

## ГЛАВА 7

# Полуглобальный кризис: интерпретация Великой депрессии

### ВСТУПЛЕНИЕ

**В**ЕЛИКАЯ депрессия была вторым главным потрясением, которое поразило мир в XX в. Этот кризис, подобно Первой мировой войне, был полуглобальным, к тому же на этот раз он был по сути транснациональным, сокрушающим границы государств и империй, сеющим на протяжении более чем десятилетия хаос в половине экономик мира. В этой главе мы рассмотрим негативную дезинтегрирующую глобализацию.

Государства отвечали на кризис попытками некоторого отстранения от глобальной экономики, усилением национально-государственных «клеток». Поскольку его эпицентром были ставшие на тот момент крупнейшей экономикой мира Соединенные Штаты, я сфокусируюсь преимущественно на них. По сравнению со всеми прочими капиталистическими рецессиями Великая депрессия по своей глубине и продолжительности была чем-то из ряда вон выходящим и на тот момент воспринималась как кризис самого капитализма. Левые ликовали, ошибочно рассматривая ее как начало предсмертной агонии капитализма, но подобное же представление об этом кризисе было широко распространено среди самых рьяных приверженцев капитализма — инвесторов и предпринимателей, консервативных политиков и экономистов. Они призывали к серьезным усилиям для спасения капитализма, и в конце концов после серий политических компромиссов между правыми и левыми капитализм был спасен благодаря изменению к лучшей, более регулируемой социально-демократической или «либ-лаб» разновидности капитализма, подразумевающей социальное гражданство для всех.

Поскольку депрессия была экономическим феноменом, логично предположить, что ее основные причины лежали в предшествовавших ей отношениях экономической власти. Большинство экономистов идут гораздо дальше, рассматривая экономики как преимущественно закрытые системы, управляемые рацио-

нальными акторами, которые порождают рынки, где законы дефицитных экономических ресурсов, спроса и предложения бесконечно приводят их к равновесию, прерываемому экономическими циклами. Кейнсианцы несколько модифицируют это, не рассматривая краткосрочное движение к равновесию в качестве чего-то необходимого, хотя и полагают, что в долгосрочном плане равновесие будет восстановлено. Экономисты марксистского толка оспаривают всякое равновесие, заменяя его функциональной альтернативой системных противоречий. Ни одна из этих позиций не является полным вздором. На самом деле, когда экономисты применяют свои системные модели к реально существующим экономикам, они составляют краткосрочные экономические прогнозы, зачастую верные значительно более чем в 50% случаев, что выше соответствующего уровня достоверности прогнозов, которого удалось достичь другим социальным наукам. Экономистам действительно удалось развить довольно хорошее понимание краткосрочных экономических циклов.

К сожалению для них, современное экономическое развитие предполагает всплески роста и кризисы, которые выходят далеко за пределы нормальных циклов. Серьезная депрессия случилась в 1870-х гг., еще одна — в 1929 г., затем великий экономический бум после Второй мировой войны и, наконец, Великая рецессия, начавшаяся в 2008 г. Это были уже не просто циклы: они были слишком крупными и испытывали влияние структурных изменений в экономике, хотя и различным образом. Тем самым они представляли две большие проблемы для конвенциональной экономической теории: одна происходила изнутри экономических отношений власти, другая — извне.

Внутренняя проблема состоит в самой сложности экономик. Производство, продажа и потребление товаров, то есть функционирование рынков, включает множество фаз человеческих действий. Большинство экономистов (и большинство марксистов) убеждены в том, что между этими фазами может быть выделен определенный комплекс отношений. Их идеалом является создание математического уравнения, объединяющего все отношения, но взаимосвязи между ними могут не поддаваться точному определению. В теории предложение должно равняться спросу, но только подумайте о всех фазах и акторах, вовлеченных в великую цепь между ними: инвесторы, изобретатели, рабочие, предприниматели, потребители, владельцы сбережений плюс все лоббисты, общественные движения и правительства. Внутри экономики все они взаимосвязаны, но не совершенным образом. Они составляют длинную причинно-следственную цепь, каждая часть ее с различными причинно-следственными ответвлениями, которые могут быть не синхронизированы друг

с другом. В нормальные моменты времени большинство этих связей достаточно скоординированы, чтобы создавать несовершенным образом функционирующую капиталистическую экономику, но вполне достаточным для того, чтобы производить приблизительное равновесие и экономический рост. Когда одна из фаз экономического цикла не работает достаточным образом, это обычно и называется кризисом, например избыточное накопление капитала или недостаточный спрос. Вклад любого фактора может быть или слишком большим, или слишком маленьким для ровного функционирования. После Второй мировой войны миру хорошо знакомы трудности установления баланса между спросом и предложением, в силу которых экономика раскачивается между сокращением прибыли капиталистов и недопотреблением рабочих. Подобным образом запаздывающие технологические инновации могут вести к промышленной стагнации или же, напротив, могут быть слишком быстрыми, ведущими к замене трудоемких отраслей капиталоемкими, увеличивающими безработицу и снижающими потребительский спрос. Нормально функционирующую капиталистическую экономику можно рассматривать как процесс нащупывания середины на каждой фазе деятельности, избегающий переизбытка и недостатка. И этому процессу далеко до того, чтобы быть рецептом постоянного равновесия.

Модели экономистов могут справиться с кризисной спецификой на любом отдельном этапе, они даже могут предложить решение (или по крайней мере временное решение), но намного более крупный структурный кризис не следует рассматривать в качестве более крупного специфического кризиса или отдельно взятого системного кризиса. Напротив, это цепь из множества более случайных кризисов, разразившихся в силу вскрытия более неожиданных слабостей на других фазах экономического цикла, создающих некое подобие «идеального шторма» капитализма. Кризис в сельскохозяйственном производстве может вскрыть неожиданную слабость сельскохозяйственных банков; стремительные технологические инновации могут вести к переизбытку инвестиций, которые вскрывают слабость фондового рынка; долговой кризис, охвативший банковский сектор в различных странах, может вскрыть слабости Европейского союза и т.д. В этой главе я утверждаю, что Великая депрессия была подобной цепью, совокупностью кризисов. Но необходимо отметить, что в обратном случае, если все аспекты синхронизированы, как это было после Второй мировой войны, за кризисом может последовать экстраординарный рост.

Внешняя проблема также признается экономистами, многие из которых допускают, что не очень-то преуспели в разра-

ботке теории векового экономического роста или спада. Они признают, что внерыночные силы, такие как институты, культура и техника, играют ведущие роли в экономическом росте или спаде, но анализируют их лишь поверхностно. В свою очередь, социологи не могут им помочь, поскольку нам (социологам) недостает общепринятой модели культуры, институционального развития и технологической инновации. Тем не менее у меня есть подобная модель; я рассматриваю их в качестве направляемых источниками социальной власти, но с их собственными эмерджентными возможностями по отношению к развитию социальной власти и экономики. Наиболее важными институтами в современных обществах выступают экономические (рынки, собственность и корпорации), военные (вооруженные силы и военизированные формирования) и политические (государства) с геополитикой, играющей смешанную политическую и военную роль. В моей модели культура, для обозначения которой я предпочитаю понятие «идеология», преимущественно создается взаимоотношениями экономической, военной и политической власти, хотя внутренняя логика самой идеологии направлена на открытие конечного смысла мира. Но когда разражается кризис и существующие отношения власти не способны отыскать адекватные решения, возникают новые идеологии, и некоторые из них становятся могущественными, трансформирующими конфигурации власти, включая экономику. Мое представление о технике заключается в том, что она последовательно направлена на достижение или сохранение дистрибутивной власти экономическими, военными, политическими и (иногда) идеологическими акторами власти, но она обладает эмерджентной коллективной властью.

Это может звучать несколько абстрактно, но с очевидностью предполагает мультикаузальное объяснение структурного экономического кризиса. В частности, в этой главе представлено мультифакторное объяснение Великой депрессии, которая рассматривается как цепь нескольких отдельных экономических кризисов, накладывающихся друг на друга, обостренных бумом технологических инноваций и политических ошибок, которые были не случайными, но вызванными классовыми и геополитическими идеологиями.

## ВОЗДЕЙСТВИЕ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

Великая (или Первая мировая) война отбросила длинную и скорее глобальную тень. Для ее участников она обернулась экономическими трудностями и значительным увеличением военных

расходов. В Соединенном Королевстве и Германии военные расходы выросли десятикратно; в Соединенных Штатах — тринадцатикратно (хотя и с гораздо более малой исходной базой). Когда был заключен мир, произошло обратное: к 1920 г. военные расходы вернулись практически к довоенным уровням. Экономисты называют рост военного времени неэффективным использованием бюджетных средств и обращают внимание на трудности возвращения распределения ресурсов к равновесию после войны, что является моделью прерывистого равновесия. Но большинство из этих проблем представлялось уже решенными к середине 1920-х гг., за исключением нескольких стран. Большая часть британских иностранных портфелей ценных бумаг была продана Америке в качестве платы за войну. И они никогда уже не были выкуплены обратно, а общая власть Британии уменьшилась. Расчленение Австро-Венгрии и запрет послевоенного сотрудничества между Германией, Австрией и Венгрией вызвал в этих странах экономические проблемы, разрешить которые суждено было Гитлеру. Страны, которые соблюдали нейтралитет и нажились на войне, такие как Япония и страны — экспортеры сельскохозяйственной продукции, испытывали трудности, поскольку экономики сражавшихся стран вернулись к нормальным объемам производства и в меньшей степени нуждались в их экспорте.

И все же нельзя сказать, что это действительно стало причиной депрессии. Подобную же разруху плюс большие физические разрушения ресурсов принесла Вторая мировая война, но это привело не к глобальной депрессии, а к глобальному послевоенному экономическому буму. К середине 1920-х гг. большая часть мира как будто бы восстановилась после войны и испытывала слабый рост. Нормальное положение дел казалось восстановленным как раз накануне того, как разразилась депрессия. К тому же основные проблемы Первой мировой войны не оказали заметного негативного влияния на Соединенные Штаты, которые получили от войны экономическую выгоду, но теперь возглавили депрессию. Однако война оказала опосредованное влияние на депрессию, поскольку она повлияла на геополитику, условия сельского хозяйства и классовый конфликт, а они, в свою очередь, оказали непосредственное влияние на депрессию и способствовали ее распространению по всему миру. Но поскольку мир оставался поделенным на национальные государства и некоторые из них имели империи, эти последствия варьировали в зависимости от положения каждого государства/империи в международном порядке, веса (доли) сельского хозяйства в национальной экономике, а также власти борющихся классов. Не все последствия были транснациональными. Я начну с геополитики.

## ПОСЛЕВОЕННАЯ ГЕОПОЛИТИКА: ГЕГЕМОНИЯ И ЗОЛОТОЙ СТАНДАРТ

Многие описывают довоенный экономический порядок как воплощающий британскую экономическую *гегемонию*, то есть Британия обеспечивала общественные блага и устанавливала правила международной экономики. Они диагностируют проблему межвоенного времени как отсутствие единой державы-гегемона, способной обеспечивать общественные блага или новые правила для международной экономики. Знаменитая фраза Киндлбергера (Kindleberger 1986: 289) гласит: «С 1919 по 1929 г. Британия не могла, а Соединенные Штаты не хотели действовать в качестве мирового лидера». Хотя Киндлбергер не использует термин «гегемон», он разработал теорию, известную как теория «гегемонистской стабильности», которая принимается многими экономистами, так же как и социологами — мир-системщиками. Они рассматривают британскую гегемонию как обеспечивавшую общественные блага и порядок до Первой мировой войны и американскую гегемонию как обеспечивавшую их после Второй мировой. Поскольку в период между двумя войнами единая гегемония отсутствовала, отсутствовала и стабильность, поскольку (как утверждает теория) международной экономикой не может управлять комитет (Arrighi 1994; Arrighi and Silver 1999). Это теория порядка Гоббса: нам нужен суверен, чтобы навязать нам правила; в противном случае социальная жизнь отвратительна, жестока и коротка.

Но все же Британия не была гегемонией до Первой мировой войны; ее власть внутри Европы всегда была ограничена и зависела от союза с прочими великими державами. Она обладала самым большим имперским сегментом по всему миру и крупнейшим флотом, но это были лишь количественные отличия. Верно, что фунт стерлингов, привязанный к золоту, по-прежнему оставался краеугольным камнем мировых финансов, но Британия больше не была достаточно могущественной, чтобы в одиночку управлять всей системой. Корректировки учетной банковской ставки Банка Англии без посторонней помощи не обеспечивали экономической стабильности. К началу столетия золотой стандарт поддерживался международным сотрудничеством между центральными банками и министерствами финансов Британии, Франции, Германии и России. Когда международная экономика двигалась гладко, британское Министерство финансов могло слегка подталкивать ее в одиночку. Когда разразился кризис, остальные страны должны были прийти ему на помощь. Это был неформальный комитет великих дер-

жав, помогавший Британии проводить мир через финансовые кризисы. Эйхенгрин заключает: «Тем, что обеспечивало доверие надежности золотого стандарта... было то обстоятельство, что это доверие было международным, а не только национальным. Это доверие активировалось через международное сотрудничество» (Eichengreen 1992: 31; ср с. Clavin 2000: 44). Экономическое равновесие не было чисто экономическим феноменом, на самом деле ему способствовала геополитика.

Эта система допускала определенную гибкость соответственно экономической власти и стабильности страны. Существовали различные ярусы стран в зависимости от того, строго ли они придерживались золотого стандарта (такие как Британия или Франция), или могли отступить от него во время кризиса, чтобы после него вернуться к паритету (такие как США или Италия), или же они могли не придерживаться его вовсе (такие как большинство латиноамериканских стран). Каждый ярус имеет нечто общее с современными кредитными рейтингами (Vogdo and Rockoff 1996). Британия поддерживала золотой стандарт, координируя коалицию держав, признававших взаимность их интересов. Это делало ее работу довольно благодарной. Действительно, как я описываю в томе 2, международные банкиры сделали все от них зависящее, чтобы избежать войны. Первая мировая война началась не по их вине.

Система золотого стандарта прекратила свое существование в ходе войны, когда все страны, за исключением Соединенных Штатов, перестали обеспечивать свои валюты золотом; за этим последовало свободное колебание курсов валют. В течение некоторого времени после войны отсутствие международной финансовой стабильности шло параллельно с внутренней неразберихой. Практически все валюты стремительно обесценивались по отношению к доллару, что способствовало глобальному распространению инфляции. Помимо прочего война разрушила британское финансовое лидерство. Британия взяла большой заем, чтобы победить в войне, и была должна американским кредиторам. Большая часть Европы была должна американским и британским банкам. Уолл-Стрит заменил лондонский Сити в качестве основного мирового денежного рынка, но международные институты еще на это не отреагировали. Послевоенный мир был миром не баланса власти, а дестабилизированной властной структурой.

Одно за другим правительства стали возвращаться к золоту. Когда Британия вернула золотое обеспечение фунта стерлингов в 1925 г., функционирование золотого стандарта было эффективно возобновлено. Теперь у системы золотого стандарта не было лидера, хотя вес американской экономики и ее золо-

тые резервы действительно доминировали. Это не была классическая система золотого стандарта довоенного периода. Она включала в каждом конкретном случае добровольное сотрудничество между центробанками, пытавшимися поддерживать разрозненные наборы золотых паритетов, и немногочисленными странами, придерживавшимися полной конвертируемости. Это было англо-американское сотрудничество (особенно между Монтегю Норманом и Бенджамином Стронгом — эффективными руководителями центробанков), но призывы к постоянным институтам координирования игнорировались. Это был период относительной стабильности, и практически все политики, банкиры, бизнесмены и экономисты были убеждены, что восстановленный золотой стандарт поддержит эту стабильность. Экономические показатели действительно улучшились между 1925 и 1929 гг. (Aldcroft 2002).

Золотой стандарт не просто подразумевал технические вопросы. Конвертируемость в золото налагала верхний предел на количество бумажных денег, которое правительства могли напечатать, и тем самым предотвращала инфляцию и бюджетные дефициты, рассматривавшиеся как безответственные. В отличие от нашего времени тогда не существовало общей практики умеренной инфляции для поддержания роста. Заслуживающая доверия приверженность золотому стандарту требовала, чтобы страна поддерживала фискальное здоровье для инвесторов, так чтобы ее монетарное руководство могло обеспечить долгосрочную ценовую стабильность и конвертируемость, с достаточными золотыми резервами для поддержания валюты. Учитывая существовавшие на тот момент идеологические допущения, эти условия должны уже были существовать до возвращения к золотому стандарту, но они редко существовали (Hamilton 1988). Недостаток золота не помог. Более того, большинство правительств вернули свои валюты к их довоенному паритетному уровню в качестве грубого сигнала надежности, который, как они утверждали, был необходим для национальной чести. Таким образом, националистическая идеология также сыграла в этом определенную роль (Eichengreen 1992: 163; Nakamura 1988: 464). Страна демонстрировала свое могущество, завышая стоимость своей валюты; надежность была для инвесторов, которые обладали возможностью начать скупку валюты. «Деловое доверие», которое, как отмечает Блок, в целом является главным ограничением, наложенным на автономию государства, в это десятилетие главным образом было доверием финансового капитала. Транснациональная власть финансовых спекулянтов, которая так очевидна сегодня, на самом деле не нова, как не нова и напряженность между национальным



и транснациональным аспектами капитализма. Но в период между войнами инвесторы в основном происходили из владевших землей и собственностью семей старого режима, господствующего класса с конца XIX в. до Великой депрессии.

Избранный уровень для возвращения к золотому стандарту имел мало отношения к существующему на тот момент здоровью экономики. Большинство валют были переоценены (Британия, Италия, Япония и Скандинавские страны), хотя две важные валюты были недооценены (Франция и Соединенные Штаты). Золотые запасы и валюты слабо соотносились друг с другом: 40% мировых золотых резервов были перекачаны в Соединенные Штаты, и французская недооценка в конечном итоге затянула оставшиеся 30%. Они накапливали, «стерилизовали» свое золото, вместо того чтобы использовать его продуктивно, делая его недоступным для прочих стран. С точки зрения мировой экономики это была серьезная ошибка, идеологически мотивированная в контексте геополитического соперничества. Это создало недостаточные золотые резервы по всему миру, вызывая обеспокоенность инвесторов. Решения принимались финансовыми властями в каждом национальном государстве отдельно; никто не принимал на себя ответственности за международный порядок (Moore 2002: 262–263). Американскому изоляционизму суждено было сыграть особенно разрушительную роль. Таким образом, национальная «клетка» была первой проблемой золотого стандарта. Шло становление глобальной экономики, но не существовало ни гегемона, ни комитета, отвечающего за нее. Это была слабость экономики, существовавшей между войнами, но она не обязательно должна была быть слишком затратной. Тем не менее слабость была вскрыта экономическим кризисом.

Дефляционные тенденции означали, что страны с переоцененными валютами были вынуждены проводить жесткую кредитно-денежную политику, чтобы снизить отток золота и рыночные спекуляции. Они намеренно вводили в депрессию свои экономики вместо необходимой монетарной и фискальной экспансии, поддерживая свои платежи золотом, что сигнализировало инвесторам о здоровье их экономик. Правительствам с недооцененными валютами, вероятно, следовало восстановить их уровень, но никаких наказаний в случае, если они этого не делали, не следовало, и Соединенные Штаты и Франция никогда достаточно не восстанавливали его, чтобы улучшить самочувствие мировой экономики. Вместо этого имел место чрезмерный упор на сбалансированность бюджетов (Bernanke and James 1991; Clavin 2000: 55; Temin 1989: 19–25) — еще одна слабость, хотя также не фатальная.

Такое положение дел имело последствия для классового конфликта, который обострился после Первой мировой войны и большевистской революции. Политическая экономия была нацелена на расположение инвесторов, а не масс. Министры финансов и главы центробанков сами происходили из классов инвесторов. Окончание Первой мировой войны принесло подъем демократии и классового сознания народа. Рабочие, мелкие крестьяне и прочие видели, что дефляционная классовая направленность золотого стандарта вредит им. Слабая инфляция была на руку рабочим и мелким крестьянам, дефляция вредила им, как вредила она и тем секторам экономики, у которых были долги или которые нуждались в займах для финансовой активности. Дефляция снижала цены на их сырьевые товары и увеличивала реальную стоимость их долгов, но дефляция была на руку большинству средних и высших классов, особенно тем из них, кто имел фиксированные доходы, и рентье, активы которых росли в реальном выражении (Clavin 2000: 58–59).

Конфликт классовых интересов продолжал играть важную роль во внутренней политике на протяжении 1920-х гг. Это не было фундаментальной слабостью, поскольку ситуация смягчалась способностью консерваторов мобилизовать традиционные институты почтения и клиентелизма, чтобы получить большинство голосов рабочих и нижней прослойки среднего класса. Первые послевоенные годы ознаменовались наступлением левых, как описывается в главах 6 и 9. Чтобы успокоить вновь организовавшихся рабочих, зарплаты были резко подняты. Однако, поскольку другие классы сопротивлялись реальному перераспределению, результатом стала инфляция, особенно в странах с сильными рабочими движениями, таких как Германия. Инфляция навредила большинству населения и увеличила поддержку консерваторов, верных дефляционному курсу. Их правительства нанесли рабочим жестокий удар, увеличив безработицу и снизив зарплаты. Дефляционные правительства знали, что разжигают классовый конфликт, и потому иногда модифицировали свою политику, чтобы помочь определенным группам, могущества которых они боялись, но их тенденции были отчетливо регрессивными.

Во Франции Картель левых (левоцентристская коалиция) пришел к власти и намеревался обложить налогами богатых и капитал, чтобы сократить дефицит. Это спровоцировало бегство капитала, увеличившее размах фискального кризиса. Инвесторов тайно поддерживал французский центробанк, готовый идти на риск кредитно-денежного коллапса, лишь бы низложить левых. Большинство центристов были вынуждены покинуть картель, это покончило с ним и привело к власти более

консервативный режим Пуанкаре. Затем парламент наделил его полномочиями принимать бюджет без голосования парламента. Он отказался от попыток «потрепых богатых», введя жесткую бюджетную политику, которая остановила отток капитала (Mouge 2002: главы 4, 5, р. 261; Eichengreen 1992: 172–183). Эта борьба продемонстрировала превосходство политической власти транснационального делового доверия над национальной «клеткой» организованного труда даже при поддержке основных национальных партий и значительной части среднего класса. Власть финансового капитала древнее, чем думают большинство современных комментаторов, что осознали также и теоретики мир-системного анализа.

Столкнувшись с подобным классовым могуществом, миноритарное лейбористское правительство в Британии также пало. Фунт стерлингов был переоценен примерно на 10%, благодаря чему промышленники были вынуждены сократить свои издержки на 5–10%, чтобы оставаться конкурентоспособными. Они сделали это в основном за счет фонда оплаты труда, что усилило индустриальный конфликт (Clavin 2000: 50–1). Кейнс понимал классовые последствия возвращения к золотому стандарту консервативного канцлера казначейства Уинстона Черчилля, осуждая его как «вынужденное усиление безработицы» для понижения уровня зарплат. Он предсказывал, что это принесет расширение социального конфликта и даже угрозу демократии (Skidelsky 1983: 203). Во время всеобщей забастовки 1926 г. Черчилль вновь сыграл классового воина и выиграл. После долгой и ожесточенной забастовки профсоюзы были повержены. Кейнс ошибался — демократия продолжала существовать, хотя и с уклоном вправо.

