблуждение.

В развитие этого закона в 1934 г. был принят закон об обращении ценных бумаг, на основе которого была создана Комиссия по ценным бумагам и биржам, начавшая свою деятельность с 2 июля 1934 года. Комиссия была наделена широкими полномочиями по регулированию рынка ценных бумаг. В числе этих полномочий - регистрация выпусков ценных бумаг. В соответствии с законом о ценных бумагах все ценные бумаги должны быть зарегистрированы в Комиссии по ценным бумагам и биржам перед тем как они могут быть предложены или проданы общественности. Кроме того, потенциальный покупатель ценных бумаг, как правило, должен получить документ, содержащий всю необходимую информацию относительно финансового положения и перспектив компании, выпускающей ценные бумаги, чтобы у инвестора была возможность оценить целесообразность капиталовложений в компанию. Исключения из этого требования очень невелики и также строго оговорены в нормативных актах.

В соответствии с законом о ценных бумагах, регистрации подлежат не только ценные бумаги эмитентов, находящихся под юрисдикцией США, но и ценные бумаги любых иностранных эмитентов, обращающиеся на территории страны. Комиссия должна осуществлять проверку полноты отражения в представляемых эмитентом документах всех ключевых данных о его деятельности. Комиссия не имеет права выражать свое одобрение или неодобрение выпуска ценных бумаг. Но в случае возникновения иска к эмитенту Комиссия представляет все необходимые данные в суд и выступает в нем в качестве представителя государства.

Факт регистрации ценных бумаг в Комиссии не может служить гарантией достоверности данных, отражаемых эмитентом в представленных в Комиссию документах. Однако законодательство о ценных бумагах предусматривает запрет на публикацию эмитентами данных, способных ввести в заблуждение вкладчиков и серьезную ответственность, включая уголовную, за нарушение этого запрета. Инвесторы, понесшие убытки в связи с неполным или неточным раскрытием информации о приобретенных ими ценных бумагах, имеют право на возмещение потерь в случае, если смогут в судебном порядке доказать свои обвинения. При этом ответственность за неполное или неточное раскрытие информации несут: компания-эмитент, ее директора и ответственные должностные лица, организации, размещающие и продающие ценные бумаги, а также их сотрудники.

Закон об обращении ценных бумаг от 1934 г. Обеспечивает выполнение принципа раскрытия информации применительно к ценным бумагам, зарегистрированным на фондовых биржах США. В 1964 г. К этому закону были приняты поправки, предусматривающие распространение его требований на незарегистрированные ценные бумаги. Регистрация осуществляется в Комиссии по ценным бумагам и биржам, которая осуществляет свои функции также в отношении этих ценных бумаг.

Закон 1935 г. о государственных холдинг-компаниях обязывал Конгресс и Комиссию по ценным бумагам и биржам провести анализ деятельности инвестиционных компаний и инвестиционных консультантов. Во исполнение этого закона проводилось несколько исследований, на основании которых в 1940 г. были приняты закон об инвестиционных компаниях и закон об инвестиционных консультантах. Закон об инвестиционных консультантах, принятый в 1940 г., требует, чтобы лица или фирмы, получающие вознаграждения за оказание консультаций по вопросам инвестиций в ценные бумаги, были зарегистрированы в Комиссии по ценным бумагам и биржам и соблюдали законодательные нормы, направленные на защиту интересов инвесторов.

Закон о контрактах между держателями акций и выпускающими их компаниями, принятый в 1939 г., стал следующим шагом в регулировании рынка ценных бумаг. Этот закон распространяется на ценные бумаги, выпускаемые по контрактам на сумму более 7 млн. долл. единовременно и предлагаемые для публичной продажи. Даже если эти бумаги зарегистрированы в соответствии с законом о ценных бумагах, они не могут быть предложены публике, если контракт на их выпуск не соответствует ряду специальных положений, установленных законом о контрактах.

Таким образом, начатая в рамках политики Нового курса линия на регулирование деятельности фондового рынка, в основу которой был положен закон 1933 г о ценных бумагах, привел к созданию солидной правовой основы деятельности на рынке ценных бумаг США в виде совокупности специальных законов, принятых в последующий период и посвященных регулированию конкретных сфер фондового рынка. При этом законотворческий процесс соответствовал основным этапам становления фондового рынка.

# Глава III. Меры в области социальной политики

Сознание несбалансированности социальной сферы с экономической и политической вынудило Рузвельта особое место в реформировании уделить мерам в социальной политике.

Неудивительно, что "забытый человек" оказался несущей идеологической опорой политики губернатора Рузвельта. Политико-философский и морально- этический подтекст этой непопулярной в его собственной партии и вызвавшей бурю возмущения у оппозиции мысли строился на убеждении, что экономика относится к средствам, а не целям жизни, что жесткая индивидуалистическая модель развития, при которой выживает сильнейший, а уделом слабого и просто неповоротливого становится благотворительность и признание собственной неполноценности, изжила себя. Сразу после выборов 1928 г. на должность мэра Нью-Йорка Рузвельт сделал многозначительное заявление-прогноз: "Я убежден, - говорил он, - что в будущем государство... возьмет на себя значительно большую роль в жизни его граждан... Сегодня некоторые склонны считать, что эта мысль является типично социалистической. Мой ответ им будет таким: она “социальная”, а не “социалистическая” ([6], с. 128). Требовалось незаурядное политической мужество, чтобы говорить об этой дифференциации. Действительно, консервативная оппозиция резко отрицательно встретила мероприятия правительства Рузвельта, направленные на некоторое смягчение социальных противоречий. Консерваторы утверждали, что основы американского хозяйства были вполне здоровыми, что к началу 1933 года экономика уже выходила из кризиса и лишь приход к власти демократов, их непродуманные меры, подорвавшие доверие бизнеса, затянули выход из депрессии, помешали нормальному функционированию экономики. Более жесткий контроль правительства над деловыми операциями, признание правительством минимальных прав трудящихся рассматривались представителями консервативных деловых кругов как посягательство на сокровенные права бизнеса, как попытка установления в стране чуть ли не социалистических порядков. Э. Маколей, президент Ассоциации автомобильных промышленников и президент компании Паккард, заявил в 1936 году: “Мы стоим перед лицом распространения коммунизма в стране. Многие факторы, влияющие сейчас сдерживающе на бизнес и промышленность, являются по своей форме и характеру социалистическими” ([7], c. 81).

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 некоторых законов.

Эти решения Верховного суда 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.

Тем не менее Рузвельт, испытывая сильное противодействие расширению Нового курса со стороны оппозиции, временами шел на серьезные уступки консервативным силам. Так, например, в своем послании конгрессу в январе 1937 г он предложил сбалансировать бюджет, в том числе и за счет сокращения расходов на программы помощи безработным. Он также проигнорировал и тем самым разочаровал своих союзников в профсоюзах, не оказав твердой и решительной поддержки законопроекту о “справедливых условиях труда”, и билль не был принят. Более того, осенью 1937 г. разразился новый экономический кризис. Все это вызвало резкую критику демократической партии со стороны лидеров американского рабочего движения - Комитета производственных профсоюзов и Беспартийной рабочей лиги. Они обвиняли руководство демократов в “неспособности выполнить обещания, данные от имени партии на выборах 1936 г.” Как сообщал институт Гэллапа, 43% опрошенных связывали экономические трудности с политикой Рузвельта ([4], c. 22). Все более возраставшее недовольство лидеров профсоюзов и рядовых их членов сопровождалось волной сидячих забастовок и началом периода “охлаждения” в отношениях между Рузвельтом и профсоюзными лидерами, когда последние негодовали по поводу враждебной, по их мнению, позиции администрации по отношению к профсоюзам в трудовых конфликтах 1937 г. Союз между политическим движением профсоюзов и демократической партией, сложившийся в 1936 г., был поставлен под угрозу.