В Германии дефляция и возвращение к золотому стандарту также позволили работодателям увеличить продолжительность рабочего дня и сократить размеры реальных зарплат, в то же время налогообложение стало более регрессивным. Ранние завоевания рабочих в Веймарской республике были обращены вспять. Практически во всех странах издержки дефляции перекладывались непосредственно на рабочих и фермеров (Polanyi 1957: 229–233; Alesina and Drazen 1991: 1173–1174). Это было особенно очевидно в Соединенных Штатах, где организация рабочего класса была пренебрежительно малых размеров. Правительства продолжали в качестве приоритета рассматривать стоимость своих валют, чтобы сохранить «доверие» транснациональных инвесторов, поддерживаемых более воинственно настроенным средним классом. Левое сопротивление было преодолено, и в середине 1920-х гг. политика сдвинулась вправо. Однако это принесло экономический спад, поскольку снизило

массовое потребление и потенциал роста. Старый режим находился в подвешенном состоянии, это была еще одна слабость, которая могла быть вскрыта в ходе реального кризиса.

Золотой стандарт также сталкивался с возрастающим национализмом, направленным за границу, хотя он не был столь уж агрессивным, поскольку практически все уже достаточно завоевались. До войны геополитическое соперничество было более изолированным от международных финансов. Теперь же мирные договоры принуждали Германию и Австро-Венгрию платить крупные репарации Франции и Британии. Кейнс рассматривал эти репарации как непродуктивную форму перераспределения, приносящую экономические трудности. И хотя Соединенные Штаты с большим пониманием, чем Британия и Франция, относились к этим репарациям, они настаивали на выплате британских и французских военных долгов. Германия же, первоначально находившаяся в крайне стесненном экономическом положении, могла выплачивать репарации только с помощью больших частных американских займов для восстановления своей экономики. Доллары дали остальным странам возможность выплачивать репарации и займы, тем не менее Соединенные Штаты, находясь под внутренним политическим давлением, поддерживали средние таможенные ставки на уровне 33%, что затрудняло экспорт достаточного количества иностранных товаров в Соединенные Штаты, чтобы платить по американским займам. Как сказал один банкир: «Долги всего внешнего мира нам — это веревки вокруг шей наших должников, за которые мы тянем их за собой. Наши торговые ограничения — это вилы, прижатые к их телам, с помощью которых мы их сдерживаем» (Clavin 2000: 87). Теория зависимости, примененная ко всему миру! Технологический динамизм экономики США вел к большей производительности рабочих и избытку производственных мощностей, способствуя дальнейшему понижению цен на американские товары. Очевидно, что любое сокращение американских займов было бы равносильно прекращению функционирования системы. Соединенные Штаты действительно продолжали кредитование, но не регулировали внутреннюю политику в ответ на соответствующие регулировки за рубежом. Не хватало геополитического сотрудничества (Moure 2002; Clavin 2000; Eichengreen 1992: 209–210). Киндлбергер был прав, негативно оценивая период между двумя мировыми войнами: фундаментальной причиной отсутствия стабильного международного режима было то, что Первая мировая война не разрешила геополитического соперничества. Глобально это была дуальная транснационально-интернациональная экономика без эффективного институционального порядка.

Для достижения подобного порядка не требовался мировой гегемон; проблема была в том, что данная (послевоенная) система с множеством акторов власти не могла обеспечить порядка во время кризиса в отличие от своего довоенного аналога.

В 1923 г. германское правительство объявило, что не может выплачивать репарации. В ответ на это французское и бельгийское правительства отправили солдат оккупировать Рейнскую область. Германия с крохотной армией, разрешенной Версальским мирным договором, не могла им противостоять, но возмущенное местное население устроило сидячую забастовку, поддерживаемую кредитами Рейхсбанка, которые вызвали гиперинфляцию и лишь дальше отодвинули Германию от уплаты репараций или займов. Франция не могла финансировать свой бюджет из репарационных платежей, как надеялась. Вместо этого ей пришлось поднимать налоги, что провоцировало классовый конфликт. Правительство США отказалось смягчить кризис, сократив размер европейских долгов, но вместо этого предлагало частные американские займы, которые лишь увеличивали размер долга. Соединенные Штаты выступили с предложением плана Дауэса, изменяющего порядок германских репараций. Он мог сработать, но к 1928 г. кризис распространился повсеместно и серьезно подрывал международное сотрудничество.

Сообщество великих держав могло поддерживать золотой стандарт, как до войны, но не в условиях геополитических конфликтов. Соединенные Штаты могли принять на себя экономическую гегемонию в принципе, но не на практике, поскольку большинство американцев были убеждены в первостепенной важности внутренней политики. Конгресс должен был принять экономическую политику, но был слишком узколобым, неспособным видеть потенциальные долгосрочные выгоды для своих округов или штатов от здоровой международной экономики. Вудро Вильсон потерпел неудачу в попытке уговорить американцев вступить в Лигу Наций. Американцы не были заинтересованы в международном сотрудничестве, не говоря уже о гегемонии. Ни сообщество держав, ни Соединенные Штаты не могли возглавить мировую экономику. Это не несло с собой неотвратимой катастрофы, но стало бы источником проблем в случае еще одного кризиса.

## ОТ РЕЦЕССИИ К ВЕЛИКОЙ ДЕПРЕССИИ

Теперь рецессия началась уже в целом ряде стран. Она охватила Австралию и Голландскую Ост-Индию в 1927 г., Германию и Бразилию в 1928 г. и в начале 1929 г. Аргентину, Канаду и Польшу

до краха США. За исключением Германии, первыми пострадали сельскохозяйственные страны, и сельское хозяйство инициировало кризис. Оно с очевидностью было самой важной мировой отраслью экономики. Первая мировая война предоставила возможности для экспорта крестьянам из стран, не участвовавших в войне, но с ее окончанием произошло восстановление сельского хозяйства в странах-участницах и в странах, переживших блокаду, и в сочетании с продолжавшимся техническим развитием в сельском хозяйстве это привело к перепроизводству, падению цен и доходов. Большинство крестьян по всему миру продавали свою продукцию торговцам, которые, в свою очередь, продавали ее городам или на экспорт. Крестьянам нужны были деньги, чтобы платить налоги, но, когда цены упали, крестьяне в колониях и независимых государствах, таких как Китай, попали в тиски между их собственными падающими прибылями и требованиями землевладельцев и сборщиков налогов. Они обращались к заимодавцам, но столкнулись с риском потерять собственную землю за долги. Хотя внимание экономистов приковано к финансовому сектору и промышленности во времена Великой депрессии, наибольший удар был нанесен по мировому крестьянству (Rothermund 1996). Даже в развитых странах, таких как Соединенные Штаты и Франция, до 30% населения по-прежнему работало в сельском хозяйстве. Их снизившийся спрос был основной мировой дефляционной силой депрессии, как это было и во времена последней Великой депрессии 1870-х гг.

Наиболее тяжелый оборот рецессия приняла в Соединенных Штатах и других развитых странах. Некоторые отрасли американской промышленности были больны еще до того, как она разразилась. Горное дело, лесная и текстильная промышленность испытывали трудности на протяжении почти всего десятилетия; строительство пошло на спад после 1925 г. Этому способствовал, в частности, демографический фактор. В результате военных потерь и сокращения иммиграции (например, в Соединенных Штатах) создавалось меньше домохозяйств и, как следствие, сокращался спрос, особенно на жилье. Затем в первой половине 1929 г., до обвала фондового рынка, вниз пошел индекс общего промышленного производства, свидетельствуя о проблемах в реальном секторе экономики. Чрезмерные инвестиции в основной капитал, за которыми последовали переизбыток производственных мощностей и резкое падение инвестиций, вызвали дефляцию и способствовали распространению рецессии. Те, у кого были долги, на фоне дефляции цен или снижения спроса на их продукцию сталкивались с риском дефолта по займам. Они сокращали текущие расходы, чтобы иметь возможность заплатить по долгам, способствуя дальней-

шему снижению спроса. Бизнес стал рушиться, поскольку резко сократились фабричные заказы и заказы на строительство. Подобного взгляда «долг — дефляция» на Великую депрессию придерживается среди прочих бывший председатель Федеральной резервной системы Бернанке (Bernanke 2000). По иронии истории в 2008 г. ему пришлось иметь дело с похожей последовательностью событий.

Все это неожиданно усугубилось из-за пузыря на фондовом рынке, возникшего в результате иной причинно-следственной цепи. В 1928 и 1929 гг. индекс курса ценных бумаг неожиданно стал расти темпами, превышающими темпы роста индекса дивидендов, что является признаком перегрева фондового рынка. В середине 1929 г. композитный индекс цен акций инвестиционных фондов закрытого типа оказался переоценен примерно на 30% — признак чрезмерного доверия инвесторов (White 1990; De Long and Shleifer 1991; Rappoport and White 1993, 1994). Это свидетельствовало о надуваемом кредитными деньгами пузыре, который отчасти скрывал разворачивавшуюся рецессию. Нелегко объяснить подобный переоцененный рынок акций, но кредиты были слишком доступными, а прибыли — высокими, поэтому цены акций и прибыли продолжали расти, и инвесторы предполагали, что так будет продолжаться. В Америке это был период ликования и гордости по поводу уровня технических инноваций в стране, что усугубляло чрезмерно бычий фондовый рынок. Комбинация этих двух проблем, движимых развитием техники чрезмерных инвестиций (особенно в электрификацию фабрик) и низкого потребления, была неустойчивой, создававшей существенные избыточные мощности к 1929 г. в размере от 14 до 31% (Beaudreau 1996).

Что было необходимо для созидательной части шумпетеровского процесса созидательного разрушения, так это рост в новых отраслях промышленности, таких как автомобилестроение и электрические потребительские товары для домохозяйств, но потребительский спрос был слишком низок, чтобы поддержать необходимое расширение этих отраслей. Когда зарплаты растут намного меньше производительности или прибылей предприятий, избыточные производственные мощности и инвестиции приводят к взрыву пузыря на фондовом рынке. Рост неравенства также никак не способствовал спросу, поскольку богатые тратят меньшую долю своих доходов на потребление, чем средний и рабочий класс. Кредитные институты для этих людей были слабо развиты, а потому не могли способствовать созданию искусственного спроса (хотя наш собственный опыт 1990-х и 2000-х гг. не говорит, что это было бы удовлетворительным решением).

Президент Гувер, его советники и ФРС признавали, что спекуляции были излишними. К сожалению, доминирующая фракция была убеждена в правильности теории «ликвидационизма». Они ожидали, что рынок в конце концов сам себя регулирует — в современных терминах их можно было бы назвать неолибералами. Роль государства, по их убеждению, состояла исключительно в помощи рынку с ликвидацией плохих денег, неэффективных производителей, глупых инвесторов и рабочих, получавших слишком большую зарплату. Законы капитализма были жесткими, но существовала уверенность в том, что они работают. Поэтому в январе 1928 г. ФРС начала оказывать дефляционное давление на рынки, сократив денежную массу и подняв учетную ставку на полтора процентных пункта — до 5% (Hamilton 1987). Она также препятствовала займам, обеспеченным акциями. ФРС успешно поборолла две небольшие рецессии в 1920-х гг. при помощи дефляции (за счет рабочих) и рассматривала нынешнюю как еще одну возможность ликвидации, дирижируя снижением цен на фондовом рынке, ростом безработицы и снижением зарплат. Для большинства чиновников и экономистов это было панацеей, одобренной такими разными экономистами, как Шумпетер, Хайек и Роббинс. Они рассматривали рецессии как неизбежные встряски против неэффективности — необходимая обратная сторона шумпетеровского представления о капитализме как созидательном разрушении. Действительно, Шумпетер утверждал, что имеет место выбор между рецессией сейчас и еще худшей рецессией впоследствии, если правительство попытается стимулировать экономику.

Они ошибались. К несчастью, дефляция сработала слишком хорошо, поскольку экономика уже была на спаде, и это сочетание превратило взрыв пузыря в крах 29 октября 1929 г. — день, когда американские обыкновенные акции потеряли 10% стоимости. Крупный общий шок отрицательного спроса пришел вскоре после этого обвала (Cecchetti and Karras 1994). Безработные и те, кто боялся безработицы, резко сокращали свои расходы на потребительские товары. Потребление рухнуло в 1930 г., углубив рецессию (Romer 1990, 1993: 29; Temin 1976: 65; 1981; R. Gordon 2005). Теперь те, кто обладал капиталом, получили стимул не инвестировать; на фоне дефляции деньги росли в цене, если они их просто не тратили. Это усугубило падение промышленного производства, увеличив избыток производственных мощностей и долгосрочные товарно-материальные запасы. Мотив прибыли, ключевой для капитализма, был извращен. Сумма индивидуальных капиталистических предпочтений могла быть коллективным злом. Джордж Оруэлл изображает коллективное безумие Великой депрессии в следующей



сцене из книги «Дороги на Уиган-Пирс»: «Несколько сотен мужчин рисковали своими жизнями, и несколько сотен женщин барахтались в грязи часами... усердно разыскивая крошечные кусочки угля» для отопления своих домов. Для них этот с трудом добытый «бесплатный» уголь был «даже важнее еды». Простаивающие рядом неподалеку от них машины прежде использовались, чтобы за пять минут добыть больше угля, чем теперь они могли собрать за день.

В конце 1930 г. в Соединенных Штатах разразилась первая из четырех банковских паник. Семьсот сорок четыре банка рухнули преимущественно в сельских областях в результате сельскохозяйственной депрессии. Поскольку процентная ставка росла, долги крестьян достигли запредельных размеров, к тому же с большим количеством маленьких банков, чем в других странах, банки в США в сельских областях оказались уязвимы. Так как в то время не существовало никакого страхования вкладов, вкладчики могли потерять все, поэтому они паниковали и снимали все средства. Вторая волна крушения банков ударила с июня по декабрь 1931 г. Не менее 9 тыс. банков обанкротилось в ходе 1930-х гг. Уцелевшие банки стали более осторожными в кредитовании и начали увеличивать собственную капитализацию, а не выдавать займы, добавляя тем самым дефляционное давление и раскручивая нисходящую спираль денежной массы. С ежегодным падением цен на 10% лучшей инвестиционной стратегией было не инвестировать, а дожидаться следующего года, когда доллар будет стоить на 10% больше. Государство отвечало на падение прибылей сокращением расходов, создавая тем самым дополнительное дефляционное давление. Перемены наступили, когда Рузвельт объявил «банковские каникулы» на одну неделю в марте 1933 г. Пока банки были закрыты, по ним прошла армия инспекторов с проверкой, отделив платежеспособные банки от неплатежеспособных. Это по крайней мере восстановило доверие к банковскому сектору. Их регуляция, которую осуществила Федеральная корпорация страхования депозитов, последовала в январе 1934 г.

К 1930 г. это уже было нечто намного худшее, чем просто циклическая рецессия, особенно в Соединенных Штатах. Средний спад производства в 15 странах, где он начался до 1931 г., составил 9%, а в Соединенных Штатах — 21%. Индекс потребительских цен упал на 2,6%, денежная масса в обращении и банковские резервы упали на 2,8%, а реальная процентная ставка выросла и составила более 11% — самую высокую отметку со времен рецессии 1920–1921 гг. (Hamilton 1987). Между 1929 и 1933 гг. реальный ВВП США упал на 30%, официальная безработица выросла с 4 до 25% (хотя ее реальный уровень составлял око-

ло 33%), а реальные совокупные внутренние частные инвестиции упали на умопомрачительные 85%. Как мы уже убедились, это не был один отдельный великий кризис, а была серия шоков, которые наложились друг на друга, вскрыв слабости в экономике и политике правительства.

И все же удар Великой депрессии по всему миру был неравномерным. Он тяжело поразил Европу и англоговорящие страны. Сильнее всего пострадали Канада, Соединенные Штаты и Германия, хотя Бельгия, Франция, Италия, Британия и некоторые латиноамериканские страны также заметно ощутили его. Но даже в двух указанных макрорегионах Соединенные Штаты и Канада потеряли в шесть раз больше дохода на душу населения, чем Британия, и в три раза больше, чем Франция. Великая депрессия также оказала незначительное воздействие и на другие части земного шара. Китай был задет слегка, а Советский Союз, Япония и ее колонии в Корее и на Тайване, а также Восточная Европа продолжали расти во время депрессии. Более того, ряд развитых стран довольно быстро из нее выбрались, отказавшись от золотого стандарта и стимулировав свои экономики. Соединенные Штаты могли поступить точно таким же образом и в действительности позднее так и поступили, но чрезмерная самонадеянность американцев в 1937 г. создала еще одну рецессию, и лишь возросший спрос на промышленную продукцию во время Второй мировой войны позволил их экономике полностью восстановиться. Эти международные и макрорегиональные различия вызывают у меня предположение, не была ли Великая депрессия скорее этноцентричной. Удивительно, но факт: от нее больше всего пострадали белые. Я не уверен, что название «Великая белая депрессия» приживется, хотя оно и внесло бы некоторую точность, но не все белые пострадали; некоторые новые отрасли промышленности процветали, и зарплаты в них часто росли. На самом деле под внешней видимостью экономических циклов здоровье народа в развитых странах, измеряемое увеличением среднего роста людей, продолжало улучшаться (Floud et al. 2011). Это был полуглобальный полукризис капитализма.

## СПОРЫ ЭКОНОМИСТОВ О ПРИЧИНАХ

В Соединенных Штатах каскад кризисов был действительно ужасающим. На протяжении всей последовательности отдельных шоков ФРС продолжала проводить жесткую кредитно-денежную политику, которая ухудшала положение дел (Romer 1993). Она позволяла банкам банкротиться. Монетаристы

сосредоточились на этой ошибочной политике ФРС. Милтон Фридман и Анна Шварц (Friedman and Schwartz 1963: 396) решительно заявляют: «Монетарные силы были первопричиной Великой депрессии». Тем не менее их метод не может подтвердить настолько категоричное заявление, поскольку они рассматривают исключительно монетарные факторы; это в большей степени монетаристский нарратив, чем объяснение. Они рассказывают о том, как в середине 1920-х гг. ФРС допустила слишком быстрый рост денежной массы, а затем потратила оставшуюся часть десятилетия на то, чтобы ее обуздать, продолжая заниматься этим наперекор рецессии. С наивысшей отметки в августе 1929 г. до «дна» в марте 1933 г. денежная масса сократилась более чем на треть. Они переименовали Великую депрессию в «Великое сжатие» — падение доходов, цен и предпринимательской активности, вызванное шоком от неумелой политики ограничения денежной массы.

Если бы ФРС предприняла необходимые действия и напечатала бы больше денег, обеспечивая банки, оказавшиеся в затруднительном положении, резервным финансированием или покупая государственные облигации на открытом рынке, чтобы влить больше ликвидности после того, как банки обанкротились, это «смягчило бы жесткость сокращения и, весьма вероятно, окончило бы его намного раньше» (Friedman and Schwartz 1963: 300–301).

Первое из этих утверждений представляется справедливым, второе — более спорным. Жесткая кредитно-денежная политика, продолжавшаяся до 1933 г., действительно углубила кризис. Поскольку Соединенные Штаты владели настолько большим количеством мирового золота, монетарная экспансия могла и не повлиять на конвертируемость их валюты и могла быть использована против рецессии. Бордо с соавторами (Bordo et al. 1999) утверждают, что ФРС могла бы противостоять спекулятивным атакам крупными покупками на открытом рынке. Тогда, утверждают они, банковская паника не последовала бы и рецессия не переросла бы в депрессию. Разумеется, чиновники должны были предоставить должные суммы в правильные сроки, что выглядит несложным лишь постфактум.

Исследуя причину несоответствия кредитно-денежной политики, предложенной ФРС в качестве решения, проблемам рецессии, Фридман и Шварц могут предложить лишь неправдоподобную теорию «великих людей». Если бы Бенджамин Стронг, президент Федерального резервного банка Нью-Йорка на протяжении 14 лет, не умер в 1928 г., а остался бы ведущей фигурой в ФРС, то «Великого сжатия» могло бы и не быть. Фридман и Шварц утверждают: «Подробная история всех банковских

кризисов в новейшей истории демонстрирует, сколь многое зависит от наличия одного или более выдающихся личностей, готовых взять на себя ответственность и руководство. Это было фиаско финансовой системы, уязвимой для кризисов, которые могло разрешать только подобное руководство» (Friedman and Schwartz 1963: 418). Это весьма неправдоподобно; маловероятно, что Стронг повел бы себя по-другому, останься он на своем посту в 1929 г., поскольку он разделял представление о самонастройке рынка (Temin 1989: 34, Eichengreen 1992: 252). Практически все чиновники так думали и уже использовали подобную политику прежде, и им казалось, что она срабатывает. Они полагали, что есть хорошие основания для такой политики и что она была глубоко укоренена в здравом смысле и обществе того времени. Почему они думали именно таким образом, мы должны постараться объяснить.

Некоторые экономисты попытались определить относительную значимость различных причин депрессии, перечисленных выше. Чеккетти и Каррас пришли к заключению, что шоки и сокращение денежной массы внесли практически равный вклад в изначальное снижение, и затем в конце 1931 г. за ними последовал производственно-сбытовой коллапс. Вплоть до 1931 г. монетарные факторы могли быть вторичными; до этого времени немонетарные факторы ответственны за сокращение номинальных доходов примерно на три четверти (Gordon and Wilcox 1981: 67, 71; Gordon and Veitch 1986; R. Gordon 2005: 25–28). Фэклер (Fackler 1998) оценивает три альтернативных механизма, посредством которых рецессия стала депрессией: падение денежной массы (как утверждают Фридман и Шварц), падение потребления (объяснение Темина) и представления о роли долгов, дефляции или кредита (Bernanke 2000: глава 2). Его заключение предполагает, что все три оказали воздействие, накладываясь друг на друга (ср. Brunner 1981).

Фридман и Шварц (Friedman and Schwartz 1963: 359) справедливо добавляли, что американские проблемы распространялись по всему миру через золотой стандарт. Его фиксированные обменные курсы, в то время как Соединенные Штаты и Франция накапливали золото, передавали воздействие падающих цен и прибылей в Соединенных Штатах другим экономикам. Международные займы США тотчас же упали, что особенно сильно ударило по аграрным странам и сократило экспортные возможности зарубежных стран. Они чувствовали, что должны ограничить кредит и поднять процентные ставки. Это означало, что они также проводили дефляционную политику посреди рецессии. Если бы политики ослабили кредитно-денежную и фискальную политику, это стало бы угрозой для их возмож-

ности обменивать золото по оговоренной ставке. Правительства чувствовали, что их руки связаны, в то время как их экономики рушились, до тех пор пока они не откажутся от привязки их валют к золоту (Eichengreen 1992: 12–13, 216–222, 392; Bernanke 2000: глава 1). Как писал Кейнс, «золотые оковы» сдерживали национальные экономики, распространяя дефляционное воздействие политики ФРС по всему миру.