Обеспокоенный возможностью дальнейшей радикализации и полевением профсоюзов в условиях кризиса, Ф. Рузвельт вновь пошел на уступки рабочим. Он со всей решимостью и настойчивостью поддержал билль о “справедливых условиях труда”, что сыграло серьезную роль в одобрении закона Конгрессом США. В своем апрельском послании 1938 г к Конгрессу Рузвельт предложил выделить 5 млрд. долларов на новые программы помощи безработным. Предприняв данные шаги, он лишил профсоюзы серьезных оснований для критики в адрес администрации за нарушение предвыборных обещаний и предотвратил тем самым реальную перспективу разрыва между рабочим движением и Новым курсом.

Программа реформ, предложенная Рузвельтом, показала, что конкретно понимается под социальной ответственностью государства: помощь фермерам и фермерским кооперативам, меры контроля за рынком сельскохозяйственных продуктов, решительное улучшение рабочего законодательства, поддержка школы, реструктуризация налогообложения с целью выравнивания доходов, наконец, передача в общественный сектор производства электроэнергии и неординарные меры по укреплению системы здравоохранения.

Еще в 1931 г, в разгар экономического кризиса, губернатор Рузвельт нанес мощный удар по идеологическим опорам американизма в том его понимании, которое культивировалось сторонниками "твердого индивидуализма”, с железной непреклонностью отвергавшими идею наделения государства функцией социальной защиты граждан, обездоленных экономической стихией. Летом 1931 г Законодательное собрание штата Нью-Йорк приняло закон о чрезвычайной помощи по безработице ("Закон Уикса”), предусматривавший создание специальной Временной администрации помощи.

В 1935 г. был принят закон о социальном страховании, на основе которого была создана и начала функционировать крупнейшая социальная программа страны - Общая федеральная программа социального страхования по старости, в случае потери кормильца и по инвалидности (ОФП). Оценивая место и значение закона в социальном законодательстве, президент назвал его “краеугольным камнем в системе, которая создается, но отнюдь еще не завершена” ([2], c. 154). Совершенствование этой системы на протяжении нескольких десятилетий привело к тому, что она стала не только неотъемлемым атрибутом жизни всего американского общества, но и рассматривалась официальной пропагандой в качестве “самой успешной общенациональной программы, когда-либо существовавшей” в стране. В ее существовании и устойчивом функционировании оказались жизненно заинтересованы не только миллионы престарелых, инвалидов, семей, потерявших кормильца, но и более молодое поколение. Наращивая масштабы своей деятельности под напором объективных потребностей современного производства, движений социального протеста и в известной степени под влиянием роста культуры общества в самом широком смысле этого слова, система страхования превратилась в мощнейший инструмент государственной социальной политики. В то же время, располагая многомиллиардными суммами, она стала оказывать все более непосредственное и вместе с тем противоречивое воздействие на экономическое развитие страны. Составлявшие почти четверть всех расходов федерального бюджета финансовые ресурсы ОФП стали регулярно учитываться при формировании структуры бюджетных приоритетов, причем в то время, когда сам федеральный бюджет США становился все более важным фактором развития и обострения процесса экономической и политической нестабильности американского капитализма.

Создание системы социального страхования происходило в чрезвычайно сложной социально-экономической и идейно-политической обстановке. Целый ряд факторов предопределил ее введение в период Нового курса. Во-первых, это небывалое распространение нищеты среди престарелых. В 1940 г 65% пожилых американцев проживало в условиях крайней нужды. Это был самый высокий показатель за всю американскую историю. Прежние формы выживания стариков, базировавшиеся на индивидуалистической доктрине “социальной ответственности личности”, перестали срабатывать с должной эффективностью и оказались в значительной степени дискредитированными. В этих условиях в правящих кругах осознали невозможность решения проблемы материального обеспечения пожилых в рамках частных пенсионных программ. Во-вторых, создание государственной страховой системы должно было сократить массовую безработицу, превратившуюся в 30-е годы в самую жгучую и взрывоопасную социальную проблему. Не случайно законодательство 1935 г одновременно учредило оба вида страхования - по старости и по безработице. В третьих, страховое законодательство вписывалось в рамки формировавшейся в те годы неолиберальной социальной доктрины, призванной через расширение покупательной способности масс активизировать пребывавшую в длительной стагнации экономику. Наконец, этому процессу содействовало широкое движение американской общественности. Безусловно, в создании ОФП велика заслуга и самого Рузвельта, который, верно уловив потребности общественного развития и осознав, что дальнейшая бездеятельность чревата негативными последствиями для частнособственнических устоев, поспешил встать на путь привлечения государства к разрешению острейших социально-экономических противоречий, поразивших американское общество в кризисные 30-е годы.

В процессе создания и последующего развития в систему был заложен ряд базовых принципов, на основе которых происходило формирование страховых фондов и производились пенсионные выплаты. В финансировании ОФП предусматривалось участие наемных работников и предпринимателей на паритетных началах. Средства, аккумулируемые за счет специального налога на социальное страхование, должны были переводиться в так называемый доверительный фонд, откуда сразу же распределялись среди реципиентов. Таким образом, сложилась самообеспечивающаяся система, функционировавшая на основе принципа “обмена между поколениями”.

Структура выплат предполагала сочетание принципов “индивидуальной справедливости” (страхового) и “социальной достаточности” (вспомоществовательного). Первый базировался на учете индивидуального вклада в страховые фонды, второй - на обеспечении минимального жизненного уровня. На протяжении нескольких десятилетий под воздействием политических решений соотношение между ними менялось в пользу второго, усиливая тем самым перераспределительную функцию системы. Эта тенденция закрепилась и в самой формуле начисления пособий, которая предусматривала для низкооплачиваемых граждан наибольший “уровень возмещения” (процентное отношение пенсии к зарплате).

Все это привело к тому, что государственная пенсия сделалась самым надежным источником пенсионного дохода, а для двух третей американцев и основным. Впрочем, не следует рассматривать ОФП только как программу по борьбе с бедностью. Функции социального страхования по защите пожилых, инвалидов и их иждивенцев от потери заработка столь многообразны, что ее с полным правом можно назвать программой по поддержанию материального благополучия американской семьи.

Во второй половине 30-х гг. курс на социальное реформирование продолжается. Так, провозглашенные ранее профсоюзные права не удовлетворяли требований рабочих. Так, 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 т.н. “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.

Идеи и короткий практический опыт социального реформаторства, апробированные губернатором Рузвельтом в конце 20-х - начале ЗО-х годов и перенесенные впоследствии на всю страну, вошли яркой страницей в историю XX столетия. При этом социальная политика Рузвельта в период президентства была настолько органично увязана с каждым шагом президента как национального лидера, что в глазах большинства американцев стала идентифицироваться исключительно с личностью великого политика.

Общеизвестно, что успех реформаторству Рузвельта (убедительно зафиксированный четырежды на выборах 1932, 1936, 1940 и 1944 годов) обеспечила аморфная, внутренне разнородная, но жизнеспособная благодаря сплочению на единой антикризисной платформе коалиция общественных сил. Наиболее активными элементами этой коалиции были рабочие, средние слои, интеллигенция, а цементирующим началом либеральное крыло демократической партии, политики новой формации (ньюдилеры), вышедшие из разночинной среды и не порывавшие с ними.

Выполнимая программа реконструкции - вот основа формулы практических действий, с которой Рузвельт обратился к народу. Президент отказался от выдвижения заведомо невыполнимых задач и формулирования "великих замыслов". Помощь "забытому человеку" и процветающая, динамично развивающаяся экономика, избавленная от подтачивающей ее неконтролируемой конкурентной борьбы и монополизации, исчерпывали главные пункты идеологической платформы президента. Она была предельно проста и понятна, хотя и обладала важной отличительной чертой, оставаясь даже в годы войны социально ориентированной.

# Заключение

В последние годы в нашей стране наблюдается всплеск повышенного интереса к Новому курсу Ф. Рузвельта. Это внимание вполне понятно и объяснимо. В конце 80-х годов политическая элита СССР выступила с идеей модернизации советского общества. Ей необходимо было опереться на какие-то солидные исторические прецеденты. Новый курс рассматривался ими как весьма удачная аналогия их планов. Но социальный эксперимент под названием “перестройка”, как, кстати, и реформы последнего десятилетия, по большому счету провалились. Возникает естественный вопрос: почему начатая Ф. Рузвельтом модернизация продвинула Соединенные Штаты далеко вперед, а у нас принесла столь плачевные результаты?