Существовало и националистическое средство: каждой нации следовало отказаться от золотого стандарта и стимулировать свои экономики, как призывал Кейнс. Действительно, у тех, кто отказывался от золотого стандарта быстрее и затем стимулировал свои экономики, дела шли лучше. Менее крупные экономики обычно отказывались от него первыми: Австралия отошла от золотого стандарта в 1929 г., за ней последовали Норвегия, Швеция, Дания, Финляндия, Новая Зеландия, Канада, Япония, некоторые латиноамериканские страны и одна крупная экономика — Соединенное Королевство в 1931 г. (Bernanke James, 1991). Те страны, которые вслед за этим тут же девальвировали свои валюты, быстрее восстановились после депрессии, поскольку это снимало с них дефляционные ограничения и стимулировало их экспорт. Сработал национализм, снижающий глобализацию! Как мы увидим в главе 13, в Японии министр финансов Такахаши ликвидировал привязку иены к золоту, снизил процентную и обменные ставки и увеличил бюджетные расходы, достигнув самого стремительного восстановления экономики из всех. Испания, которая никогда не придерживалась золотого стандарта и не обладала большой внешней торговлей, не испытала депрессии вовсе. Преимущества отказа от золотого стандарта снижались по мере того, как все больше стран переставали его придерживаться. Три основные державы (Германия, Соединенные Штаты и Франция) дольше всего его придерживались с помощью строгого обменного контроля. Между 1930 и 1933 гг. германский канцлер Брюнинг проводил ужасно дефляционную стратегию, пытаясь найти баланс путем мер жесточайшей экономии и в то же время остаться верным золотому стандарту. В Германии кризисы углублялись каскадом и далее.

Конкурентные девальвации не создают общего блага. Если страна проводит девальвацию, ее экспорт дешевеет и в принципе это делает возможным ее выход из рецессии посредством экспорта. Но весь эффект от этого теряется, если ее торговые партнеры делают то же самое. В 1930-х гг. 20 стран девальвировали свои валюты более чем на 10%, а некоторые даже девальвировали валюты более чем в пять раз, таким образом, практически ни одна страна не получила конкурентных преимуществ, за исключением очень краткосрочных. Страны также не могли

найти выход из депрессии через экспорт, поскольку международный спрос также был снижен. За время депрессии международная торговля сократилась на треть, что было индикатором снижения глобализации. Полезным было то, что страны одна за другой переходили к мягкой кредитно-денежной политике, перестав более заботиться о поддержании обменного курса. Эти монетарные стимулы ощущались глобально и помогли запустить и поддержать восстановление. Поскольку они также имели тенденцию к перераспределению от капитала к труду, долги держателям облигаций упали в цене. Разумеется, лучше было бы, если бы страны координировали стимулирующую монетарную политику (и тем самым избежали был громадных колебаний в обменных курсах), но, поскольку для этого еще не существовало институтов, были применены национально-клеточные решения. Страны, находившиеся в трудном положении, понимали, что у них нет иного выбора, кроме как проводить одностороннюю политику, к тому же кредитно-денежное смягчение путем конкурентной девальвации было лучше полного отсутствия смягчения.

Многие экономисты придерживаются двухфакторного монетарного объяснения Великой депрессии: ошибки кредитно-денежной политики ФРС плюс золотой стандарт (Eichengreen 1992; Bordo et al. 1998; Bernanke 2000: глава 1; Smiley 2002; H. James 2001; Clavin 2000). Оба фактора предполагают регуляторные механизмы, которые не сработали. Для неолибералов это доказывает, что государство не должно вмешиваться в функционирование рынка. Это подразумевает, что не было никаких структурных несоответствий, с которыми не могла бы справиться более проворная и ловкая государственная политика. Все это высоко специальные вопросы, которые выходят за рамки моей компетенции, но дискуссия представляется слишком узкой. Мы, разумеется, должны рассматривать ФРС, золотой стандарт и все прочие финансовые факторы в совокупности с тем, что происходило в мировом производстве. Хотя современные теории экономического роста делают акцент на институтах и технике, эти подходы редко применяются для изучения Великой депрессии, за исключением финансовых институтов. И все же рецессия началась в производстве, а не на фондовом рынке, банках или в ФРС. Коул с соавторами (Cole et al. 2005) демонстрирует, что монетарный и дефляционный шоки внесли всего лишь одну треть от падения по 17 странам, которые они исследовали за период с 1929 по 1933 г. Вклад производственных шоков составил две трети. Поэтому давайте перейдем к производству.

Бернштейн (Bernstein 1987) рассматривает финансовый кризис как усугубление производственных проблем, неравномер-

но распространенных среди отраслей экономики. Он фокусируется на воздействии шоков с 1928 по 1932 г. на национальную экономику в переходный период от эры доминирования второй промышленной революции, в центре которой были такие отрасли, как текстильная, сталелитейная, транспортная и горнодобывающая. Они производили большую часть добавленной стоимости в экономике до Первой мировой войны, хотя, как я уже подчеркивал, это все еще была экономика с весьма низким потребительским спросом. Однако Соединенные Штаты двигались к экономике, в которой после Второй мировой войны будут доминировать отрасли, ориентированные в большей степени на производство товаров массового потребления и услуги, такие как производство бытовой техники, автомобилестроение, самолетостроение, нефтяная, табачная, химическая промышленность, производство полуфабрикатов плюс услуги, такие как торговля, транспорт, финансы и управление. Проблема заключалась в том, что в период между двумя мировыми войнами предшествующая группа отраслей промышленности все еще доминировала в экономике в целом, обеспечивая большую часть промышленной занятости в Америке; однако эти отрасли больше не были динамичными. Они были зрелыми и относительно концентрированными, их эпоха технологического динамизма была уже в прошлом. Поэтому теперь они уже не были столь привлекательными для инвесторов. Новые отрасли были их противоположностью: растущими, обладающими высокой конкурентоспособностью и технологическим динамизмом. Они действительно привлекали инвестиции, более того, акции высокотехнологичных отраслей были центром пузыря на фондовом рынке. Их крах был в определенном смысле результатом слишком быстрых технологических инноваций. После депрессии уровень инвестиций в этот сектор восстановился довольно быстро, но он все еще оставался относительно маленьким, не в состоянии поглотить весь свободный капитал.

Филд (Field 2011) пишет, что вопреки видимости на протяжении всего десятилетия Великой депрессии производительность экономики на самом деле росла благодаря новым отраслям и продукции. К 1941 г. производилось практически на 40% больше, чем в 1929 г., без увеличения продолжительности рабочего дня и вложений частного капитала. Увеличение почасовой выработки было преимущественно результатом технических и организационных нововведений. Имел место большой рост инвестиций в научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) вопреки падению спроса и снижению прочих форм инвестиций. Появлению новой продукции способствовала и перекачка средств из программы по строитель-

ству дорог «нового курса», и, как пишет Филд, креативные предпринимательские ответы на невзгоды. Эти блага в большинстве своем пришли в конце периода «нового курса; во время же самой Великой депрессии новые продукты еще не обладали достаточным экономическим весом, чтобы поднять агрегированные национальные инвестиции, занятость и спрос до здорового уровня. Эти новые отрасли в большей степени зависели от потребительского спроса, а он в 1920-х гг. рос очень медленно в силу относительно неравномерного распределения доходов в пользу богатых. Затем по ним ударил крах эффективного спроса после 1929 г. И хотя эти отрасли действительно росли, их рост был ограничен низким агрегированным спросом. Созидательное разрушение может включать необходимость с трудом пробраться через период разрушения, прежде чем по-настоящему расцветет созидание. Капитализм — не равновесная система. Созидание такого типа, которое гарантирует полную занятость, не является необходимой тенденцией капитализма, как мы снова видим это сегодня. После Великой депрессии потребовалась Вторая мировая война для создания общего роста, который придал новым отраслям достаточный вес в экономике, чтобы возглавить будущий рост на основе растущей производительности и массового потребительского спроса.

Представление об экономике переходного периода от отраслей тяжелой промышленности второй промышленной революции к ориентированному на потребительский спрос производству помогает объяснить, почему Великая депрессия была вызвана чрезмерным накоплением капитала, почему она была единичным событием, а также почему в Соединенных Штатах она продолжалась так долго. Даже кейнсианская политика государственных субсидий, проводимая во всех отраслях, не была наиболее подходящей реакцией, поскольку она стимулировала одновременно и новые, и старые отрасли. Более избирательная промышленная политика, проводившая различие между потребностями различных отраслей, сработала бы лучше, хотя опять же задним числом легко рассуждать! Во время «нового курса» один из близких советников Рузвельта Рексфорд Тагвелл отстаивал похожую стратегию. Бернштейн полагает, что, если бы он был услышан, можно было ожидать более стремительного восстановления. Но Тагвелл был из числа левых сторонников «нового курса», не руководящих проводимой политикой, и, как это чаще всего и бывает, правительство имеет тенденцию «захватываться» политически укорененными старыми отраслями, а не технологически динамичными новыми. Национальной администрации восстановления промышленности Рузвельта суждено было установить регулирование цен для



каждой отрасли промышленности, что сыграло отрицательную роль, в наибольшей степени содействовав стагнирующим отраслям.

Шостак фокусируется на технических инновациях. Поскольку техника была основным двигателем американского роста, ее осечки также важны. Он объясняет возникновение и продолжительность Великой депрессии в терминах неравномерного технического развития. Три ключевых растущих промышленных сектора 1920-х гг. (автомобилестроение, электроснабжение и радио) насытили свои рынки к моменту депрессии и стали пионерами трудосберегающего процесса инноваций. «Электрификация, конвейер и поточная сборка породили самый крупный десятилетний рост производительности труда, который страна когда-либо видела в 1920-х гг.». Привнеси эти отрасли множество новых продуктов в период между войнами, и результатом могла бы стать экономическая стабильность. Однако у всех трех был временной лаг до того момента, когда их продукция могла перейти на стадию массового производства. К 1929 г. автомобили уже «вышли в тираж», а современные самолеты (Дуглас DC-3 1935 г. выпуска) еще не были запущены в серийное производство. Радио уже насытило свой рынок, а телевидение еще не было введено в эксплуатацию. Технологии непрерывного производства осуществляли прорывы в изготовлении пластмасс, синтетических волокон и фармацевтических препаратов, таких, например, как сульфаниламиды и витамины, но они подразумевали более сложные технологии производства, на развитие которых потребовались десятилетия (и война). Они попали на массовый рынок только после Второй мировой войны (Szostak 1995: 112–113).

В 1920-х гг. эти динамично развивающиеся отрасли увеличивали свою производительность, а не количество рабочих мест, к тому же им не требовалось больших инвестиций. Количество занятых в промышленном секторе в 1920-х гг. оставалось постоянным, хотя выпуск продукции увеличился на 64%. Основные технологические прорывы сокращали, а не создавали рабочие места (Szostak 1995: 6, 103). По оценкам Шостака, отрасли, использовавшие эти технологии, лидировали в возникновении безработицы во время Великой депрессии. После учета прочих отраслей и добавления к этому эффекта мультипликации он оценивает общую дополнительную безработицу, имеющую их источником, в 13 млн — уровень безработицы на самой глубокой точке депрессии (Szostak 1995: 295). Он кратко рассматривает прочие страны и обнаруживает, что их опыт согласуется с его аргументацией. Аграрные общества, в которых подобных технологий не было, быстро восстанавливались от депрессии. У Бри-

тании были те же проблемы, что и у Соединенных Штатов, но, поскольку в 1920 г. она отставала в инновациях, она могла наступать твердую почву под ногами и быстрее восстановиться от депрессии (Szostak 1995: глава 13).

Дюмениль и Леви (Duménil and Lévy 1995) добавляют к технологическим менеджериальным инновациям. Производительность труда росла в тех фирмах и отраслях, в которых она дополнялась современными системами корпоративного менеджмента (включая электрификацию конвейеров) и модернизированными закупками, продажами, исследованиями и опытно-конструкторскими разработками. Как и Бодро, они утверждают, что результатом этого стал переизбыток производственных мощностей. 1920-е гг. уже видели высокий ежегодный уровень крахов фирм до 1,05%. Модернизаторы обычно были способны пережить депрессию, но большая часть основного капитала, занятого в традиционных отраслях и фирмах, была устаревающей. Между 1930 и 1932 гг. ежегодный уровень крахов фирм вырос до 1,35%, но многие из уцелевших фирм также были вынуждены закрыть некоторые подразделения. Половина подразделений в автомобильной промышленности была закрыта, хотя наиболее крупные заводы в целом устояли. Имела место не только более низкая загрузка производственных мощностей, но и прямое разрушение производственных мощностей, которое внесло свой вклад в сжатие экономики. Это усугубило инвестиционный кризис, поскольку большинству динамичных фирм не были нужны новые фонды, а инвесторы не собирались вкладывать деньги в стагнирующие фирмы.

По мере расширения и углубления рецессии правительства и банкиры поняли, что нуждаются в более тесном международном сотрудничестве. Необходимость устранения технических проблем золотого стандарта не была чем-то находящимся за гранью понимания банкиров, и они спешили советоваться друг с другом, чему способствовало то, что, подданными какого государства они бы ни являлись, они происходили из одного и того же социального класса, самого «эксклюзивного клуба во всем мире». В компании друг друга они были на короткой ноге, и им редко нужны были переводчики. Они были высокообразованными людьми (разумеется, все они были мужчинами), говорящими на английском или французском языке. Маркс назвал бы их исполнительным комитетом по управлению общими делами финансового капитала, к тому же они представляли собой небольшой транснациональный капиталистический класс, существовавший задолго до того, как социологи обнаружили этого «зверя». Однако они в основном были связаны рамками своей ортодоксии, и, хотя они были юридически автономны-

ми, государство практически не регулировало их деятельность, на практике им недоставало необходимой политической поддержки от правительств и партий, чтобы воплотить международное сотрудничество в реальность.

Как мы видели, геополитика уже вызывала напряжение в международной политической экономике с 1918 г. и далее, в особенности из-за механизмов репараций и военных долгов. К моменту депрессии национализм усиливался. Немецкие, австрийские и венгерские националисты по-прежнему требовали прекращения репараций, но были больше сосредоточены на возвращении утраченных территорий, которые были у них отобраны в соответствии с Версальским и Трианонским мирными договорами. Вслед за национализмом шло давление в пользу экономического самообеспечения. Все более привлекательным для каждого государства становился изоляционизм. Некоторые страны разумно бежали от золотого стандарта, но во время Великой депрессии правительства также стали устанавливать импортные тарифы и квоты, чтобы защитить свои золотовалютные резервы и национальных производителей. Соединенные Штаты стали в этом первыми, начиная с закона 1930 г. Смута — Хоули о тарифах. Имея своими истоками обещания президента Гувера фермерам еще до депрессии, этот закон реализовал их с еще большим размахом, поскольку ориентированные на бизнес республиканцы в палате представителей бросились поднимать тарифы на продукцию их местных отраслей. Они полагали, что если тарифы снизят иностранную конкуренцию на внутреннем рынке, то это снизит избыток производственных мощностей. Это было обманчиво легкое решение для рецессии, но оно угрожало долгосрочным интересам, поскольку прочие страны могли принять ответные меры и международная торговля пострадала бы. С одной стороны, здоровью экономики угрожала транснациональная власть финансового капитала, с другой — чрезмерный экономический национализм. Институты для ограничения и той и другой крайности еще не были разработаны; им пришлось ждать своего часа после окончания Второй мировой войны. На данный момент экономики стагнировали, глобальная экономическая интеграция затормозилась, а государства осваивали новые экономические функции.

У Гувера были собственные сомнения относительно тарифов, тысяча американских экономистов подписали петицию против них, и сенат не хотел подписываться под их повышением. Тем не менее усугубление депрессии убедило сомневавшихся принять этот закон. Новые тарифы были номинально немного выше, и это было сигналом для других стран ответить тем же (Temin 1989: 46). Канада, крупнейший торговый партнер Соеди-

ненных Штатов, незамедлительно так и сделала. Британия обратилась к *имперским преференциям*, тарифам, чтобы защитить всю империю (впервые за 100 лет), и остальные последовали ее примеру. Мировые импорт и экспорт упали, и это препятствовало выплатам международных долгов, поскольку страны были все меньше способны экспортировать в Соединенные Штаты. Европейцы перестали платить долги и стали скатываться в полноценную Великую депрессию (Eichengreen 1992: 222–223).

В ключевые моменты международные соглашения не были достигнуты, поэтому кризис углублялся. Международные отношения портило то, что депрессия переплеталась с репарациями и территориальным ревизионизмом. Германскому правительству пришлось делить контроль над собственной валютой с Банком международных расчетов, что вело к постоянным спорам. Французское правительство Пьера Лавала, стремившееся продемонстрировать национализм французскому электорату, настаивало на том, что ценой спасения первого по величине банка, австрийского банка «Кредит-Анштальт» в мае 1931 г., было бы ослабление связи Австрии с Германией и отказ от будущего таможенного союза между странами. Австрийское правительство отказывалось довольно долго для того, чтобы спасательная операция провалилась. Австрийская экономика также обрушилась, вызвав волну неприятностей в некоторых немецких банках и положив начало банковской панике в Европе (Eichengreen 1992: 264–280). Все прочие экстренные займы были слишком маленькими и пришли довольно поздно. Эта ситуация была обратной ситуации, существовавшей до Первой мировой войны, когда геополитический порядок рухнул, а финансовый продолжал существовать. Теперь же никто не хотел идти воевать, поэтому страны сражались при помощи своих чековых книжек.

Таким образом, чтобы объяснить Великую депрессию, нам следует объединить проблемы с производством с проблемами в монетарной системе, а также с проблемами геополитическими и политическими. Великая депрессия пришла в качестве рецессии, вскрывшей ряд слабостей в производстве, финансах, управлении и геополитике. В Америке структурные проблемы были более существенными, чем где бы то ни было, поскольку парадоксальным образом это была самая динамично развивающаяся переходная экономика, отходящая от второй промышленной революции благодаря высокой степени технологических инноваций, которые еще не могли обеспечить полную занятость труда или капитала. Но глобальная сельскохозяйственная депрессия, международный резонанс золотого стандарта, идеологическая верность дефляционной экономической политике и геополитическая напряженность быстро распространили эти

проблемы на половину мира через транснациональные и интернациональные процессы. Несколько слабостей наслоились друг на друга, углубив рецессию. Не будь хотя бы одной из них, и депрессия могла бы и не быть великой. Не будь двух или трех из них, и никакой депрессии могло бы не быть вовсе, а имело бы место нечто более похожее на циклическую рецессию. Что касается решений, то, с одной стороны, монетаристское объяснение обладает кажущейся привлекательностью быстрого решения, тогда как, с другой стороны, проблемы неравномерного развития представляются весьма трудными для разрешения. Чтобы исправить недостаточный уровень потребления, требовалось радикальное социальное изменение, но была значима также и идеология.

### ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ ВЛАСТЬ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕОРИИ ДЕПРЕССИИ

Удивительно, как огромное количество людей продолжало так долго верить в золотой стандарт. Большинство американских чиновников и экономистов были убеждены в необходимости ликвидации спекулятивных излишеств и защите золотых резервов, так как это должно было стать сигналом частным экономическим акторам и вызвать самонастройку рынков. До того как стать президентом, Гувер был министром экономики и рассматривал Великую депрессию как глобальный феномен, укорененный в германских репарациях. Он рьяно ратовал за международное сотрудничество, но растущий экономический национализм сводил на нет его усилия. Он пытался организовать добровольные инициативы, направленные на стимулирование сотрудничества между экономическими группами интересов, особенно для того, чтобы увеличить инвестиции, но к лету 1931 г. его подталкиваемые государством инициативы с очевидностью не работали. Рынок не был самонастраивающимся, а Гувер тем не менее не прибегал к принудительным мерам и стремился сбалансировать бюджет, чтобы опустить процентную ставку, стимулировать инвестиции и поддерживать золотой стандарт (Barber 1985; Kennedy 1999). Поэтому в июне 1932 г. он допустил большую ошибку — провел через уступчивый Конгресс самое крупное процентное увеличение налогов в американской истории мирного времени, катастрофическое действие в Великую депрессию. В следующем месяце ФРС также приостановила свои действия на открытом рынке, направленные на стимулирование экономического роста. И чиновники, и политики делали ошибки.

То же самое происходило в других развитых странах. Банковские чиновники управляли валютами, привязанными к золоту, и проводили дефляционную политику для предотвращения оттока капитала. Даже после отказа от золотого стандарта большинство стран не обратились немедленно к политике стимулирования экономического роста. Большинство экономистов высказывались против такой политики, включая Шумпетера, Роббинса, Хайека и теоретиков австрийской школы (De-Long 1990). Лишь немногие выразили несогласие: Хоутри, Фишер и Кейнс. Эйхенгрин и Тэмин (Eichengreen and Temin 1997) отмечают, что в основе указанного консенсуса были не только технические или инструментальные основания, но и менталитет. Алдкрофт (Aldcroft 2002) называет это «общепринятой догмой — практически религией». В моей терминологии это была идеология, включающая приверженность нормам и ценностям, так же как и представлениям о фактах. Демонстрировать приверженность золотому стандарту означало демонстрировать добродетели бережливости, дисциплинированности и ответственности. Золото было «моральным, принципиальным и цивилизованным, регулируемое денежное обращение было чем-то противоположным», — соглашаются Эйхенгрин и Тэмин. Они цитируют известный призыв секретаря казначейства Меллона: «Ликвидируйте рабочую силу, ликвидируйте рынки, ликвидируйте фермеров, ликвидируйте недвижимость... очистите систему от гнили... [так чтобы]... люди стали работать усерднее, стали жить более нравственной жизнью». Они также цитируют более поздние сетования Гувера о том, что золотой стандарт был «чуть ли не священным догматом», хотя он говорил, что защищал его в качестве единственно возможной альтернативы «коллективизму», тем самым демонстрируя и классовую идеологию. Распространенным мотивом рассуждений было то, что бизнесмены более моральны, чем рабочие. Безработные, заявлял президент Национальной ассоциации промышленников, «не практикуют обычая бережливости и сохранения... они спускают свои накопления» (Leuchtenburg 1963: 21). Но с точки зрения классической экономической теории легко было винить рабочих, поскольку решением для выхода из рецессии было понижение зарплат. Поэтому многие сделали вывод, что минимальный размер оплаты труда, трудовые договоры, фиксировавшие ставки заработной платы, и профсоюзы следует искоренить — классовые войны, но только ради всеобщего блага!

Морализаторство проповедовалось и в других странах. В Японии между 1928 и началом 1930 гг. правительство дефлировало экономику так, чтобы Япония могла вступить в систе-

му золотого стандарта. Оно распространило брошюры, призывавшие к сокращению расходов в каждом домохозяйстве. Эта «моральная образовательная всеобщая мобилизация» включала стихотворения, песни и кинофильмы, обращенные особенно к женщинам — главным растратчицам. Ниже приводится пара куплетов и припев из песни (цит. по Metzler 2006: 204–205), к кинофильму «Женщина номер один», которая стала хитом:

Даже цветущий цветок должен закрыться,  
Не так ли?  
Теперь настало время закрыть кошелек.  
(Это абсолютно верно)

[Припев]  
Настало время, пришла пора  
Все вместе, рука об руку (да!)  
Давайте экономить, давайте экономить.

Ты откажешься от соли, а я перестану пить чай,  
Не так ли?  
Отменяя золотое эмбарго  
(Это абсолютно верно)  
Вплоть до радостной отмены золотого эмбарго.

Нет никаких свидетельств того, что министр финансов Иноуэ или кто-то еще из членов японского правительства отказался от соли или чая.