Суммируя действия Рузвельта и его команды по реформированию американского общества, хотелось бы подчеркнуть следующее. Они ставили во главу угла задачу укрепления и одновременно модернизации существовавших общественных устоев. Не поляризация общества, а поиск путей снижения социальной напряженности, попытки хотя бы частичной гармонизации социально-классовых отношений - в этом видели смысл своей деятельности американские либералы. В реальной жизни это не всегда получалось. Однако межпартийный консенсус, давший в разгар партийной перегруппировки глубокую трещину, полностью не исчезал никогда.

Иначе разворачивались события у нас в стране. Разговоры о создании более справедливого, более эффективного, более комфортного общества оказались на поверку не более чем демагогией. Реально же во главу угла была поставлена задача осуществления кардинального передела собственности (разгосударствление и приватизация) и формирование узкого слоя крупных собственников. Такое видение смысла реформ в России диктовало и соответствующий подход к вопросу о роли государства. Наши реформаторы взяли на вооружение лозунг американских консерваторов: “то правительство лучше, которое меньше правит”. В жертву этому архаичному принципу была по сути дела принесена вся социальная инфраструктура, наука, образование, культура, здравоохранение. Неудивительно, что подобная политика привела к резкому сокращению социальной базы российских реформаторов.

Так же, как и в Соединенных Штатах в годы Нового курса, у нас сегодня судьба страны во многом зависит от мудрости, гибкости, решительности и интеллекта главы исполнительной власти. Выполняли эту миссию лидеры стран по-разному. Причин тому много. Здесь хотелось бы обратить внимание лишь на значение того типа политической культуры, который исповедовали эти люди. Рузвельт, можно сказать, с молоком матери впитал либеральные ценности, в том числе и такие их черты как терпимость к инакомыслию, открытость новым идеям, гибкость и готовность к политическим компромиссам. Это позволяло ему удерживать в орбите своего влияния различные фракции демократической партии, привлекать к ней новые слои электората, находить общий язык и с элитой деловой Америки и с рядовыми американцами, проводить через Конгресс свое законодательство. Рузвельт, в отличие от правителей Росси последнего времени, стремился консолидировать нацию, а не растаскивать различные социальные группы по разные стороны баррикад. Справедливости ради надо отметить, что диапазон расхождений между правящей и оппозиционной партиями в США даже в самый разгар реформ был меньше, чем между партией власти и оппозицией в современной России.

Действия Ф. Рузвельта в целом отвечали этим непростым требованиям. Именно поэтому его Новый курс вошел в анналы истории, как один из самых удачных социально-политических экспериментов, придавший мощный импульс американскому обществу, превративший Америку в бесспорного лидера западной цивилизации. Этого нельзя сказать о наших реформаторах.

# Библиографический список

1. Мальков В.Л., Наджафов Д.Г. Америка на перепутье (1929-1938). Очерк социально-политической истории “нового курса”. М., 1967.
2. Сивачев Н.В. Политическая борьба в США в середине 30-х годов XX века. М., 1966.
3. Мальков В.Л. “Новый курс” в США. Социальные движения и социальная политика. М., 1973.
4. Мальков В.Л. Франклин Рузвельт. Проблемы внутренней политики и дипломатии. М., 1988.
5. Яковлев Н.Н. Франклин Рузвельт, человек и политик. Новое прочтение. М.,1981.
6. Кредер А.А. Американская буржуазия и “новый курс”, 1933-1940. Саратов, 1988.
7. Маныкин А.С. “Эра демократов”: партийная перегруппировка в США, 1932-1952. М.,1990.
8. Галкин И.В., Тарасов А.А. Место административной реформы в преобразованиях периода “нового курса” 1930-х годов в США. // Вестник Московского ун-та. Серия 8. История. 1992, N4.