Морализаторская риторика бережливости, честности, дисциплины и высокой нравственности применялась не только к золотому стандарту, но и к подчинению рыночным силам в более общем смысле. В своем исследовании Франции Мур пишет, что поклонение золотому стандарту было частью «жесткой концепции экономической ортодоксии», требующей «дисциплины в работе и бережливости» ото всех. Это была «естественная система», вызов которой бросали только «валютные чудачки» (Moure 2002: 2, 51, 270–271). Вера в неоклассическую догму вынуждала экономик, находившиеся в тисках депрессии, продолжать проводить дефляционную политику.

Важность морали для «духа капитализма» подчеркивалась в знаменитой работе Макса Вебера (Weber 2002). Он возводил ее истоки к «избирательному сродству» между кальвинизмом и капитализмом в англоговорящем мире XVII–XVIII вв. Эти достоинства — бережливость, честность и высокая нравственность — рассматривались в качестве сущности пуританизма. Подобным же было и представление о моральной дисциплине, которую капитализму необходимо внушать своим рабочим (Gorski 2003). Но в начале XX в. эти достоинства были не просто про-

тестантскими, но также переплетенными с чувством морального негодования от «социалистических» требований рабочих. Классические экономисты считали, что уровень безработицы детерминирован только ценой труда. Поэтому экономисты призывали рабочих к самоограничению и самодисциплине. Правительства и пресса убеждали рабочих соглашаться со снижением заработной платы ради блага страны. Если они отказывались, за этим следовали причитания, что рабочий класс не может отложить вознаграждение. Добродетели, выявленные Эйхенгрином и Тэмином, применялись в качестве одного полюса классовой антиномии, противопоставлявшего «наши» добродетели отсутствию дисциплины, бережливости и даже цивилизации среди рабочего класса. Яд был направлен особенно против социалистов, говоривших от имени рабочих, предлагавших несбыточные утопии богатства и роскоши для всех. За технической теорией и моральной риторикой скрывалась защита привилегий, собственности и права иметь слуг — это было в конце концов сущностью цивилизации, как ее тогда понимали. Но это также выходило за рамки исключительно материальных интересов. Объединение теории, морали и интересов в очень явно ощущаемую идеологию было причиной того, что репрессии против рабочего класса и социализма были такими свирепыми в Соединенных Штатах, где реальной угрозы социализма практически не существовало (как мы видели в главе 3). Это был старый режим, пытавшийся преодолеть видимые признаки крушения, упиваясь собственными достоинствами, а на практике полагавшийся на репрессии, включая экономические, выраженные в дефляции. Казалось, старый режим выдержал послевоенный подъем классового сознания рабочих и цеплялся за золотой стандарт, поскольку тот рассматривался как краеугольный камень его цивилизации.

Когда разразилась депрессия, старый режим воспринимал любые ослабления в кредитно-денежной политике как угрозу способности правительства поддерживать свои обязательства обменивать золото по его оговоренному тарифу. Послабление в этой сфере сообщило бы рынкам о безответственности, уменьшая доверие инвесторов к правительству и его валюте. Это создало бы отток капитала. Возможность инвесторов и спекулянтов наказывать за малейшие признаки отклонения усиливала приверженность золотому стандарту. Такое классовое давление предполагало золотой стандарт, но инвесторы и спекулянты не обладали коллективной организацией. Это скорее напоминало поведение, которое наблюдается при паническом бегстве крупного рогатого скота, когда страх потерь, как зараза, распространялся среди них.



Британия была первой большой страной, покинувшей золотой стандарт в сентябре 1931 г., принужденной к этому массовым спекулятивным оттоком капитала, который унес с собой половину ее золотых резервов (Eichengreen 1996). Это оказало огромное воздействие на другие находившиеся под британским влиянием страны «золотого блока», где британская власть оставалась сильной, — Данию и Японию (см. главу 13). Соединенные Штаты были основным защитником золотого стандарта, и, после того как Британия из него вышла, их поддержка стандарта стала еще более критически важной, поскольку золотой стандарт испытывал очевидные трудности. Доллар подвергся спекулятивным атакам; ФРС чувствовала, что у нее нет иного выбора, кроме как поднять ставки для снижения оттока золота (Eichengreen 1992: 293–298). Любые подозрения в том, что правительство может отказаться от золотого стандарта, побуждали инвесторов обменивать местные деньги на золото или конвертируемую в него валюту. Снятие денег с депозитов распространяло панику и сокращало кредитование. Это в конце концов принудило все правительства отказаться от золотого стандарта, но они сделали это позже, чем следовало. Государственные чиновники оказались перед лицом настоящей дилеммы, требующей достижения противоречивых целей окончания депрессии и защиты стандарта. Первое предполагало более мягкую кредитно-денежную политику, второе — более жесткую; первое шло на пользу населению, второе — на пользу финансовому капиталу. Они четко придерживались золотого стандарта и дефляции, потому что боялись власти финансового капитала, так как сами были из того же класса. Это очень поучительный урок для настоящего времени.

Существовала и оппозиция этой ортодоксии, коренившаяся в изменениях классовой структуры и росте представлений о социальном гражданстве. Эйхенгрин и Тэмин (Eichengreen and Temin 1997) полагают, что расширение демократизации после Первой мировой войны сделало правительства более чуткими к требованиям рабочего класса о большем участии в прибылях капитализма. Правительства были вынуждены находить баланс между традиционными ценностями стабильности обменного курса и новыми целями, такими как поддержание уровня занятости и поднятие зарплат, чего они не были обязаны делать в довоенный период. Они приводят в качестве примера британский обменный курс, который был слишком высок относительно уровня цен и зарплат, оставшегося после инфляции военного времени. Либо британские цены и зарплаты должны были снизиться, чтобы сделать британские товары конкурентоспособными на мировых рынках, либо обменный курс на золото

должен должен быть снижен, чтобы сократить цену британского экспорта. И все же, утверждают они, британские профсоюзы стали слишком сильными, чтобы принять сокращение зарплат, а правительство не желало девальвировать фунт. Это создало что-то вроде патовой ситуации, которая, по их мнению, помогла столкнуть Британию в рецессию до того, как разразилась Великая депрессия. Этот аргумент также применим к Франции и Германии. Инвесторы нервничали, боясь, что правительства не отдадут приоритет их интересам столь же автоматически, как это было до войны.

Тем не менее в 1920-х гг. влияние рабочего класса ограничивалось тем, что он досаждал властям на периферии экономической политики. Как мы убедились в первых главах, рабочие и крестьяне редко сотрудничали, и это заметно ослабляло левых в неблагоприятный для обоих классов период. Маловероятным был левый захват власти в Европе после того, как изначальная послевоенная левая волна иссякла. Дефляционная политика господствовала повсеместно. Эйхенгрин и Тэмин совершенно правы, видя растущее демократическое сопротивление в Европе против дефляционной политики в ходе 1920-х гг., но оно по-прежнему оставалось на уровне рядовых членов профсоюзов и левого крыла партий, которые в большинстве своем не были у власти. Это воплотилось в левых британской Лейбористской партии и французской Социалистической партии (обе кратковременно участвовали во власти в середине 1920-х гг.), в левом крыле СДПГ и СПА, которые потеряли силу в Веймарской и Австрийской республиках и в оппозиционных коммунистических и фашистских партиях. Возможно, вхождение в демократию низших классов заставляло правительства колебаться. И все же в конечном итоге они ставили ортодоксию финансового капитала выше интересов рабочих и крестьян. Французские левые потерпели поражение к 1926 г. В Германии Брюнинг и его авторитарные преемники фон Папен и фон Шлейхер были низложены, сражаясь за дефляционную политику. Между 1930 и 1932 гг. они декретировали 10%-е сокращение цен и 10–15%-е сокращение зарплат, а также сокращение государственных расходов на треть. Среди прочих в оппозиции этому решению были нацисты. Как только они пришли к власти, это стало концом дефляции. Подобный результат был и в милитаристской Японии.

В Британии лейбористское правительство меньшинства пришло к власти после выборов 1929 г., но вскоре страна была ввергнута в депрессию. Нуждаясь в поддержке Либеральной партии, лейбористы защищали золотой стандарт и стремились сбалансировать бюджет, однако они также предоставля-

ли помощь безработным по программе, которую реализовывали самостоятельно. Поскольку уровень безработицы взлетел до небес, издержки на помощь безработным привели к разбалансировке бюджета, вызвав на рынках кризис доверия и увеличение спроса на фунт. Это была классовая борьба, противопоставившая мощи транснационального финансового капитала национально организованный труд, но это также была борьба за душу лейбористов. Давление со стороны капитала и либералов заставило лейбористское правительство согласиться с переменной курса и приступить к дефляции, но под давлением левой оппозиции изнутри правительство погрузилось в беспорядок и сложило с себя полномочия в августе 1931 г. Некоторые лидеры лейбористов примкнули к так называемому национальному правительству (на самом деле в нем господствовали консерваторы), но официальная Лейбористская партия ушла в оппозицию до Второй мировой войны. Окажись консервативное правительство у власти в 1929 г., оно столкнулось бы с теми же проблемами роста пособий по безработице. Можно предположить, что оно урезало бы пособия и лейбористы смогли бы получить большую поддержку избирателей, как социал-демократы в Швеции и демократы в Соединенных Штатах. Эти партии пришли к власти с экономической теорией и политикой, которая не ставила капитал во главу угла, и это сработало. Период классовых раздоров и политики бездействия в Британии, Франции и Германии, безусловно, не был решением, как не была решением и экономическая ортодоксия — она в гораздо большей степени несет ответственность за депрессию.

Были и теории, альтернативные ортодоксии саморегулирующихся рынков, устранению государств и дефляции. В Соединенных Штатах структуралисты, или «новые» экономисты, были чувствительнее к возникновению более интегрированной национальной экономики. Они отвергли идею транснационального рынка, управляемого неизменными экономическими законами, и были убеждены в том, что «осмысленное манипулирование» фискальной и монетарной политикой может противостоять «колебаниям в агрегированной экономической активности». Они привнесли умеренный национализм в экономики, утверждая, что новая и лучшая экономика, регулируемая федеральным правительством, может быть развита внутри государства. «В отдельно взятой стране» был возможен капитализм более общенародного типа. Идея более общенародного капитализма изначально привлекала и республиканцев, и демократов. Президент Гувер привлек структуралистов к изучению безработицы, и они, предвосхищая Кейнса, предположили, что контрциклические государственные расходы могут

помочь облегчить рецессию и снизить безработицу, хотя расходились по поводу масштабов предполагаемых государственных расходов (Barber 1985; Bernstein 2002: глава 2).

Институционалисты были бывшими прогрессистами и оставались сильны в некоторых университетах, особенно Висконсинском и Колумбийском. В отличие от неоклассиков они не верили, что экономика может быть отделена от своих социальных целей. В Висконсине студентам преподавали скорее теорию трудовых отношений, профсоюзов и проблем благосостояния, чем законы спроса и предложения. У институционалистов было чувство миссии: улучшение благосостояния массы рабочих наряду с социальной справедливостью, а также увеличение потребления, которое они рассматривали в качестве пути к экономическому росту. Джон Коммонс, основная фигура в Висконсинском университете, позднее вспоминал: «Я пытался спасти капитализм, сделав его лучше». По его мнению, которое было типичным для прогрессистской веры в науку и разум, «разумные» работодатели и профсоюзы сообща спасут капитализм, одни отказавшись от невидимой руки, другие — от социализма. Профсоюзы помогут капиталистам поддержать макроэкономическую стабильность, компенсируя тенденции недостаточного потребления в экономике. Институционалисты симпатизировали рабочим, но финансировали их либеральные корпорации, особенно Национальная гражданская федерация и семейные трастовые фонды Рокфеллеров. Такие люди, как Коммонс, Сличтер и Даглас, защищали контрциклические меры макроэкономической политики, чтобы сгладить бизнес-циклы взлета и падения (Kaufman 2003, 2006; Rutherford 2006).

Практически никто, кроме социалистов, нетерпеливо предсказывавших конец капитализма, не подозревал, что рецессия 1929 г. будет углубляться и углубляться. Находившаяся в плачевном состоянии наука не смогла понять, насколько жутким станет положение дел. Но сторонники «недопотребления» (институционалисты) были готовы отвечать, как только депрессия началась. Они утверждали, что экономика постоянно производит больше, чем может потреблять, поскольку большинство потребителей столь бедны. Основная вина в этом лежит на растущем неравенстве, утверждали они. Прибыли не могут использоваться продуктивно, и недопотребление уже сформировало переизбыток производственных мощностей, поэтому прибыли шли на накачивание пузыря на фондовом рынке 1928–1929 гг. Они также выявили долгосрочные проблемы. Под давлением поддерживавшей бизнес администрации Кулиджа и бизнес-интересов, утверждали они, ФРС удерживала учетную ставку низкой в 1920-х гг. Это поощряло высокие и в конечном

итоге даже чрезмерные инвестиции в производственные предприятия. Такая политика способствовали увеличению прибыли бизнеса за счет рабочих и фермеров. Популярные экономисты, такие как Стюарт Чейз и Джордж Соул, обнаружили, что, в то время как зарплаты росли примерно на 1% в год, прибыли росли на 9% в период 1923–1928 гг. Это, утверждал Соул, вызвало «фатальное отсутствие баланса между промышленным производством и массовой покупательной способностью» (Dawley 1991: 337–338). Во время первой администрации Рузвельта экономисты «нового курса» придали теории недопотребления больше теоретического лоска (Moulton 1935).

Марксисты пошли дальше, утверждая, что основное противоречие капитализма — это противоречие между производительными силами (техникой, навыками) и классовыми отношениями производства. Когда избыточные технические возможности задушили прибыль, результатом стал кризис накопления. Это оказало воздействия на оба основных общественных класса, хотя рабочие страдали больше. Они были по большей части правы. Затем они предсказали, что произойдет революция. Здесь они с очевидностью ошибались. Хотя в Америке было не так уж много марксистов, эта теория получила общественный резонанс, вдохнув в ряды радикальных рабочих надежду и в ряды чувствовавших себя неуверенно капиталистов определенный страх. Сочетания этих чувств было достаточно, чтобы убедить прочих прийти к классовому компромиссу, как мы увидим в следующей главе.

Сегодня теория недопотребления преимущественно отвергнута. Кейнс продемонстрировал, что сокращение потребительского спроса не обязательно вызывает рецессию, поскольку частные инвестиции в заводы, машинное оборудование и жилищное строительство или государственные закупки либо активное сальдо торгового баланса могут способствовать агрегированному спросу вместо потребителей. Доля потребления в национальном доходе в 1920-х гг. не претерпела никаких существенных изменений (Temin 1976: 32), хотя если мы примем аргументацию Бодро о том, что технологические инновации в массовом порядке увеличили производительность, то Соединенным Штатам потребовалось бы увеличение потребительских расходов, государственных расходов или экспорта, чтобы эти возросшие производственные мощности были использованы. Увеличенные инфраструктурные расходы «нового курса» должны были исправить это положение дел.

Представляется, что в то время большинство народа верило в теорию недопотребления, особенно фермеры, которые по-прежнему составляли 23% рабочей силы США. В главе 3 мы

видели, что американская политическая экономия в течение продолжительного времени отдавала предпочтение северной обрабатывающей промышленности за их счет. Небольшая передышка пришла во время Первой мировой войны, но из-за глобального перепроизводства цены упали, долги фермеров выросли и дефляционная политика усугубила их задолженность. Промышленные рабочие в 1920-х гг. по большей части держались на плаву, и их страдания по-настоящему начались только во время Великой депрессии. Безработица, пониженное потребление и растущая задолженность были также серьезными проблемами для малого бизнеса. О вопросах экономической науки спорили в квазиклассовых категориях, поскольку это было вопросом не только лучшей национальной политики (коллективной власти), но и дистрибутивной власти — кто обретет и кто потеряет.

Когда рецессия усугубилась, у теоретиков недопотребления уже был готов ответ: облегчение кредитно-денежной политики плюс федеральная накачка средствами, направленная на увеличение спроса. Перераспределение покупательной способности и в то же время поддержание промышленного производства, но восстановление цен и зарплат таким образом, чтобы отправить большую часть инфляционного увеличения покупательной способности в карманы потребителей. Затем потребители станут тратить, и прибыли, уровень занятости и зарплат пойдут вверх, поэтому капиталисты также будут в выигрыше — струящаяся вверх экономика! Поскольку фабрик уже было более чем достаточно, правительство должно было финансировать крупные строительные проекты. После того как ортодоксальный ликвидационизм не смог справиться с кризисом в течение трех полных лет президентства Гувера, теория недопотребления выглядела правдоподобной и полезной для смягчения классового конфликта, выросшего во время депрессии. На практике (хотя и не в теории) в краткосрочной перспективе это походило на кейнсианские предписания.

Гувер не мог на такое пойти. «Единственной функцией государства», — утверждал он, — выступает создание условий, благоприятных для благотворного развития частных предприятий». Рузвельт соглашался с этим до тех пор, пока не был избран президентом, но после он и демократы обратились к висконсинской школе. В то время она была наиболее влиятельной в Америке, поскольку ее идеи были восприняты теми политиками, которые более чутко реагировали на недовольство рабочих и фермеров, чем на опасения инвесторов. В демократии они имели численное преимущество.

Экономические теории становятся важными в той мере, в какой они могут мобилизовать приверженность политиче-

ских акторов. Их реальное содержание спорно и ограничено, но это может быть не так важно, как их правдоподобие в качестве идеологий в объяснении повседневного опыта. *Laissez-faire* плюс дефляция имели смысл, соответствующий опыту старого порядка, но, когда он столкнулся с трудностями, они уже не имели значения для народных классов, которые стали искать альтернативные идеологии. Великая депрессия столкнула эти объяснения лоб в лоб с различными результатами. В Соединенных Штатах результатом стал компромисс, но такой компромисс, в рамках которого структуралисты и сторонники теории недопотребления делали успехи, прежде чем в конце 1930-х гг. уступить дорогу полукейнсианской альтернативе.

Американские подходы были упрощенными версиями теорий экономистов стокгольмской школы в Швеции и Кейнса в Англии. Кейнс намеревался разрешить проблемы депрессии и стимулировать занятость без принесения в жертву капиталистической демократии, как это делали фашизм и государственный социализм. В своей «Общей теории занятости, процента и денег», опубликованной в 1936 г., Кейнс высказывался против общей теории равновесия, суть которой в том, что рынки с необходимостью являются саморегулируемыми. Экономика может оставаться в рецессии в течение весьма продолжительного времени. Зарплаты, соглашается он с классическими экономистами, служат ключевым фактором. Чтобы выйти из рецессии с опорой на рыночные силы, реальные зарплаты должны снизиться. Однако Кейнс отмечает, что только номинальные зарплаты были установлены путем переговоров по поводу минимального размера оплаты труда, договоров о заработной плате посредством мощи профсоюзов и т.д. Классические экономисты обрушиваются на все как на препятствия для гибкости рынков труда; Кейнс рассматривает это как одновременно морально нежелательное и игнорирующее отношения власти. Рабочие, разумеется, будут противостоять номинальному сокращению зарплат, если только не увидят эквивалентное падение цен, но занятость может быть повышена, только если снизятся реальные зарплаты (покупательная способность рабочих), и по этой причине номинальные зарплаты должны быть снижены намного больше, чем цены. Это также сокращает потребительский спрос, усугубляя рецессию, доходы бизнеса и ожидаемые прибыли. Если зарплаты и цены снижаются, те, у кого есть деньги, будут ожидать их дальнейшего снижения. Экономика может пойти по нисходящей спирали, поскольку те, у кого есть деньги, не будут их тратить, а подождут, пока падение цен сделает их деньги еще более дорогими. Классическая ортодоксия предполагала, что если потребление упало, то процентная

ставка также упадет, что приведет к увеличению инвестиций, а спрос будет оставаться постоянным — самокорректирующийся рынок.

Однако, утверждал Кейнс, это игнорирует мотив прибыли, который всегда действует в условиях неопределенности. Ожидания и доверие являются ключевыми: бизнесмены инвестируют только тогда, когда уверены, что это принесет прибыль. Если падение потребления выглядит с большой долей вероятности долгосрочным, они будут ожидать уменьшения продаж в будущем. Поэтому их предпочтения по отношению к ликвидности в этой ситуации заключаются в том, чтобы не инвестировать, а придерживать свои богатства. Результирующая «инвестиционная забастовка» превращает рецессию в серьезный спад. Это объясняет то, почему капитализм может застывать в далеко не оптимальном состоянии в течение продолжительных периодов времени. Однако, добавляет Кейнс, государство может вмешаться. Во-первых, оно может снизить налоги и этим оставить бизнесу и потребителям больше их дохода, и таким образом они будут больше его тратить, увеличивая агрегированный эффективный спрос. Но слабость в том, что они могут не расходовать свои доходы, а сберегать их или платить ими по своим долгам. Это не приведет к росту эффективного спроса. Во-вторых, государство может вмешаться более непосредственно, увеличивая государственные расходы, поскольку в таком случае вся сумма увеличения расходов будет истрачена. Это стимулирует эффективный спрос, а также подразумевает рост умеренного дефицита, но он будет более чем вознагражден эффектом мультипликации в плане занятости и налоговых поступлений, вызванных большей экономической активностью. Кейнс знал о рисках подобной деятельности, и я должен подчеркнуть, что он отстаивал подобную политику только в качестве краткосрочного ответа на рецессию. Если бы имела место полная занятость, это не сработало бы, но его открытие эффективного спроса было новым и политически полезным. Ему суждено было стать новым центральным элементом политики в период возросшей регуляции, чтобы удержать рыночные силы от подкрепления извращенных тенденций капитализма. Это было хорошо и для капиталистов, и для рабочих (Keynes 1973: 249–250: глава 19; Ingham 2009: 43–50). Как отмечает Поланьи (Polanyi 1957), в 1930-х гг. ощущались предвестники структурного сдвига. Увеличившееся государственное вмешательство в национальные рынки и увеличившийся национализм за рубежом, отказавшись от золотого стандарта и введя конкурентную девальвацию и тарифы, эффективно закончили с либеральной цивилизацией XIX в. Поскольку По-



ланы рассматривал «невстроенность» либеральной экономики XIX в. как историческое исключение, он полагал, что либеральная экономика ушла навсегда. Сегодня мы видим, что Поланьи ошибался, хотя период возросшего государственного регулирования рынков действительно последовал после того, как он об этом написал.

Большинство экономистов в настоящее время согласны относительно важности ощущения неопределенности у инвесторов и потребителей во время рецессий. Многие также согласны с кейнсианским решением: если частные акторы не могут создать совокупный спрос во время рецессии, правительство может разрешить «проблему неисправности зажигания», стимулируя совокупный спрос посредством увеличения собственных расходов и финансирования проектов, создающих рабочие места, даже ценой дефицитного финансирования. Ограниченные заимствования государственного сектора не повысят ставку процента чрезмерно. Хотя концепция «эффекта мультипликации» была оспорена, современные исследования показали, что во время рецессии он действительно работает почти на том уровне, который предсказывал Кейнс (Auerbach and Gorodnichenko 2011). Таким образом, баланс государственного бюджета должен оцениваться по отношению к уровню спроса в экономике, а не в соответствии с правилами хорошего ведения домашнего хозяйства в частном секторе. Если имеют место бюджетный дефицит и крупномасштабная безработица, дефицит следует увеличивать, а не сокращать. Государство может увеличить стабильность экономики посредством как фискальных, так и монетарных мер. Если бы только большинство политиков в англоговорящих странах это сегодня понимали!

Кейнс предложил теоретическое обоснование для того, о чем некоторые акторы в любом случае интуитивно догадывались. Это было то же самое, что отстаивали экономисты стокгольмской школы и что шведское социал-демократическое правительство стало воплощать в жизнь после прихода к власти в 1932 г. Кейнсу пришлось дожидаться второго президентского срока Рузвельта, прежде чем его идеи стали частью американской экономической политики, но его политика продолжала работать десятилетиями, хотя и в урезанном виде, подогнанная к классическим экономическим идеям. Отвергнув применимость общей теории равновесия ко всем временам, Кейнс ввел в экономику реальных человеческих существ с их восприятием, институтами, отношениями власти, делающими невозможными любые вечные экономические законы. Это было также очевидно из его воззрений на финансовый капитал, которые я рассмотрю в томе 4.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках капитализма имеет место пространственная напряженность. Хотя в принципе капитализм транснационален и глобален (не признает национальных границ, движется в любом направлении, сулящем прибыль), в реальном мире он ограничен существованием национальных и имперских границ, а также характерных для них конфигураций идеологических, военных и политических отношений власти. Важной проблемой капитализма в этот период было то, что экономическая политика проводилась на национальном уровне, а наиболее важные источники дестабилизации были транснациональными, в то время как межнациональная регуляция была разрушена в результате Первой мировой войны. Геополитическая напряженность и конфронтации продолжили существовать и после войны. В политическом отношении в 1920-х гг. продолжал править старый режим, восстановившийся от послевоенных страхов и полный решимости сохранить свое экономическое господство, но теперь столкнувшийся с вызовами движения к демократии. Массы выдвигали гораздо большие требования социального гражданства, но пока не могли их достигнуть. В идеологическом отношении 1920-е гг. видели рост одновременно и классового сознания, и национализма. В этом контексте правительства не могли справиться с финансовым кризисом, распространявшимся, подобно вирусу, через государственные границы, что отражало структурную слабость экономики переходного периода. Великая депрессия была частью усиливавшейся экономической глобализации. Она была глобальным феноменом, но такого рода, который создает больше не глобальной интеграции, а дезинтеграции. Те государства, которые стали играть более активную роль в экономике, затем смогли ее обуздать.

Кейнс, Рузвельт и висконсинская школа заявляли, что их миссия состоит в том, чтобы спасти капитализм. Кейнс и Рузвельт были аристократическими либералами начала XX в. с симпатиями к рабочему классу и ощущением определенной ответственности за него. Висконсинская школа, теоретики которой были более скромного социального происхождения, состояла в более прямых отношениях с рабочими и их представителями. Все они были убеждены в возможности создания более человеческого, мирного, стабильного и эффективного общества демократического капитализма при условии, что оно будет нести в себе определенную степень экономической безопасности для всех, определенную степень социального гражданства, что, по их убеждению, должно включать определенное классовое пе-

пераспределение, осуществляемое через государственное вмешательство. Государство должно опосредовать растущую классовую борьбу того периода, не представляя ни капитал, ни труд, а ища перемирия между ними.

Было несколько способов справиться с кризисом. Британия кое-как довела дело до конца, отказавшись от золотого стандарта, игнорируя Кейнса в пользу корпоративизма тори и возведя тарифы вокруг своей империи, что принесло некоторое улучшение. Франция мешкала, разделившись по этому вопросу, сохраняя золотой стандарт и добившись небольшого восстановления. Наиболее успешные демократические решения были предложены кейнсианско-шведско-американской семьей «либ-лаб» реформаторов, использовавших государственное вмешательство, направленное на рост и умеренное перераспределение. Чтобы восстановить порядок в экономике, рабочим практически по всему миру дали чуть больше социального гражданства, создав тем самым более эффективную и человечную экономику, что выходило далеко за рамки того, что могли бы предложить только лишь смягчение кредитно-денежной политики и гибкость обменного курса. Это также несколько ужесточило национальное государство, хотя и до различной степени в разных странах.

Были также и деспотические решения этой проблемы. Фашизм восторжествовал в Германии, Австрии и Италии, как и деспотические правые режимы на половине территории Европы. Это были способы вывести народ на сцену, но в роли без слов. В Румынии Манойлеску разработал корпоративистскую экономическую программу, принесшую недемократические решения для экономических проблем. Деспотические режимы разделяли с демократиями приверженность к государственному вмешательству для разрешения экономических проблем (хотя это не означает, что они были социалистическими, как утверждает Темин (Temin 1989). В начале 1932 г. нацистская партия предложила финансируемое за счет кредитов создание рабочих мест и боролась на выборах в следующем году на этой платформе, что обеспечило ей популярность. Когда в том же году Гитлер пришел к власти, он использовал силу, чтобы быстро вывести Германию из рецессии путем высоких военных расходов, сокращения зарплат, устранения независимых профсоюзных организаций и увеличения занятости. Это также было лекарством, использованным с заметным успехом в Японии (Temin 1989: 29–31, 61–73, 100–3; Metzler 2006: глава 11). Ни одному из двух режимов не приходилось бороться с сильной традицией государственного невмешательства (*laissez-faire*), и они могли опереться на более этатистскую традицию политической экономии, имевшую

обратную темную сторону. «Новый курс», шведская социал-демократия, советский пятилетний план, фашизм, нацизм и японский милитаризм были, как определяет их Силвер (Silver 2003: 143), «различными способами запрыгнуть из дезинтегрирующего мирового рынка в спасательную шлюпку национальной экономики». Из них социальная демократия или смесь из структурализма, теорий недопотребления, Кейнса и Рузвельта были лучшими из имеющихся, но все наборы политических мер, которые возымели успех, тормозили экономическую глобализацию и отстраивали экономики в большей степени внутри национальных «клеток». В комбинации с недостаточным национальным и международным контролем экономическая глобализация вызвала Великую депрессию, и решение заключалось в усилении национально-государственных «клеток». К сожалению, наиболее усиленные «клетки» вызвали мировую войну.

Множество экономистов любят изображать Великую депрессию как аберрацию (отклонение), экстраординарное происшествие, которое выбило капитализм из его нормальных мягких циклов в результате повальной человеческой некомпетентности или вмешательства неэкономических сил. Она, несомненно, была чем-то из ряда вон выходящим и, как и обычно в человеческих делах, проявилась некомпетентность. Но при этом она также воплощала нормальные капиталистические механизмы. За исключением ошибок ФРС, депрессия видела рыночные механизмы, работавшие довольно хорошо в том смысле, что негативная информация эффективно распространялась среди основных акторов, побудив их к действиям, которые пагубным образом усугубили рецессию, превратив ее в депрессию. Принесение прочих целей в жертву поддержанию доверия бизнеса (спекулянтов того времени) также является нормой в капиталистических государствах. Капитализм время от времени становится порочным, поскольку сумма индивидуальных рациональностей, преследующих прибыль, находящая свое выражение на рынках, не всегда генерирует общественное благо.

Мы видели, как каскад шоков, наслаивавшихся друг на друга, привел от рецессии к Великой депрессии. Большинство национальных экономик 1920-х гг. никогда не были слишком динамичными, но в середине 1920-х гг. пришла глобальная сельскохозяйственная рецессия, вызванная перепроизводством, которое, в свою очередь, было вызвано смесью из наследия Первой мировой войны и технологических инноваций, ведущих к высокой производительности. В Соединенных Штатах спад в строительстве и промышленности начался в 1928 г. Это можно было рассматривать в качестве нормального бизнес-цикла, но, к несчастью, он совпал с пузырем на фондовом рынке

в силу чрезмерной веры инвесторов в возможности стремительного технологического прогресса создавать прибыль. Огромные инвестиции и спад производства создали избыток производственных мощностей, банкротства фирм и банков, а также взлетевшую безработицу. Кредит иссяк. Государство и ФРС нашли ошибочный ответ, предприняв дефляцию и ограничение денежной массы, как диктовала доминирующая экономическая идеология. Она гласила, что саморегулирующиеся рыночные силы восстановят равновесие и роль государства должна заключаться в том, чтобы помочь рыночной ликвидации стоимости акций, плохого бизнеса, лишних рабочих и высоких зарплат. Затем саморегулирующиеся рыночные силы восстановят равновесие. Как мы убедились, это также была классовая идеология старого режима, но она превратила углублявшуюся рецессию в Великую депрессию. Затем американские проблемы передались уже слабеющей международной экономике, вскрыв слабости золотого стандарта. Его фиксированные обменные курсы передавали воздействие от падающих цен и прибылей в Соединенных Штатах на прочие экономики. Международные займы США сократились, уменьшив экспортные возможности прочих стран. Они чувствовали, что вынуждены ограничить кредит и поднять процентные ставки, что означало дополнительную дефляцию с их стороны в процессе депрессии.

Депрессия нанесла серьезный ущерб только половине мира (белого мира), и в значительной его части она долго не продлилась. Страны применяли национальные экономические меры: выходили из золотого стандарта, поднимали тарифы и стимулировали экономику в целях достижения полной занятости. Национальные государства восстановились и даже усилили свою власть, найдя новые роли и новые способы противостояния транснациональному давлению капитализма. Поланьи (Polanyi 1957) обрисовал это в терминах двойственного движения капитализма: с одной стороны, вечная экспансия предположительно саморегулирующихся рыночных отношений, с другой — защитная реакция общества от последствий функционирования этого рынка, то есть социальная самозащита, которую он рассматривал в качестве определяющей характеристики новой возникающей цивилизации. Эта модель вполне хорошо работает на общем уровне в данном случае, хотя она и не может объяснить, почему некоторые обратились к фашизму, а другие — к социал-демократии, а также почему потребовалась мировая война, чтобы завершить движение к самозащите. Поланьи слишком экономистичен.

Чтобы все объяснить, я провел более широкий анализ, сфокусированный на финансовых рынках, фискальной и монетарной

политике, чтобы охватить технологические и промышленные структуры, классовую структуру и идеологию, а также геополитическое соперничество и национализм. Это приводит к источникам социальной власти в целом. Четыре основные структурные трансформации в отношениях власти были уже на ходу. Во-первых, имел место спад в сельском хозяйстве (традиционной опоре экономики), подавленном глобальным перепроизводством, возможно, первая, действительно универсальная доза глобализации в XX в. Эти муки составили первый этап депрессии. Во-вторых, промышленность благодаря быстрым технологическим изменениям переходила от тяжелых отраслей второй промышленной революции к более легкой, ориентированной на потребителя промышленности, но данная комбинация еще не могла обеспечить создание экономики с полной занятостью. Старые отрасли промышленности больше не росли, а новые еще были маленькими. Созидательное разрушение происходило, но слишком медленными темпами. В-третьих, правящий класс старого режима, все еще контролировавший финансы развитого мира, стремился держаться за свое традиционное господство путем спекулятивного давления на государства и идеологической верности ликвидационизму и золотому стандарту — это подвело половину глобальной экономики к самому краю. Напротив, расширявшиеся рабочий и нижний средний классы, стремившиеся к большему социальному гражданству, не имели возможности бросить вызов этой ортодоксии до тех пор, пока Великая депрессия не была уже в самом разгаре. В-четвертых, в геэкономической власти имел место отход от британской гегемонии, смешанной с координацией прочих основных национальных экономик, но пока еще не было ни другой гегемонии, ни стабильного международного сотрудничества, поскольку державы были геополитически разделены конфликтами, возникшими в результате заключения мирных договоров, положивших конец Первой мировой войне.

Во всех этих различных полях социальной жизни слабости, которые в противном случае могли бы остаться необнаруженными, были вскрыты по мере распространения рецессии и углубления ее в Великую депрессию. Это не был единый кризис всей системы, направляемый внутренней логикой развития капитализма, вне зависимости от того, к чему эта логика вела — к равновесию и росту, как у неоклассических экономистов, или к системным противоречиям, как в марксизме. Скорее это был развертывавшийся каскад более специфических кризисов, вспыхивавших один за другим, становившихся взаимосвязанными (хотя отчасти случайным образом), по мере того как четыре великие трансформации с их собственными причинно-

следственными цепочками накладывались друг на друга. Это был структурный, но не системный кризис. Он не был всецело глобальным, поскольку его катастрофы по большей части ограничивались развитыми странами и белой расой — справедливое воздаяние, как иные могли бы сказать, за то зло, которое совершили белые империи!

Многие экономисты почувствуют, что в сказанном мною не так уж много от объяснения, поскольку различные причинно-следственные цепи просто нагромождаются друг на друга без количественных весов и не трансформируясь в математические уравнения, применимые везде и всегда. Но это именно то, что, как мне представляется, произошло на самом деле. Лоуренс Саммерс (Summers 1986), выдающийся экономист, часто склонный к неолиберализму, отмечал: «Экономисты куда больше преуспели в исследовании оптимального отклика отдельного экономического агента на изменяющиеся экономические условия, чем в исследовании того равновесия, которое будет результатом взаимодействия различных агентов». Насколько же это вернее, когда мы исследуем условия, результатом которых стала разбалансировка!

Я также вижу подтверждение этого подхода в том, что случилось во время и вскоре после Второй мировой войны, поскольку Великая депрессия не была более экстраординарным событием, чем беспрецедентный послевоенный экономический бум. Как мы убедимся в томе 4, он выразил зрелую фазу всех четырех переходов: массовая миграция из сельского хозяйства обеспечила рабочую силу для роста городских промышленных секторов; эпоха роста ориентированных на потребителя отраслей началась в ответ на высокий спрос; универсальное социальное гражданство возникло благодаря пособиям, прогрессивному налогообложению и политической приверженности полной занятости. И Соединенные Штаты, без сомнения, ставшие державой-гегемоном, представили работающие правила международной экономики. Приведенная комбинация означала более универсальную форму глобализации. Это сравнение демонстрирует, что экономика всегда переплетается с прочими источниками социальной власти и в хорошие, и в плохие времена.

## ГЛАВА 8

### «Новый курс»: Америка сдвигается влево

#### ВСТУПЛЕНИЕ: ЛЕВЫЕ У ВЛАСТИ

**В** ЭТОЙ ГЛАВЕ рассматривается ответ на Великую депрессию, который был дан в самом ее эпицентре. Она также служит целям сравнительного анализа кейсов роста социального гражданства в северной части мира, представленного в следующей главе. В ходе 1930-х гг. Соединенные Штаты увеличили права социального гражданства, тем самым расширив занятость, политику всеобщего благосостояния, права профсоюзов и прогрессивное налогообложение. До этого Соединенные Штаты отставали; теперь они играли в догонялки в разработке нормального «либ-лаб» режима всеобщего благосостояния. Отныне они почти отличались от других развитых стран, за исключением того, сколько времени им потребовалось, чтобы догнать других. В этой главе я обсуждаю степень роста социального гражданства, его причины и непосредственные результаты. Причины просты: прежде всего необходимость догонять в этом отношении была обусловлена Великой депрессией. Как мы видели в предыдущей главе, она больно ударила по Соединенным Штатам. Первая мировая война вызвала только лишь умеренно консервативную реакцию в Соединенных Штатах в отличие от большинства стран, но Великая депрессия заменила ее в том, что касалось радикализации.

Вторая причина — политическая (две причины достаточны для объяснения). Депрессия оказала практически единообразное политическое воздействие по всему миру. Режимы, находившиеся у власти во время ее начала, были дискредитированы и низложены вне зависимости от того, были они левыми или правыми. В Швеции и Дании консервативные правительства пали, а союз социал-демократической и аграрной партий использовал кейнсианскую политику, чтобы повлиять на восстановление экономики и укрепить социал-демократов в качестве нормальной правительственной партии на протяжении большей части столетия. В Канаде консервативное правительство



предложило прогрессивные реформы, но тем не менее проиграло выборы, и их либеральные преемники унаследовали реформистскую политику. В Британии лейбористское правительство раскололось, пало и не формировало кабинет до 1945 г. Австралийское лейбористское правительство также было низложено, откладывая реформы, а в Новой Зеландии произошло обратное: консерваторы пали, а лейбористы провели реформы. Все они — институционализированные демократии; правительства были отправлены в отставку мирным путем через электоральный процесс. Огромным достоинством институционализированной либеральной демократии и политического гражданства было то, что они были самоподдерживающимися. Новоиспеченные демократии и полудемократии более уязвимы. Правительства, на которых возлагалась ответственность за депрессию, потерпели электоральное поражение, но также часто свергались путем переворотов. В Японии центристское правительство пало, и его правые преемники принесли с собой восстановление экономики, отказавшись от золотого стандарта и установив авторитарный милитаризм. В Германии Великая депрессия помогла дискредитировать всех демократических политиков, а затем и некоторых авторитарных, пока нацисты не пришли к власти и не принесли экономическое восстановление. Это были различные исходы. Вопреки надеждам левых на то, что это последний кризис капитализма, он не был таковым. Подобным же образом Великая депрессия не благоприятствовала делу левых по всему миру. Капитализм уцелел повсеместно, пусть и в различном образом реформированном виде.

Соединенные Штаты были одной из тех стран, где Великая депрессия дискредитировала консерваторов: будь то консервативные республиканцы, которые были у власти в течение десятилетия, или консервативные демократы, которые были во главе своей партии с середины 1920-х гг. Фиксированные четырехлетние сроки американской политической системы гарантировали, что у республиканцев было три года, в течение которых они не смогли справиться с депрессией. Затем состоялась двойная победа Рузвельта в 1932 г. над Элом Смитом на съезде Демократической партии и над Гувером на общих выборах (Craig 1992: глава 11). Демократы контролировали президентское кресло, сенат и палату представителей. Группа прогрессивных республиканцев также выступала за реформы. Бизнес и республиканцы потеряли рычаги влияния, как бы провалившись перед народом. Поскольку у бизнеса было мало возможностей инвестировать, любая угроза инвестиционной забастовки для дисциплинирования федеральной админи-

страции или более радикальных штатов была бы пустой затеей. На выборах 1934 и 1936 гг. демократы получили больше мест в палате представителей и сенате. Электоральный разворот пришел в 1938 г., но с 1934 по 1938 г. Либеральная партия впервые управляла Соединенными Штатами, хотя консервативные демократы южных штатов все еще контролировали важные комитеты. По-прежнему имели место закулисные сделки и отступничество, но большинство демократов и их новых чиновников и советников («сборная солянка» из экспертов, шарлатанов и писак) при поддержке немногочисленных прогрессивных республиканцев выступили за большее вмешательство государства в экономику, увеличение госрасходов и социальное гражданство.

В ходе своей избирательной кампании Рузвельт пообещал перемены «трех R»: помощь, восстановление и реформы (Relief, Recovery, Reform). Он заявлял: «Я обещаю вам, я обещаю себе новый курс для американского народа». «Новый курс» прекрасно укладывается в концепцию Поланьи об общественной самозащите от разрушительных последствий рынков, но Рузвельт оставил без разъяснений то, из каких именно шагов будет состоять его «новый курс». Партийная платформа (программа) 1932 г. даже не упоминала труд, и, хотя он и обещал увеличить помощь безработным, в то же время он сократил государственные расходы в один момент, по его утверждениям, на 25%. «Основой постоянного экономического восстановления», — считал он, — должен быть сформированный и справедливо сбалансированный бюджет» (Leuchtenburg 1963: 10–12; Barber 1996: 19). Однако его риторика едва ли была честной.

На первом этапе «нового курса» в течение его первых 100 дней прошел шквал законопроектов, направленных прежде всего на помощь и капиталу, и труду. Они включали помощь банкам, многие из которых обанкротились или балансировали на грани банкротства; создание Комиссии по ценным бумагам и биржам, регулирующей ценные бумаги и банки, а также Федеральной комиссии по страхованию вкладов (FDIC), обеспечивающей им страхование. Закон о чрезвычайных работах по сохранению окружающей среды создал рабочие лагеря, насчитывавшие 250 тыс. молодых мужчин. Федеральное агентство по облегчению положения безработных распределило 500 млн долл. между штатами и правительствами местного уровня. Закон об учреждении Администрации регулирования сельского хозяйства (AAA) создавал Федеральное агентство для субсидирования фермеров, поддержания цен и доходов и сокращения производства. Федеральное управление долиной реки Теннесси строило плотины и электростанции для создания рабочих

мест и регионального развития. Была также учреждена Служба занятости США. Имела место помощь строительству и ипотечному кредитованию. Закон о восстановлении промышленности (NIRA) создавал Администрацию (Управление) национального восстановления (NRA) для разработки норм справедливой конкуренции для каждой отрасли промышленности в целях регуляции цен и доходов с участием представителей от рабочих; был отменен золотой стандарт.

Затем с 1935 г. пришел второй, более радикальный этап «нового курса». Некоторые из вышеперечисленных мер были усилены: Реконструктивная финансовая корпорация была расширена до крупного банка. Администрация по обеспечению работой (WPA) была учреждена в 1935 г. как более масштабное агентство, предоставлявшее работу безработным. Более того, закон о социальном обеспечении 1935 г. устанавливал совершенно новые программы социального обеспечения, базирующиеся на страховании от безработицы и пенсиях пожилым людям, предоставлении федеральных дотаций штатам для оказания непосредственной помощи пожилым, инвалидам и малоимущим родителям-одиночкам. Закон Вагнера 1935 г. наконец наделил американские профсоюзы теми же организационными правами, что и профсоюзы других демократических стран, также налагая на них схожее регулирование через Национальное управление по вопросам трудовых отношений (NRLB). И хотя деятельность Администрации национального восстановления была признана Верховным судом неконституционной, прочие агентства продолжили регулировать такие отрасли, как железнодорожное строительство и коммунальные услуги. В 1938 г. был принят второй закон о регулировании сельского хозяйства (заменивший первый, который также был отклонен Верховным судом), а также закон о жилищном строительстве для финансирования строительства дешевого жилья и ипотечных кредитов. Закон о справедливых трудовых стандартах (FLSA) отменял детский труд и устанавливал максимальную продолжительность рабочего дня и минимальный размер оплаты труда для большинства отраслей, вовлеченных в торговлю между штатами (позднее он был расширен и на остальных рабочих).

Эта пятилетняя вспышка была прогрессистским рогом изобилия, обновлением программ, которые прогрессисты в свое время не смогли реализовать. Кеннеди видит в них три сюжета: базовый уровень защищенности для американцев через общественные работы и государственное регулирование; кейнсианскую уверенность в том, что частный сектор в одиночку не может создать достаточного уровня инвестиций и занято-

сти для поддержки современной экономики; националистическое допущение, «что Соединенные Штаты являются экономически самодостаточной нацией» — защитный ответ на глобализацию капитализма (Kennedy 1999: 374–375). Без Великой депрессии, дискредитировавшей консерватизм, сопоставимого сдвига не могло бы произойти. Без сомнения, государство увеличивало бы свое присутствие гораздо более медленными темпами или, возможно, Вторая мировая война (если бы она случилась без депрессии) создала бы стимул для этого. Впервые в Соединенных Штатах имело место стремление к «либ-лаб» режиму, смешивавшему либеральные и несоциалистические лейбористские идеалы, как в прочих англоговорящих странах. Внезапно европейские реформаторы стали чаще смотреть на Соединенные Штаты, а не наоборот (Rodgers 1998: 409–412), что было драматическим поворотом. Предположительно это предвещало поворотный момент в американских отношениях власти — еще одно доказательство в пользу того, что устойчивая исключительность не может объяснить американского развития.

В своем сравнительном исследовании программ соцобеспечения Хикс (Hicks 1999: глава 3) отмечает, что вторая фаза расширения обеспечения в 1930–40-х гг. наступила в основном из-за инициатив социал-демократических или лейбористских партий (иногда в альянсе с прогрессивными либералами или католиками), хотя в Канаде и Соединенных Штатах она пришла от секулярных либеральных партий. Тем не менее североамериканский пакет мер по поддержанию доходов прогрессивному налогообложению и макроэкономическому и промышленному регулированию на национальном уровне весьма схож с положением дел, достигнутым по всему остальному миру социал-демократами. Последние иногда заявляли о приверженности идеологии марксизма, тогда как американские либералы содрогались от одной мысли об этом. Однако их политические меры были схожими: Соединенные Штаты отныне не отставали.

Вокруг «нового курса» всегда бушевали споры. Экономисты не могут прийти к согласию о том, как много экономического роста принес с собой «новый курс». Историки спорят обо всем. Социологи расходятся относительно его причин. Был ли «новый курс» результатом автономии государства или классовой борьбы, а также следует ли нам предпочесть объяснения «сверху вниз», подчеркивающие роль элит или фракций капиталистического класса, или объяснения «снизу вверх», подчеркивающие роль народных сил (Manza 2000).

## ПЯТЬ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ТЕОРИЙ

Можно выделить пять основных подходов, вытекающих из теорий государства, которые я обозначаю в главе 3 тома 2. Первый — *плюрализм*, официальное восприятие либеральной демократией самой себя. Этот подход рассматривает власть народа как опосредованную множественными партиями и группами интересов, могущество которых уравнивает друг друга. Действительно, Рузвельт приобрел, сохранял и в конечном итоге потерял реформистскую власть через вполне свободные выборы и парламентскую борьбу между партиями и фракциями. И хотя американская демократия не функционировала настолько идеально, как того хотелось бы плюралистам, в том, что касается «нового курса», есть место его объяснению в категориях несовершенного плюрализма.

Теория автономии государства порождает второй и третий подходы, два пути утверждения примата политической власти. Некоторые подчеркивают автономию *государственных элит*, утверждая, что эксперты федерального уровня и уровня отдельных штатов, действовавшие через научно-исследовательские центры и административные агентства, оказали заметное воздействие на политику «нового курса» там, где эти агентства обладали высокой инфраструктурной способностью разрабатывать и применять согласованные политические меры по всей стране. Реформы были проведены там, где эксперты и способности штатов были сильны, и потерпели неудачу там, где были слабы. Они подчеркивают роль обществоведов, особенно экономистов, социальных работников и агрономов. Теда Скочпол и соавторы подчеркивают роль экспертов в своей ранней работе (Skocpol 1980; Skocpol and Amenta 1985; Skocpol and Ikenberry 1983; Orloff 1988). Эти исследователи истолковывают «новый курс» в духе американских прогрессистов, рассматривавших модернизацию как достигаемую посредством разума, который несли в себе ученые-профессионалы, координируемые эффективным правительством.

Я скептически отношусь к возможностям элит и экспертов в либерально-демократических государствах. Хотя в этом томе я подчеркиваю автономию элит в фашистских и коммунистических режимах, либеральные демократии пытаются воспрепятствовать подобной автономии, и ни одна из демократических конституций не старается так сильно, как американская конституция. Действительно, Рузвельт был эффективным политиком, который намеренно использовал свою популярность, для того чтобы усилить президентскую власть (Campbell 1995: 103–104).

В этот период могущество исполнительной власти действительно возросло, но разве нет круга в объяснении, когда это увеличение объясняется в категориях власти экспертов. Возможно, избиратели, политики и могущественные экономические группы интересов хотели увеличения бюрократической власти для борьбы с депрессией, и «новый курс» мог закончиться, если бы они устали от экспертов и бюрократов. Я обнаруживаю массу доказательств в пользу этого.

Конституция в том виде, как она была позднее институционализирована, создала очень могущественную и автономную государственную элиту экспертов, но ее задачей было ограничение исполнительной власти. Эти эксперты рекрутировались только из их собственной, весьма напоминающей кастовую профессиональной группы, они обладали большой компетентностью в скрытом и сакральном корпусе знаний, к тому же они назначались пожизненно — это судьи Верховного суда, которые были по большей части консервативными. Они действительно играли большую роль в политике «нового курса», в основном пытаясь остановить его, блокируя его законодательство, которое предположительно возвышало власть федерального правительства над правительствами штатов. Они также объявляли неконституционными законы, давшие экспертам административных агентств полномочия, которыми должны быть наделены законодатели. Судьи чувствовали, что они являлись единственными могущественными экспертами внутри государства! Наиболее могущественная государственная элита скорее сопротивлялась, а не помогала «новому курсу».

Кроме того, у экспертов есть и наниматели, и социальные идентичности. Их нанимают, следовательно, наниматели ограничивают их автономию. Юристы и бизнесмены (вместе с их советниками) составляли большинство собственных экспертов администрации, за которыми на определенной дистанции следовали работники социальной сферы и обществоведы. Бизнесменов можно рассматривать в большей степени в плане их классовой идентичности, хотя корпоративные либералы среди них отвергали определенный консерватизм их класса. Идентичности работников социальной сферы обычно были либеральными, примером чего являются Гарри Гопкинс или Фрэнсис Перкинс. Юристы обладали более смешанными идентичностями; они не были узкими специалистами, поскольку много читали и усваивали общую экономическую и социальную мысль своего времени (Schwarz 1993). Множество молодых юристов были привлечены к разработке законопроектов, ими же были укомплектованы новые федеральные агентства. Бернштейн (Bernstein 2002: 64) пишет, что Франклин Д. Рузвельт «создал больше

возможностей для адвокатов на федеральной службе, чем практически во всех прочих профессиональных и академических полях вместе взятых». Большинство из них были молодыми выпускниками университетов Лиги Плюща, зачастую либерального иудейского или католического происхождения, но после государственной службы две трети из них вернулись к частной практике, в основном в юридических фирмах Нью-Йорка или Вашингтона, занимавшихся сопровождением дел больших корпораций. Меньшая часть работала на профсоюзы, становилась профессорами права или оставалась на государственной службе (Irons 1982: 3–10, 299). Как отмечает Домхофф (Domhoff 1990: 92), эти эксперты не выглядели столь уж автономными, как полагает Скочпол и др.

Вторая линия аргументации, проистекающая из теорий автономии государства, полагает, что государственные *институты* играют заметную роль в структурировании результатов. Это они называют «институционально-политическим процессом» или «институциональной политикой» (Orloff 1988: 40; Amenta and Halfmann 2000). Зависимой переменной, нуждающейся в объяснении, в этом случае является государственная политика. Если мы хотим объяснить экономические результаты, то нам следует сначала обратиться к экономическим причинам, для объяснения военных результатов — к военным причинам, идеологических результатов — к идеологическим причинам и политических результатов — к политическим причинам. Иногда основная причинно-следственная линия будет проходить по иному пути и может включить прочие источники социальной власти. И все же следует ожидать, что политические шаги «нового курса» испытали сильнейшее влияние отношений политической власти, которые в Соединенных Штатах означают федеральную и партийную системы, патронажную политику, особую власть Юга на Капитолийском холме и выборы, хотя большинству этих институтов придают важное значение также плюралисты. Институционалисты также подчеркивают «эффект колеи» (*path dependency*) или, иными словами, зависимость от ранее избранного пути: новые политические события отчасти структурируются путями, установленными старыми институтами, которые вводят более консервативные траектории. Поскольку в данном случае мы пытаемся объяснить довольно радикальные трансформации, зависимость от ранее избранного пути должна быть довольно ограниченной.

Четвертый и пятый подходы охватывают то, что политики называют теорией ресурсов власти, и то, что ранее называлось классовой теорией. Некоторые подчеркивают *классовую борьбу*, как правило, рабочих и мелких фермеров против капи-

талистов. Они обычно рассматривают «новый курс» как вырванный у противившихся ему господствующих классов при помощи давления снизу и подкрепленный либеральной, радикальной и социалистической идеологиями; они видят ограничения «нового курса», проявлявшиеся там, где баланс классовой власти склонялся в сторону капитала. Политологи рассматривают рабочих, фермеров и прочих работников как навязывающих уступки в ситуации, когда финальный результат определялся классовой борьбой (Goldfield 1989; Piven and Cloward 1977).

Вторая классовая теория рассматривает «новый курс» в качестве включающего борьбу между *классовыми фракциями* (или сегментами) основных классов. Организованный рабочий класс был разделен между отраслевыми и общепромышленными профсоюзами. Внутри в целом консервативного капиталистического класса существовала корпоративная либеральная или корпоративная умеренная фракция — наследница модернизационного крыла прогрессистского движения, рассмотренного в главе 3. Они были готовы пойти на уступки народным силам, для того чтобы спасти капитализм и временно заключить союз с ответственными фракциями труда, чтобы воспрепятствовать и радикалам, и консерваторам, которых они рассматривали как слишком близоруких, чтобы увидеть, что капитализм нуждается в модернизации. Не существует консенсуса относительно того, в каких отраслях и секторах обитали подобные корпоративные либералы (Domhoff 1990, 1996; Domhoff and Webber 2011; Swenson 2002; Quadagno 1984; C. Gordon 1994; Tomlins 1985; Jenkins and Brents 1989). Сила этих двух классовых подходов заключается в том, что депрессия была кризисом капитализма и действительно разжигала народное недовольство, которое затем порождало дебаты среди элит о том, как сохранить собственную власть. Поскольку «новый курс» в основном включал меры экономической политики, мы можем ожидать, что акторы экономической власти должны быть значимы среди тех, кто проводил этот курс в жизнь, и тех, кто ему сопротивлялся, хотя нам не следует впадать в экономический детерминизм, который рассматривает экономические силы и классы в качестве автоматически транслируемых в процесс принятия политических решений.

Эти подходы имеют ряд общих аргументов. Признавая силу электорального давления, каждый заявляет его в качестве части своей модели. Плюралисты рассматривают выборы как ключевой процесс, для теоретиков автономии государства они выявляют значимость политических институтов, особенно партий; классовые теоретики утверждают, что электоральный процесс отражает классовую борьбу. Все также признавая роль южных штатов в усилении консерватизма, теоретики государственной



автономии в основном приписывают это институтам Конгресса; теоретики классов — низким зарплатам, сторонники борьбы между сегментами классов — плантаторскому сельскому хозяйству и расовому капитализму. Плюралисты признают, что Юг является исключением из их модели. Рассказывая о «новом курсе», я затрону все подходы и сопоставлю их в заключении.

## ЦЕЛИ «НОВОГО КУРСА»: ВОССТАНОВЛЕНИЕ, РЕГУЛЯЦИЯ, ПОМОЩЬ И ПЕРЕИЗБРАНИЕ

Первым *R* «нового курса» было *восстановление* (*Recovery*) — попытка устранить причины Великой депрессии, как они понимались в то время. Поскольку депрессия привела экономистов в замешательство, советники Рузвельта разделились относительно того, как восстанавливать экономику. Аргументы, которые звучали на протяжении 1930-х гг., исходили, с одной стороны, от сторонников сбалансированного бюджета, монетаристов, призывавших увеличить денежную массу, и, с другой стороны, — от структуралистов, призывавших расширить потребление. Когда некоторые добавляли к этому продолжительное использование государственных расходов, они становились квазикейнсианцами и говорили, что правительство должно поддерживать цены и доходы и урегулировать структурные дисбалансы в экономике, особенно дисбаланс между городским и сельским секторами. Это должно было обеспечить больше денег для оказания помощи; субсидий фермерам, безработным и бедным; предоставления кредитов домовладельцам и мелкому бизнесу, которые составляли большую часть электората, только что избравшего голосованием демократов. Большая часть бизнесов, толпа с Уолл-стрит, а также группа из министерства финансов, сложившаяся вокруг Генри Моргантау, плюс большинство экономистов высказали мнение, что администрация должна попытаться сделать все, при этом поддерживая высокий уровень делового доверия, и, следуя рынку, держать процентную ставку низкой и бюджет сбалансированным (Brown 1999: 32–39; Barber 1996; Olson 1988; Kennedy 1999: глава 5).

Но сделать все это одновременно было невозможно. В качестве противоядия от депрессии «новый курс» выглядел весьма решительным, но его экономическая теория была осторожной. Американские политики не были готовы к кейнсианству, а Рузвельт с отвращением относился к дефицитному финансированию бюджета. Он также столкнулся с расколом в Конгрессе относительно того, следует ли увеличивать расходы. Он, как и Гувер, надеялся, что частные инвесторы восстановят экономическую

стабильность, и поэтому сначала фокусировался на поддержании цен. Вероятно, лучшими решениями Рузвельта были отказ от золотого стандарта и смягчение кредитно-денежной политики. Последовавшая за этим умеренная инфляция пошла на пользу экономике, как это было в первые послевоенные десятилетия после Второй мировой войны. После катастрофы начался экономический рост. Мощное восстановление началось в 1933 г., прерванное непродолжительной рецессией в 1937 г. Реальный ВВП поднялся на 9% между 1933 и 1941 гг. Филд (Field 2011) утверждает, что отчасти причиной этого был процесс «созидательного разрушения», происходивший по мере того, как набирали обороты новые отрасли и производства, такие как строительство самолетов DC-3, производство холодильников, усовершенствованных автомобилей и капроновых колготок, хотя производство большинства из перечисленного развернулось в конце десятилетия. Он добавляет, что программы общественных работ, особенно масштабное строительство дорог в ходе «нового курса», существенно повысили эффективность и сделали грузоперевозки отраслью, переживающей бум. Финансовые институты были модернизированы и отрегулированы, чтобы сделать их более безопасными. Закон Гласса — Стиголла 1933 г. отделил инвестиционные банки от коммерческих, защитив средства вкладчиков от потерь, вызванных спекулятивными инвестициями. Этот закон был усилен созданием Федеральной банковской комиссии по страхованию вкладов (FBDIC, позднее ставшей FDIC), которая страховала частные банковские депозиты на суммы до 5 тыс. долл., а также требованием прозрачности деловых операций, которые регулировались Комиссией по ценным бумагам и биржам. Эти меры положили конец американскому банковскому кризису XX в., что было весьма существенным улучшением. Отмена закона Гласса — Стиголла в 1999 г. способствовала началу еще одного капиталистического кризиса. Вместе с тем Администрация национального восстановления (NRA) рассматривается как неэффективный, фиксирующий цены картель, держащий цены и зарплаты высокими в соответствии с теорией недопотребления, но ухудшающий тем самым производство и потребление в противоположность своей цели. Даже большинство сторонников «нового курса» были недовольны ею. Однако NRA установила максимальную продолжительность рабочего дня и минимальный размер оплаты труда и покончила с потогонным и детским трудом. Она была более эффективной в том, что касалось распределения, а не увеличения национальной коллективной власти (Leuchtenburg 1963: 69; Brinkley 1996: 46–47).

Общественность рассматривала восстановление в основном как создание рабочих мест, сфокусированное на улучшении на-

циональной инфраструктуры и окружающей среды. Гражданские корпуса охраны окружающей среды обеспечивали рабочими местами и улучшали окружающую среду. Были посажены более 200 млн деревьев, которые помогли стабилизировать эрозию почв. По мере развития корпусов экологии критиковали их за то, что они сосредоточивались исключительно на производстве ресурсов, высаживании слишком малого количества видов растений, а также за фокусировку на рекреационных нуждах вместо создания и поддержания более комплексных экосистем и защиты природы от чрезмерной эксплуатации. Эти споры активизировали экологическое движение и выдвинули Соединенные Штаты в авангард дебатов о защите окружающей среды следующих десятилетий (Mäher 2008). Непосредственные расходы на эти программы были довольно небольшими в сравнении с общим размером экономики, так что функция накачки экономики деньгами не была столь широко реализована. Но были и побочные эффекты: рост производительности в транспорте, коммунальных услугах, оптовой и розничной торговле, и эти сектора помогли компенсировать неравномерное промышленное производство в 1930-х гг.

В целом это было половинчатое излечение, создавшее половину восстановления. Однако оно было лучше, чем меры, предпринятые Гувером, чем французские меры, но не настолько успешным, как в некоторых других странах. У Японии и Германии дефицит бюджета был больше, и восстанавливались они лучше, но активизм и популярность «нового курса» создали уверенность со стороны потребителей, компаний и инвесторов в том, что восстановление возможно. «Новый курс» также создал массу государственных институтов, которые позднее обеспечивали устойчивый экономический рост (Romer 1992; Steindl 2005; Temin 1989: глава 3; Field 2006).

Но в какой степени это половинчатое восстановление произошло благодаря действиям администрации Рузвельта? Те, кто верит, что государства могут помочь восстановлению экономики, подчеркивают воздействие некоторых реформ. Те, кто верит, что капиталистические экономики работают лучше, когда государство оставляет их в покое, приписывают восстановление капиталистам и провалы — государству (Smiley 2002; Shlaes 2008). Тем не менее даже Смайли признает структурную несбалансированность и соглашается, что вклад динамичных отраслей был слишком маленьким, а вклад застойных отраслей — слишком большим в качестве доли общего ВВП. Он соглашается, что основной проблемой на протяжении 1930-х гг. было то, что частные инвестиции оставались на слишком низком уровне, который он приписывает страху бизнесменов перед государ-

ственным вмешательством (Smiley 2002: 126–132). Тем не менее он не представляет никаких доказательств, к тому же это маловероятно потому, что администрация не так уж сильно вмешивалась в частный бизнес, а также не облагала бизнес большими налогами. Более вероятной причиной выступают неадекватные рыночные возможности для получения существенной прибыли. Динамичные отрасли получали инвестиции, но они были маленькими. Большие застойные отрасли были непривлекательными для инвесторов, но это означало, что избирательность государственного вмешательства, необходимого для стимулирования инвестиций, была намного большей, чем могли принять политики. Бернштейн рассматривает Рексфорда Тагвелла в качестве основного проводника стратегии избирательных инвестиций в администрации. Администрация национального восстановления (NRA) и нераспределенный налог на прибыль 1936 г. были вдохновленными Тагвеллом мерами, направленными на преодоление дисбаланса секторов (Bernstein 1987: 190–192, 196–203). Тем не менее обе были отменены после двух лет существования.

Определенный успех был налицо. Во время президентства Рузвельта безработица снижалась каждый год, за исключением рецессии 1937–1938 гг., отчасти благодаря программам облегчения положения рабочих. Реальный ВВП рос темпами 9% в год во время его первого правления и около 11% — после 1938 г. Рецессию 1937 г. обычно называют «рузвельтовской рецессией», поскольку она сократила госрасходы в сочетании с сокращением расходов частного сектора в результате введения новых налогов, которых требовал новый закон о социальном обеспечении. Эта рецессия способствовала обращению к кейнсианским решениям, и Рузвельт ответил на нее госрасходами за счет дефицитного бюджета (дефицитным финансированием). Тем не менее они составили только 3 млн долл. — около 3% национального продукта по сравнению, например, с дефицитными расходами президента Обамы в начале 2009 г., которые составили около 10% национального продукта. Сторонники сбалансированного бюджета из министерства финансов и Уолл-стрит оставались могущественными, и поэтому ни один из правительственных институтов не мог произвольно закачать деньги в экономику. Таким образом, каждый дальнейший раунд расходов требовал тяжелой борьбы в Конгрессе (Brinkley 1996: главы 4, 5). Это было слишком сложно, поэтому политика «нового курса» иногда колебалась. Даже в 1940 г. 15% американцев по-прежнему были без работы. Лишь Вторая мировая война привела к массивному дефицитному финансированию (вплоть до 30% ВВП в 1943 г.), полной занятости и восстановлению.

*Регуляция (Regulation)* — здесь организаторам «нового курса» было что позаимствовать у институтов, временно учрежденных во время Первой мировой войны (Leuchtenberg 1963; Rodgers, 1998: 415). При содействии последующих войн, как горячей, так и холодной, этот всплеск в расходах федерального правительства и регуляции оказался долгосрочным, необратимым разрывом с прошлым. Бордо с соавторами (Bordo et al. 1998; ср. Campbell 1995: 34) приводит временной ряд общих государственных закупок товаров и услуг в виде доли ВВП. Они находились на одном и том же уровне — около 8% в 1920-х гг., но с 1933 г. быстро выросли до нового уровня — 14–15%, на котором сохранялись до тех пор, пока Соединенные Штаты не вступили во Вторую мировую войну, когда они вновь резко выросли. Расходы федерального правительства выросли еще стремительнее — с менее 4 до 9% ВВП в 1936 г. Как отмечает Хиггс (Higgs 1987), Великая депрессия породила первый великий и восходящий «эффект храповика»<sup>1</sup> американского государства (Вторая мировая породила второй).

Рост государства вписывался в новые макроэкономические теории. Рузвельт мог выбирать своих экономических советников из числа структуриалистов, сторонников денежно-кредитного стимулирования, инфляционистов, монетаристов, сторонников экономического планирования, теории недопотребления и дефицитного финансирования. Однако его не интересовали теории, он был больше мастером политической борьбы, а не знатоком мер государственной политики (Domhoff and Webber, 2011: 3–5). Сторонник фискального консерватизма, никогда не являвшийся кейнсианцем, он сделал выбор в пользу структуриалистского, но дешевого решения (Barber 1996). Он ожидал, что программы помощи, а не дефицитное финансирование принесут экономическое восстановление. Советники, которым он доверял, разделились на консервативных, отстаивавших интересы бизнеса — примером последних был руководитель Административно-бюджетного управления при президенте США Дуглас, которого поддерживали большинство демократов и республиканцев Юга, — и остальных, которые хотели более основательных реформ, но не могли прийти к согласию относительно того, каких именно. Франкфуртер, Коркоран и Коэн полагали, что путь к восстановлению идет через «реставрацию капитализма» путем оживления рыночной кон-

---

1. В данном случае «эффект храповика» применительно к государственным финансам описывает их рост во время кризисов и особенно войн, после окончания которых государственные расходы сокращаются, но никогда не возвращаются к докризисному или довоенному уровню. — *Примеч. пер.*

курении, борьбы против «проклятия большого бизнеса», применения регуляции для обуздания Уолл-стрит и корпораций. Этот либеральный интервенционализм был исполнен прогрессивных антитрестовских убеждений, но с целью восстановления свободных рынков. Фракция рекрутировала сотни юридических реалистов, проникнутых этикой государственной службы, чтобы укомплектовать ими агентства «нового курса» и сражаться против лучших сил Уолл-стрит. Берл, Тагвелл, Эклс и Хопкинс были социал-либералами, признававшими экономическую концентрацию в качестве неизбежной характеристики современной промышленной экономики, но искавшими такой дозы государственного капитализма, которая позволила бы контролировать их через экономическое планирование, расширение государственного кредитования, доверие и стимулирование доходов — имплицитно кейнсианская аргументация. У них была внешняя поддержка со стороны рабочих и фермерских организаций и либералов Конгресса (Schwarz 1993).

В 1933 г. группа Франкфуртера признала необходимость создания агентств центрального планирования экономики, подобных Администрации национального восстановления (NRA) и Управлению регулирования сельского хозяйства; сторонники планирования признали необходимость банковской реформы и регулирования ценных бумаг, чтобы сделать финансовые рынки свободнее. Акцент сместился с ситуативного центрального планирования в 1933–1935 гг. к кейнсианскому дефицитному финансированию вместе с антимонопольной политикой для борьбы с рецессией 1937 г. и, наконец, к военной мобилизации, которая привела к еще большему кейнсианскому централизованному планированию. Поскольку эксперты получили свою власть из центра, они, как правило, отдавали предпочтение федеральному (а не на уровне штатов) администрированию программ, хотя им приходилось отказываться от этого, столкнувшись с противодействием Конгресса или Верховного суда. Самым простым способом справиться с фракциями было позволить каждой из них учредить собственные агентства, а Рузвельту — сохранять верховный политический контроль над ними.

Весьма крупным агентством была Корпорация финансирования реконструкции (RFC), созданная Гувером, но теперь уполномоченная выдавать прямые кредиты бизнесу, страховым компаниям, кооперативам фермеров, школьным округам и агентствам «нового курса». Она стала крупнейшим инвестором в экономике. То, что корпорация являлась основным кредитором многочисленных банков, сберегательных банков, строительных и кредитных ассоциаций и железных дорог, означало, что она может контролировать потоки капитала, уровень ди-

видендов и корпоративных зарплат. Это было государственное планирование в большом масштабе, хотя оно и не имело ничего общего с социализмом. Глава RFC Джесси Джонс, техасский миллиардер, владелец банков и лесозаготовительных компаний, отстаивал интересы бизнеса, хотя и был настроен против Уолл-стрит (Olson 1988). Его RFC спасала банки и кредитную систему, при этом кредитование промышленности было недостаточным. Джонс был слишком убежденным бизнесменом, чтобы принять государственный капитализм, который отстаивали Тагвелл и Берл. Он хотел, чтобы RFC оживила частное коммерческое кредитование, а не заменяла его. RFC и прочие агентства общественных работ начали крупные проекты экономического развития на Юге и Юго-Западе, целью которых было снижение регионального неравенства и создание более интегрированной национальной экономики. В этом они были вполне эффективны, хотя именно военные расходы во время и после Второй мировой войны закрепили эти достижения (Schwarz 1993; J. Smith 2006). Это было регулирование во имя капитализма, а не во имя перераспределительных реформ, за исключением того, что оно было направлено на создание экономики с высокими зарплатами, высоким потребительским потенциалом. Агентства в большинстве своем управлялись юристами и корпоративными бизнесменами.

Регуляция в сельском хозяйстве отличалась. Теории государственной автономии и классовые теории полемизируют по этому поводу. Файнгольд и Скочпол (Finegold Skocpol 1984, 1995) противопоставляют успех Администрации регулирования сельского хозяйства (AAA) провалу Администрации национального восстановления (NRA), направленной на регулирование промышленности, которые были созданы для того, чтобы сократить производство и поднять цены. Файнгольд и Скочпол утверждают, что больший успех фермерской политики в первую очередь обязан возможностям государства. AAA, пишут они, было встроено внутрь уже эффективной государственной бюрократии — Департамента сельского хозяйства США (USDA) с агентскими сетями, достигавшими ферм, опиравшимися на сообщество экспертов-агрономов, получивших образование в сельскохозяйственных колледжах и консультировавших USDA (они могли бы еще добавить, что проблемы фермеров решали в комитете Конгресса, который с пониманием относился к их нуждам). Файнгольд и Скочпол считают, что NRA подобных качеств не хватало. Из-за отсутствия уже существующей бюрократии управление ею было передано бизнесменам, которые намеревались помочь собственным фирмам. Это было неизбежно, поскольку федеральному правительству по-прежнему

не хватало значительных бюрократических возможностей в вопросах бизнеса. Однако обескураживающим был сам размах задач, поставленных перед NRA. В деятельность Администрации национального восстановления были вовлечены более 550 органов правительства по контролю за ценами и 2 млн фирм. NRA также установила слишком высокие цены, что вызвало шквал критики со стороны покупателей, государственных заказчиков и труда. Без экономического роста это негативно сказывалось на экономике (Domhoff 1996: 109–111). Главной причиной провала NRA были скорее амбициозность проекта и неспособность бюрократов. Ни одна другая страна не пыталась выйти из Великой депрессии путем установления контроля над ценами во всей экономике. У Соединенных Штатов действительно не хватало бюрократических возможностей для этой цели, но то же самое можно было сказать о любом государстве того времени.

Но была и другая, более очевидная причина успеха сельскохозяйственной программы. Если вы дадите деньги фермерам и в ответ просите их работать меньше, они будут сотрудничать. Фермер «обменял некоторые из своих свобод на более высокие прибыли», пишет Хейс (Hayes 2001: 135). Проиграли работники ферм, поскольку они были в основном не организованы, у них не было профсоюзов. Крупным фермерам было легче, чем мелким, но Администрация регулирования сельского хозяйства (AAA) особенно навредила афроамериканским фермерам, которые также были не организованы (Hayes 2001: 132, 158). Роберт Харрисон утверждает, что это была «радикальная рыночная интервенция на основе в сущности консервативных принципов» (Harrison 1997: 191). Законодательство разрабатывалось в аналитических центрах корпоративных либералов, правительственные эксперты вступили в дискуссии лишь позднее. Бюрократия, однажды установленная, чтобы управлять, не была автономной, поскольку она преимущественно состояла из бизнесменов и крупных фермеров (Domhoff and Webber 2011: глава 3; Domhoff 1996: глава 3). По мере того как AAA разворачивала свою деятельность, она все больше подыгрывала богатым фермерам и продолжала делать это в дальнейшем (Файнгольд и Скочпол признают это). В одном аспекте «новый курс» был окончанием пути прогрессистов. Выступавшие в прогрессивную эру главными радикалами, мелкие фермеры были оттеснены на обочину американской политики. Вмешательство государства в сельское хозяйство в большей степени было движимо классовыми интересами, чем государственными элитами, хотя в этом секторе классовая борьба затухала.

Иначе обстояли дела в тех отраслях, где классовая борьба и конфликт между фракциями классов были более явными.



NRA была ослаблена соперничеством между предпринимателями, усугубила конфликт с профсоюзами и не дала денег никому. Хотя теоретически NRA усиливала профсоюзы, на практике большинство бизнесменов отказывались сотрудничать с ними, что усиливало классовый конфликт. Наряду с бесконечными спорами между всеми сторонами относительно регулирования цен это делало агентство неработоспособным (Domhoff, 1996: глава 4). В данном случае объяснение на основе возможностей государства выглядит менее убедительным, чем простое классовое и секторальное объяснение: фермеров подкупили, рабочие на фермах были не организованы, а промышленники и рабочие были расколоты. На самом деле теперь государственные возможности не были причиной осуществления большинства программ «нового курса». Разумеется, эксперты работали над деталями этих программ, и, когда дело доходило до регулирования финансов — технического вопроса, их слово действительно имело огромный вес. Однако в целом их возможности были ограничены политиками, которые имели более консервативные экономические взгляды, а также массами, требовавшими более радикальных изменений.

«Новый курс» оставил отпечаток в жизни большинства американцев именно в качестве *помощи* (*Relief*). Государственные программы общественных работ связывали меры, направленные против депрессии, и перераспределение в пользу бедных и безработных. В 1933 г. расходы на Управление общественных работ (WPA) были больше общих государственных доходов, составляя практически 6% ВВП (J. Smith 2006: 2). Амента (Amenta 1998: 5, 142–148) демонстрирует, что к 1938 г. Соединенные Штаты были безусловным мировым лидером по социальным расходам. Они составляли 6,3% ВВП и 29% всех госрасходов по сравнению с 5,6% ВВП и 18,7% госрасходов в нацистской Германии, с 5% ВВП и 17,5% госрасходов в Британии и с 3,2% ВВП и 17,8% госрасходов в Швеции. Большая часть расходов США шла на помощь. Одно только Управление общественных работ поглотило 55% социальных расходов и наняло 2,1 млн взрослых рабочих плюс 1 млн в рамках программ занятости для молодых работников. Закон о социальном обеспечении уступил ему приоритет при прохождении через Конгресс, и результаты его деятельности видны и по сей день: автомобильные магистрали, школы, плотины, больницы, государственное финансирование искусства. Управление изменило американский ландшафт. Помощь составила более 70% социальных расходов по сравнению с 16% расходов на социальное обеспечение на основе принципа страхования. Поэтому лидерство Соединенных

Штатов могло быть только временным. Если уровень безработицы снижался, то же происходило с социальными расходами. Не следует делать слишком много заключений на основе американских цифр.

Были ли программы, направленные на помощь, перераспределяющими, зависело от того, как они финансировались. Большая часть финансирования приходила от увеличения национального долга вопреки изначальным обещаниям администрации Рузвельта. Это были полуосознанные шаги по направлению к кейнсианской экономике. Противоречие между балансированием бюджета и поддержанием доходов было разрешено в пользу приоритета последних, расширенного в программу стимулирования спроса путем дефицитного финансирования. Такие политические меры были в некоторой степени перераспределяющими и в целом популярными. Во время выборов 1936 г. республиканцы справедливо обвиняли Рузвельта в том, что он нарушил свои первоначальные обещания сбалансировать бюджет. Тем не менее это скорее всего было для избирателей не так важно, как его деятельность по улучшению их бедственного положения.

Было и четвертое *R* — *переизбрание (Reelection)*. Избирательные проблемы никогда не были вторичными для политиков, особенно для таких хитроумных, как Рузвельт. Даже находясь на гребне избирательной волны, он все равно оставался обеспокоенным. Первостепенное значение имел бизнес, отчуждения которого Рузвельт не желал. Большинство бизнесменов поддерживали законодательство, направленное против депрессии на первом этапе «нового курса», но они были настроены против более реформистского законодательства второго этапа и поддерживали республиканскую оппозицию. Около 80% директоров корпораций, исследованных Веббером, давали деньги республиканцам в 1936 г. Единственным значимым исключением были евреи и бизнесмены-южане, которые в большинстве своем вкладывались в демократов; бизнесмены-католики разделились в вопросе лояльности той или иной партии. И все же, поскольку большая часть крупного бизнеса была северной и протестантской, она была практически полностью республиканской (Webber 2000; Manza 2000). Тактика Рузвельта заключалась в том, чтобы предлагать законопроекты, с которыми, как он знал, бизнес не согласится, но затем принимать их в компромиссной редакции. Верховный суд также был в оппозиции, что приводило к большему урезанию исходных законопроектов, особенно уменьшению степени федеральной активности, как противостоящей активности на уровне штатов. Судьи Верховного суда составляли наиболее

могущественную элиту штатов того периода и, будучи консервативными, блокировали некоторые программы. Тем не менее «новый курс» продвигался вопреки их неприязни. В конце концов они обладали лишь ограниченной властью.

В либеральной демократии политические партии становятся крайне важными. В Соединенных Штатах двухпартийная система на самом деле состояла из представителей трех партий: республиканцев, демократов и демократов-южан. Последние были очень влиятельными на Капитолийском холме, поскольку (как детально показано в главе 3) сельские области были электро- рально широко представлены. Южные выборы в сущности были не конкурентными, и старшинство и система комитетов на Капитолийском холме ставили в более благоприятное положение тех, кто продолжал переизбираться. За исключением периода 1934–1938 гг., демократы-южане доминировали в законодательном процессе на Капитолийском холме, были способны сражаться с осуществляемой федеральными органами регуляцией и программами соцобеспечения, если им казалось, что они идут на пользу афроамериканцам или поднимают зарплаты. Плантаторско-торговые элиты, управлявшие партией демократов-южан, лишили черных и множество бедных белых избирательных прав, сохранили свои местные репрессивные возможности и верность расово сегрегированной экономике с низкими зарплатами, поддерживаемой широким белым расизмом. Их институциональная власть в конечном итоге базировалась на надежном контроле расового капитализма на Юге.

Ни одна из этих партий не была сплоченной. В прогрессивный период они были региональными и секторальными, и, хотя классовое голосование уже росло, это не ликвидировало соперничавшие интересы с региональным и секторальным базированием. Республиканцы оставались расколоты между северо-восточным бизнесом и западным сельским хозяйством с прогрессистской фракцией Среднего Запада, которая была ближе к Рузвельту, чем к республиканцам. Выбор в пользу выдвижения кандидатом в президенты умеренного Альфа Лэндона из Канзаса в 1936 г. был попыткой сгладить их разногласия. Демократы также не были сплочены. «Новый курс», продвигаемый городскими демократами, встретил оппозицию в Конгрессе со стороны демократов с Юга, Запада и Среднего Запада и даже сельских демократов Новой Англии. Горстка консервативных демократов обычно присоединялась к республиканцам, голосуя против программ «нового курса». Консерваторы могли голосовать против общественных работ, но за субсидии фермерам, осуждать бюджетный дефицит, но не принимать налоговое законодательство (Weed 1994; Patterson 1967; Kennedy 1999: 338–339).

Прежде всего они были продажными. Рузвельт предлагал сделки всем группам, на голос которых рассчитывали его советники по избирательной кампании. Большие программы госрасходов предлагали федеральные доллары штатам и местным правительствам. Их распределение было в большей мере связано с электоральной значимостью штата, чем с его уровнем бедности или безработицы. Непропорционально большая часть федеральных расходов отправлялась тем штатам, которые в 1932 г. переметнулись к Рузвельту, а не более бедным штатам (Couch Shughart, 1998). В целом «новый курс» помогал бедным в соответствии с их электоральной полезностью — несколько извращенная форма плюрализма.

Современному регулирующему государству, к которому призывал перейти Рузвельт, противоречили частные патронажные механизмы, которые он использовал. Эти механизмы обеспечивали поддержку, предполагавшую, что они взамен могут управлять реализацией программ, на что Рузвельт часто шел (Mayhew 1986: 292–294; Shefter 1994). Законодатели-южане были довольны программами, которыми распоряжались правительства штатов или местные власти, это подкрепляло их собственный патронаж. Они приветствовали помощь и инфраструктурные улучшения на местном уровне. Хейс (Hayes 2001: 185) пишет, что «новый курс» спас Южную Каролину от экономической катастрофы. На самом деле большая часть законов «нового курса» не прошла бы голосование без поддержки южан — сенаторов и конгрессменов — либералы и расисты объединились! Но они были против перераспределяющих реформ и федерального контроля, применяемого на Юге. Хотя по всему Югу имела место народная поддержка реформ, региональные политики игнорировали это и, напротив, были чутки к интересам землевладельцев, плантаторов, промышленной элиты. Их первоначальный энтузиазм по отношению к «новому курсу» впоследствии ослаб и превратился в оппозицию в 1938 г. (Hayes, 2001: глава 9; Korstad 2003). Опросы показывают, что большинство южан поддерживали программы «нового курса», тем не менее большинство не могло голосовать, лишенное этой возможности избирательным налогом и прочими ограничивающими практиками (Sullivan 1996: 61–62). Это был не плюрализм, а господство регионального правящего класса. Эти своеобразные политические институты обеспечивали некоторую поддержку аргументам политических институционалистов, хотя в конечном итоге они базировались на классовых интересах в расовой экономике с низкими зарплатами.

Политические сделки были повсюду, препятствуя возникновению полностью бюрократического государства или универ-

сальной системы соцобеспечения (Amenta 1998). Практически каждый закон был предметом пререканий и купли-продажи, в которой общей тенденцией было размывание изначально широкого законопроекта. Тем не менее постоянная борьба между федеральным правительством и правительствами штатов, президентом и Конгрессом действительно способствовала большей централизации государства. Умножение грантов федерального правительства правительствам штатов и местным властям сокращало независимость различных уровней власти и требовало от них большего сотрудничества друг с другом, чем прежде. Это была фискальная централизация и административная децентрализация. «Новый курс» увеличил долю федеральных расходов до 9% общегосударственных расходов, хотя расходы правительств других уровней тоже выросли (Wallis and Oates 1998: 170). Это не было такое же централизованное или бюрократическое правительство, как в Британии, Франции или Японии, но оно было чем-то большим, чем «брокерским государством... вмешивавшимся в каждом конкретном случае особым образом в интересы привилегированных групп и секторов», как определяют его Файнгольд и Скочпол (Finegold and Skocpol 1995: 20).

Переизбрание сработало прекрасно: в 1936 г. голоса, отданные за Рузвельта, выросли до 61%, демократы получили еще 7 мест в сенате и (включая несколько союзников из «третьих партий») дополнительные 15 мест в Конгрессе. И хотя партийной дисциплины было мало, на четыре года Рузвельт получил большинство на Капитолийском холме и мог проводить законы без голосов южан-демократов. Только на промежуточных выборах 1938 г. после второй рецессии они потеряли такую возможность, лишившись 71 места в палате представителей и 7 в Сенате. В 1940 г. голоса за Рузвельта и его партию стабилизировались. Демократы оставались в Белом доме в течение 20 лет.

## РЕФОРМА: КЛАССОВАЯ БОРЬБА И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВОЗМОЖНОСТЬ

Были ли программы реформ «нового курса» результатом низового народного давления или же давления сверху вниз, возникающего на основе изменившейся структуры политических возможностей среди государственных элит и/или фракций капитала? Я начну с низового давления. Высокая безработица — это обычно плохая новость для профсоюзов, поскольку безработные теряют контакт с профсоюзами и работники знают, что их переговорные позиции ослаблены, и не хотят провоцировать своих нанимателей. На этот раз два фактора благоприят-

ствовали более сильной реакции. Во-первых, во время Великой депрессии уровень занятости, производство и спрос упали настолько сильно, что это коснулось большей части страны, которая сочувствовала безработным. Эта симпатия была необходима для одобрения людьми программ помощи пострадавшим. Во-вторых, переход к администрации Рузвельта и множеству демократических администраций на уровне штатов и городов означал уменьшение государственных репрессий. Работодателям не хватало дополнительного оружия, на которое они полагались, как мы убедились в главе 3.

Миллионы американцев искали работу, испытывая попеременно то надежду, то отчаяние, то гнев. Умножались трущобы, увеличивались очереди за бесплатной едой и количество бесплатных столовых для нуждающихся. При помощи социалистов и коммунистов они создавали советы, выходили на демонстрации, маршировали и забрасывали ратуши своими требованиями. Они испытывали сочувствие, не в последнюю очередь от лавочников и прочих торговцев, существование которых зависело от их потребления. Выселениям сопротивлялись квартиросъемщики и их соседи. Если полиция разгоняла протестующих, используя физическую силу и огнестрельное оружие, это вызывало массовые демонстрации (Cohe, 1990: 262–266; Valocchi 1990). Это был взрыв левых настроений в народе, продлившийся до 1935 г. включительно, выход из изоляции рабочего движения Прогрессивной эры, который также затронул часть среднего класса.

Фермерская стачечная ассоциация вызывала проблемы в сельских областях. «Бонусная армия», состоявшая в основном из безработных военных ветеранов, предприняла марш на Вашингтон в 1932 г., требуя выплаты обещанных бонусов за участие в Первой мировой войне. Гувер вызвал солдат для разгона демонстрации. Когда в 1933 г. с теми же требованиями они обратились к Рузвельту, он предпочел послать к ним на переговоры свою жену Элеонору и даже согласился с некоторыми из их требований. Начиная с 1935 г. движение Таунсенда, организованное врачом-пенсионером из Калифорнии, мобилизовало миллионы сторонников с требованием пенсии по старости в размере 200 долл. в месяц для достигших возраста 65 лет. Священник Чарльз Кофлин активизировал популистское движение, направленное против богатых и власть предержащих, которое затем повернуло вправо, чтобы стать крупнейшим американским движением фашистского толка. Хотя это не были открыто классовые движения, они разжигали гнев против богатых и привилегированных.

Забастовки стали учащаться с 1931 г., активизируясь в 1933–1934 и 1937 гг. (Jenkins and Brents 1989: 896). Все больше рабочих

вступали в промышленные профсоюзы, требовали законодательства, легализующего их, и добивались переговоров о зарплатах и условиях труда в общенациональном масштабе. Этнические различия между белыми рабочими шли на убыль. Между 1933 и 1935 гг. как никогда острыми требованиями забастовщиков были представительство для профсоюзов и больший контроль со стороны рядовых членов (Wallace et al. 1988: 13). Даже Юг не избежал этого брожения: забастовка 1934 г. охватила текстильные фабрики по всей Алабаме, Джорджии и обеим Каролинам; 200 тыс. рабочих вышли на улицы (Irons 2000). Некоторые профсоюзы Американской федерации труда (AFL) также рекрутировали рабочих в свои члены и бастовали за пределами их традиционных цехов, но большинство работодателей не были настроены уступать, и их контратаки нанесли серьезный урон бастующим. Руководство AFL также оставалось скептически настроенным по отношению к промышленному и политическому юнионизму, по-прежнему предпочитая полагаться на цеховые рычаги давления, чтобы усадить работодателей за стол переговоров, но это спровоцировало восстание. Ведомые Джоном Л. Льюисом, президентом профсоюза шахтеров, большинство промышленных профсоюзов вышли из состава AFL в 1936 г., чтобы сформировать собственный Конгресс производственных профсоюзов (CIO). Расколы были спровоцированы низовой агитацией (Goldfield 1989; Kerbo and Shaffer 1986; Piven and Cloward 1977: 48–60; Stepan-Norris and Zeitlin 2003). Членство в профсоюзах за десятилетие выросло с 10 до 25% рабочих. Протесты рабочих были более широкими и эффективными, чем когда-либо. В период депрессия 1890-х гг. происходили крупные забастовки, несколько забастовок — в 1919 г., но в обоих случаях бастующие рабочие были изолированы. Теперь же участники протестов и забастовщики пользовались национальной симпатией. Политики со все большей неохотой применяли репрессии против народа.

Структура политических возможностей расширялась. Рабочие толкали вперед со скрипом отворявшуюся дверь. Закон Норриса — Лагардия, принятый в 1932 г., запретил судам выносить ограничительные решения и запреты по делам, возникавшим в связи с трудовыми конфликтами, а также в связи с трудовыми контрактами для рабочих, запрещавшими им вступать в профсоюзы (yellow dog contracts). Поскольку арсенал репрессий сузился, больше рабочих отваживались на организацию. Они также были разочарованы почти полным крахом частных форм соцобеспечения, таких как общественные кредитные ассоциации, и капитализма всеобщего благоденствия. Множились

требования государственных программ соцобеспечения (Cohen 1990: 218–249).

Рабочие ожидали, что будущая рузвельтовская администрация с пониманием отнесется к их требованиям, и их чаяния были быстро вознаграждены законом о восстановлении национальной промышленности (NIRA), принятым в июне 1933 г., раздел 7а которого давал рабочим право «на самоорганизацию и ведение переговоров через самостоятельно выбранных представителей, которые должны быть свободными от вмешательства, ограничения или принуждения со стороны работодателей». Национальный трудовой совет (NLB) был создан для того, чтобы помочь урегулировать забастовки, хотя у него было мало средств проведения в жизнь принятых решений. Рабочие думали, что NIRA освободит их; уровень участия в профсоюзах взлетел в течение считанных месяцев (Piven and Cloward 1977: 110; Irons 2000: 77; O'Brien 1998; Wallace et al. 1988: 5–7). Рабочие вдохновлялись на то, чтобы сражаться в более универсальных организациях, чем цеховые профсоюзы, и с 1935 г. Конгресс производственных профсоюзов (CIO) стал выстраивать промышленные профсоюзы, начиная с уровня рабочих бригад и далее, оформляя относительно демократические организации. Промежуточные выборы 1934 г. вновь усилили левых. Хотя NIRA прекратил свое существование, в 1935 г. был принят эпохальный закон Вэгнона. Это взаимодействие между профсоюзами и законодателями из состава симпатизировавшего правительства было первым отчетливым признаком союза «либ-лаб». В США не было лейбористской партии, но теперь большая часть Демократической партии была на стороне труда.

Рузвельт понимал, что бизнес сопротивляется большинству его законов, и знал, что может возглавить сдвиг влево. Он также опасался, что Великая депрессия приведет к созданию третьей партии — открытой партии труда. Если бы демократы не смогли справиться с депрессией, это было бы идеальным временем для создания третьей партии. Если бы эта партия получила достаточное количество голосов, она, весьма вероятно, забрала бы эти голоса у демократов и предположительно обеспечила бы республиканцам победу на выборах. В Нью-Йорке, Висконсине и Миннесоте уже существовали левые рабочие фермерские партии, и Рузвельт позаботился о консультации с ними и обеспечении федеральных программ помощи городам, которые они контролировали. В 1935 г. популистский сенатор-демократ от Луизианы Хьюи Лонг угрожал вступить в президентскую гонку будущего года под лозунгом «Поделится нашим богатством». Частный опрос, проведенный демократами, показал, что он может получить 3–4 млн



голосов избирателей и тем самым отдать победу в некоторых штатах республиканцам. Крыло прогрессивных республиканцев, возглавляемое Робертом Лафоллетом, также могло вступить в президентскую гонку, и было не ясно, у кого он мог бы забрать голоса. Один из пяти или шести американцев говорил, что вступил бы в новую прогрессивную партию, если бы она была. Частный опрос предсказывал, что Рузвельт все равно с легкостью победит, но мало кто из политиков станет рисковать на выборах. Они нацелены на то, чтобы победить с настолько большим перевесом, насколько возможно, на случай непредвиденных обстоятельств.

Поскольку Рузвельт был убежден, что бизнес будет ему противостоять в любом случае, он решил на ответное использование его антагонизма в качестве электорального оружия. Он усилил риторику, направленную против бизнеса, называя крупный бизнес «экономическими роялистами», и стал угрожать «уравнять распределение богатства» и «бросить на растерзание волкам сорок шесть человек, о которых известно, что их доход превышает миллион долларов в год». Гарри Хопкинс, радикальный сторонник «нового курса» ликовал: «Ребята, пришел наш черед. Мы можем получить все, чего хотим: рабочие программы, социальное обеспечение, зарплаты и продолжительность рабочего дня, все — сейчас или никогда» (Kennedy 1999: 266–287; Leuchtenburg 1963: 117). Они одержали крупную победу на выборах и получили программы. Закон о доходах 1935 г. поднимал налоги на доходы и дивиденды богатых, одновременно вводя более прогрессивный налог на наследство и увеличенные налоги на корпорации. Это было началом сорокалетнего периода прогрессивных налогов в Америке. Хьюи Лонг справедливо жаловался на то, что Рузвельт крадет его программу (Amenta et al. 1994; Kennedy 1999: 238–242, 275–276). И все же, пострадав от враждебности бизнесменов, консервативных демократов и республиканцев, закон был настолько размыт в Конгрессе, что общий эффект от перераспределения доходов был мизерным, за исключением того, что он отнял значительные суммы у небольшого числа миллионеров.

Рузвельт действительно помышлял о более крупной политической стратегии. Он всегда неоднозначно относился к поддержке южан и заявлял, что Юг является «национальной экономической проблемой номер один»: регион с низкими зарплатами, низким потреблением был тормозом для американской экономики с высокими зарплатами, высоким потреблением, к которой он стремился. Как и многие экономисты того времени, он полагал, что Юг является одной из важнейших причин депрессии как таковой (Sullivan, 1996: 65). Он сомневал-

ся в том, много ли реформ могут прийти из региона, контролируемого правящим классом, исключившим черных и бедных белых из голосования и использовавшим расизм, чтобы сохранять зарплаты низкими и экономику отсталой. Тактически он пытался откупиться от их потенциальной оппозиции его программам уступками. Он также продолжал стратегию 1920-х гг., перестраивая партии на основе северных городов, используя патронаж и программы, чтобы обеспечить поддержку партийных машин северных городов, предоставляя прогрессивным республиканцам обхаживать сельское хозяйство и обращаясь к рабочим с риторикой, направленной против крупного бизнеса (Kennedy 1999: глава 9). Шлесингер (Schlesinger 1960: 592) пишет, что в ходе избирательной кампании 1936 г.:

Демократическая партия, казалось, все больше и больше погружается в коалицию «нового курса». Наиболее активные соратники Рузвельта (Икес, Уоллес, Хью Джонсон) были людьми, отождествляемыми с «новым курсом», а не профессиональной демократической организацией. Верность делу заменяла собой лояльность к партии в качестве критерия поддержки со стороны администрации... Было очевидно, что основой избирательной кампании будет мобилизация за пределами Демократической партии всех элементов коалиции «нового курса» — либералов, рабочих, фермеров, женщин, меньшинств.

Это была «либ-лаб» стратегия. Сработай она, и это бы подтвердило социал-демократический характер партии Рузвельта во всем, кроме названия.

В 1930-е гг. гораздо большее количество американцев, особенно рабочих (и особенно рабочих иностранного происхождения) стали голосовать. Они все больше голосовали за демократов, расположенные к этому «новым курсом» и Рузвельтом; они с меньшей вероятностью голосовали по этническим и религиозным принципам. Этническая идентичность ослабевала, поскольку большинство рабочих были урожденными американцами, а также в силу роста влияния массмедиа, укреплявших национальную идентичность, особенно радио. Нация становилась все более сплоченной. Те, кто голосовал впервые, с наибольшей вероятностью голосовали за демократов (бедные и младшие возрастные когорты), но классы также становились более сплоченными. К 1936 г. рабочие в два раза чаще голосовали за демократов, также поступали и избиратели из высшего слоя среднего класса. Исторически всегда голосовавшие преимущественно за республиканцев (партию Линкольна), афроамериканцы стали задумываться о том, какой из партий отдать свои голоса (B. Anderson 1979; Cohen 1990: 253–261; Kleppner,

1982: 55–111; Manza 2000). Все это были в основном городские тренды — в сельской местности изменений было меньше. Несколько программ «нового курса» были направлены на средний класс: Федеральная комиссия по страхованию вкладов (FDIC) страховала все банковские депозиты до 5 тыс. долл. и акты на строительство жилья, Федеральное управление жилищного строительства (FHA) давало льготные условия рефинансирования ипотеки. Это была в большей степени народная, а не классовая стратегия, но она пользовалась наибольшим успехом среди рабочих.

В 1937 г. социолог Артур Корнхаузер опросил сотни чикагцев. Практически все они полагали, что в руках у богатых бизнесменов слишком много власти, и три четверти полагали, что с рабочими обращаются несправедливо. Около трех четвертей опрошенных работников физического труда голосовали за Рузвельта, поддерживали «новый курс» и хотели, чтобы правительство перераспределило богатства. Так же поступали от половины до двух третей офисных работников. Рабочие винули своих работодателей и капиталистическую систему за Великую депрессию, но не выступали за государственную собственность. Они выступали за более справедливую систему с некоторым перераспределением богатств и привилегий, настаивали на своем праве на организацию и считали, что могут вносить равный вклад в дело нации и иметь право на полное социальное гражданство — новое представление о моральных и материальных правах (Kornhauser 1940: 237; Zieger 1995: 43–44; Cohen 1990: 276, 282–285, 362–365; Gerstle 1989; Lipset 1983: 274–279).

Электоральное давление было в пользу расширения государственных регулирующих агентств. Таким образом, основная причинно-следственная цепочка шла от народного давления, преимущественно выраженного через электоральную систему, к найму экспертов всеми сторонами — бизнесу необходимо было мелким шрифтом прописать все свои интересы в законодательстве, принятие которого он признавал неизбежным. Затем эксперты, их боссы и Конгресс боролись за точное содержание программ. Демократический процесс включал гораздо больше, чем просто класс, но его острее были демонстрации, забастовки и юнионизация. Имело место такое тесное взаимодействие между классовой борьбой и политическими возможностями, что нелегко было отдать первенство тому или другому. Но в 1930-х гг. Америка внезапно начала становиться более похожей на Европу, несколько приближаясь к политике «демократической классовой борьбы» — высказывание, сделанное Дьюи Андерсоном и популяризованное Липсетом. Я сосредоточусь на двух основных перераспределяющих законах.

## ЗАКОН ВАГНЕРА И ПРОФСОЮЗЫ

Американская федерация труда (AFL) была второстепенным игроком. Она успешно сопротивлялась назначению Фрэнсис Перкинс министром труда (она была первой в истории женщиной в американском кабинете министров). AFL безуспешно лоббировала закон о тридцатичасовой рабочей неделе, который был предпочитаемой ею альтернативой закону о восстановлении промышленности (NIRA). AFL не сыграла значительной роли ни в принятии закона Вагнера, ни в принятии закона о социальном обеспечении, а позднее была противницей положений о минимальном размере оплаты труда в законе о справедливых трудовых стандартах (FLSA) 1938 г. (Manza 2000; Lichtenstein 2002: 63–71). Сидни Хиллман из Объединенного профсоюза рабочих швейной промышленности и Джон Л. Льюис из Объединенного профсоюза горнорабочих, которые были членами Конгресса производственных профсоюзов (CIO), напротив, сыграли свою роль в деятельности NIRA, а Хиллман был единственным профсоюзным лидером на посту высокопоставленного руководителя NIRA. Оба сыграли важную роль в лоббировании закона Вагнера. Сам Рузвельт не очень интересовался трудовым законодательством и поддержал закон Вагнера в самый последний момент. Враждебность бизнеса по отношению к трудовому законодательству воспрепятствовала компромиссу, которому он отдавал предпочтение; теперь ему пришлось выбирать сторону одного из классов. Чувствуя себя преданным враждебно настроенным бизнесом и предвкушая множество голосов с противоположной стороны, он обратился к левым и поддержал закон.

Воздействие труда было в основном опосредованным — на улицах и пикетах, через конгрессменов и сенаторов из городских и промышленных районов и штатов. Раздел 7а закона о восстановлении национальной промышленности (NIRA) уже предполагал попытки допуска профсоюзов к консультационному механизму, но предприниматели редко признавали их, а затем Верховный суд и вовсе отклонил эту затею. Очевидно, могла быть предпринята и вторая попытка, учитывая растущую конфликтность в обществе. В связи с этим эксперты висконсинской школы институциональной экономики, о которых мы говорили в предыдущей главе, смогли получить признание. Они были убеждены, что лидеры профсоюзов могут сыграть важную регулирующую роль, дисциплинируя своих членов. Ответственные профсоюзы могут помочь преодолеть чуму буйного активизма, который в ответ на агрессию работодателей создает промышленный хаос. Вместе же ответственные разумные главы

корпораций и лидеры профсоюзов могут способствовать регуляции экономики. Как и многие другие последователи «нового курса», Джон Коммонс хотел сохранить капитализм, предоставляя больше власти организованному труду.

Амента (Amenta 1998) исследует «новый курс» в четырех штатах — Вирджинии, Иллинойсе, Висконсине и Калифорнии. Он обнаруживает, что сила поддержки программ «нового курса» варьировалась в зависимости от степени демократии (она была низкой там, где черные и многие бедные белые не могли голосовать, и довольно низкой там, где господствовал механизм патронажа), наличия либеральных или левых политиков, а также силы рабочего или другого реформистского общественного движения. Амента утверждает, что это аргумент «политического институционализма», хотя он также отмечает существенное классовое давление. В отличие от прочих стран левые политики редко были выходцами из рабочих, к тому же они практически никогда не придерживались социалистических воззрений, но видели растущее недовольство и беспорядок в своих округах и хотели реформ, чтобы положить этому конец. Они знали, что большинство протестующих, а также лидеров Американской федерации труда (AFL) и Конгресса производственных профсоюзов (CIO) не являются экстремистами и хотят реформ для легитимации их завоеваний и восстановления порядка среди своих последователей.

Закон бы назван в честь его инициатора — Роберта Вагнера, сенатора от штата Нью-Йорк, одного из главных сторонников «нового курса», который имел тесные связи с нью-йоркскими профсоюзами и корпоративными либералами. Он предпринял первую попытку принятия закона о регулировании трудовых отношений в 1933–1934 гг., в марте 1935 г. предупреждал о «поднимающейся волне недовольства в промышленности». Сенатор Роберт Лафоллет-младший из Висконсина, давний защитник труда и прогрессивный республиканец, предсказывал «открытую промышленную войну», в случае если требования труда не будут услышаны. Представитель от Массачусетса Уильям Коннери (представлявший промышленный район), долгое время лоббировавший трудовое законодательство и возглавлявший комитет Конгресса по делам труда, предсказывал, что «разверзнутся врата ада». Представитель промышленного Кливленда Мартин Суини предрекал «эпидемию забастовок, размаху которой никогда прежде не было равных в этой стране» (Goldfield 1989: 1273–1275). Они просили законодателей, менее сочувствовавших труду, спасти капитализм, были убеждены, что в настоящий момент большой бизнес рвется в бой, и хотели дать ему отпор, но Рузвельт не желал использовать репрессии для разре-

шения нараставшего конфликта. Первый законопроект Вагнера был отклонен. Рузвельт не очень интересовался этим проектом, поручив двум своим лучшим юристам подготовить более умеренный проект, дающий профсоюзам ограниченные права без полномочий для осуществления контролирующих функций. Этот закон был принят в 1934 г. и был усилен вторым законом в 1935 г. Оба закона были обязаны своим прохождением волне забастовок, но, вероятно, в большей степени промежуточным выборам, которые вернули в Конгресс более либеральных демократов, более прогрессивных республиканцев и более радикальных представителей третьих партий. Общественное мнение сдвигалось влево.

Закон Вагнера давал больше прав профсоюзам, объявляя незаконными несправедливые трудовые практики работодателей, позволяя членам профсоюзов большинством голосов решать, кто будет их представлять. Он защищал право на забастовки, налагал на обе стороны обязанность вести переговоры добросовестно и создавал Национальное управление по вопросам трудовых отношений (NLRB) для контроля за их соблюдением. Это была большая победа труда. Преамбула к этому закону базировалась на теориях недопотребления: он должен был способствовать экономическому восстановлению повышением зарплат и потребления. Он использовал язык прав индивидуальных рабочих, а не коллективных прав профсоюзов, создавая впечатление преемственности с законом о труде на железнодорожном транспорте и законом Норриса — Лагардия, которые поддерживали многие республиканцы (Fraser 1989: 69; O'Brien 1998: глава 8) и которые обеспечили голоса политического центра. Демократы-южане поддержали закон после того, как Вагнер согласился не применять его к сельскому хозяйству или бытовому обслуживанию — основным отраслям Юга. Таким образом, практически все демократы и прогрессивные республиканцы поддержали закон, хотя ему противостоял практически весь крупный бизнес. Это был единственный важный закон «нового курса», принятию которого почти не способствовали умеренные представители бизнеса (Domhoff and Webber, 2011: глава 4; Swenson 2002: 213–219). Он явился результатом наивысшей точки классовой борьбы американского типа, когда «либ-лаб» политике удалось взять верх над американским бизнесом.

Большая часть бизнесменов продолжала сопротивляться закону Вагнера, как сопротивлялась разделу 7а. Они все еще отказывались признать профсоюзы и особенно преуспели в этом на Юге. Текстильщики Юга были очень воодушевлены принятием NIRA, но разочарованы его реализацией на практике (Schlesinger 1960: 424; Irons 2000: 77; ср. Hayes 2001: 205; Kor-

stad 2003). В отчаянии текстильщики устраивали массовые забастовки, но у профсоюза было слишком мало денег и персонала; рабочих разогнали частные армии работодателей, помощники шерифа и ополчения штатов, численность которых только в Северной и Южной Каролине достигала 15 тыс. человек. Семь забастовщиков были убиты в одном из инцидентов. Губернатор Джорджии Юджин Талмадж сначала отказался посылать солдат своего штата, но сделал это, когда владельцы текстильных предприятий Джорджии предложили ему 20 тыс. долл. пожертвований на избирательную кампанию. Бастующие призывали северные профсоюзы и Фрэнсис Перкинс, министра труда, вмешаться. У северных профсоюзов и без того было много хлопот, и Перкинс, назвав эту ситуацию неприятной, не осмелилась вмешаться, поскольку администрации нужны были демократы-южане для принятия ее законов.

Южные рабочие, так же как и северные, стремились вступить в профсоюзы и могли бы преодолеть сопротивление своих работодателей, но они были слабы в политическом и военном отношении. Работодатели контролировали демократов-южан и большую часть рабочих не допускали даже до голосования (Irons 2000: главы 9, 10, с. 164–175; Наяе 2001: глава 7). После увольнения активистов и репрессий со стороны военизированных отрядов местные элиты разыграли расовую карту, тем самым разделив труд (Sullivan 1996; Korstad 2003). На Юге «новый курс» не смог изменить баланс классовой и расовой власти в отличие от некоторых северных штатов. Государственные и местные «либ-лаб» политики пришли к власти в результате выборов 1932, 1934 и 1936 гг. Губернаторы Мичигана и Пенсильвании отказались посылать полицию на подавление забастовок — репрессии могли лишить их должностей при изменившихся политических настроениях масс.

Закон Вагнера обещал реформы во имя социальной справедливости и упорядочения регуляции. Бывшие коллеги Вагнера вспоминали, что закон был скорее консервативным, чем радикальным, они также вспоминали Вагнера, оправдывавшего закон тем, что это большее из того, что он смог добиться. Они говорили, что он находился под влиянием работ Сидни и Беатрисы Вебб, главных членов британского фабианского общества, основных теоретиков Лейбористской партии. Он также понимал, что Соединенные Штаты отстают от Европы в трудовых отношениях и нуждаются в большей социальной справедливости и государственной регуляции (St. Antoine 1998). Вагнер осознавал необходимость удовлетворить Верховный суд. Лихтенштейн (Lichtenstein 1992) писал, что закон Вагнера был «очевидной уступкой подрывному активизму его эпохи, но также он

стремился направить рабочие протесты в предсказуемые формы, находящиеся в рамках системы государственного регулирования». Ожидалось, что ответственные руководители профсоюзов будут контролировать своих членов.

Этот мотив был очевидным для всех реформаторов во всех странах. Как и везде, усиление труда зависело от его собственной возможности создавать проблемы и веры умеренных членов других классов в то, что волнения трудящихся могут быть направлены в более мирное русло, что сохранит капитализм от беспорядка или революции. Вопрос, могли ли профсоюзы еще надавить, чтобы получить дополнительные привилегии, или продолжать осуществлять функции контроля за рабочими, все еще оставался открытым, как и в других странах. Некоторые марксисты подчеркивают контрольные функции закона Вагнера и всего «нового курса» в целом. Томлинс пишет: «Государство предоставило рабочим и их организациям... не более чем возможность участвовать в их собственном подчинении» (Tomlins 1985: 327–328). Но это утверждение является телеологическим приписыванием 1930-м гг. тенденций, которые проявились позже. В то время большинство наблюдателей подчеркивали поступательное движение труда. Всего за десятилетие профсоюзы увеличили свою численность от 10 до практически 25% американских рабочих. Подъем воинственности промышленных профсоюзов лишил их поддержки корпоративных либералов (Domhoff 1990: 82–89), но тогда казалось, что это не имеет значения. В 1937–1938 гг. профсоюзы Конгресса производственных профсоюзов (CIO) угрозами принудили к соглашению корпорацию US Steel, затем взялись за General Motors и Gудьер Rubber и нанесли им поражение в ходе забастовки, требовавшей признания профсоюзов. Профсоюзы никуда не делись.

Основными причинами принятия закона Вагнера были массовые волнения среди рабочих, которые поддерживали отстаивавшие интересы труда законодатели, в свою очередь откликавшиеся на сдвиг своих избирателей влево. Это была народная борьба, преодолевшая сопротивление работодателей, хотя дополнительным необходимым условием был подкуп южан на Капитолийском холме (Domhoff 1990: 97–100). Этот закон не был примером автономии государства; он был скорее инициативой Конгресса, чем административно-бюрократической инициативой. Разумеется, у сенаторов и конгрессменов в большинстве либеральных штатов были эксперты-юристы и экономисты-институционалисты, которые помогли подготовить законопроект, направленный на признание и регулирование профсоюзов. И все же закон Вагнера был прежде всего результатом демократической трансляции классовой борьбы.



## ЗАКОН О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ И ГОСУДАРСТВО ВСЕОБЩЕГО БЛАГОДЕНСТВИЯ

Закон о социальном обеспечении (SSA) был реформой даже относительно к помощи (Relief) или восстановлению (Recovery). Его первые выплаты были осуществлены только в 1941 г. Он был более популярен, чем закон Вагнера, и направлен поверх классовых границ. Он также был более сложным и техничным, к тому же его различные компоненты апеллировали к разным группам населения. Страхование по безработице было ориентировано на рабочие группы, но оно также было любимым детищем Рузвельта. Конгресс демонстрировал больше интереса к компоненту, которым не так интересовался президент, — пенсиям по старости. Пособие на детей-иждивенцев обращалось к феминистическим интересам, связанным с административными агентствами, и к нему президент или Конгресс демонстрировал меньше интереса. Президент поддерживал закон в целом, хотя ясно дал понять, что закон не должен нарушать права штатов при реализации федеральных программ и что он должен быть на собственном финансировании. Президент ненавидел податки, настаивал на том, что любая программа должна быть финансово обоснованной, и возражал против ее выплаты из общегосударственных доходов, а не из ассигнованных страховых взносов (Witte 1962; ср. Orloff 1988: 69–76; Kennedy 1999: 266–269). Модели законодательного процесса также различались. Закон Вагнера базировался прежде всего на предшествовавшем законодательстве штатов и законопроектах федерального уровня, которые не прошли, с лишь ограниченными заимствованиями из европейских прецедентов. У закона о социальном обеспечении было мало прецедентов в американской государственной политике, но был опыт в частном секторе среди страховых компаний и капиталистов, вводивших социальные программы для своих работников, который можно было добавить к европейским моделям. Социальные выплаты также подразумевали знания о технике страхования и финансовые знания, поэтому важную роль играли эксперты и из частного, и из государственного сектора.

Этот закон пользовался популярностью: в декабре 1935 г. опросник Гэллапа спрашивал: «Поддерживаете ли вы государственные пенсии по старости для нуждающихся?» 89% опрошенных ответили утвердительно; Великая депрессия создала национальный спрос на соцобеспечение. Страховые принципы уже были установлены частными схемами, но многим из них угрожала депрессия. Железнодорожные работники уже получили пенсионную программу через Конгресс в 1933–1934 гг., и корпора-

тивные либералы из Совета по регулированию промышленных трудовых отношений (IRC, финансируемый фондом Рокфеллера экспертно-аналитический центр) сделали ее действительно прочной, поняв, что государственная программа может быть надежнее частных схем. Это расширило поддержку (Domhoff and Webber 2011: глава 5). Депрессия также дополнительно усилила резонанс государственной помощи для действительно нуждающихся, то есть пособия без какого-либо предшествующего страхования получателей. Рузвельт был убежден, что принцип страхования будет широко распространен, к тому же помощь нуждающимся удовлетворяла его собственное аристократическое чувство ответственности перед теми, кому меньше повезло. Другие политики видели популярность концепции социального обеспечения, и лишь немногие хотели предстать в глазах избирателей голосующими против нее. Администрация запугала колеблющихся более радикальными программами, которые предлагали левые (Witte 1962: 103). Закон о социальном обеспечении прошел обе палаты с перевесом девять против одного.

Небольшая группа корпоративных либералов хотела встроить существующие частные схемы страхования в более надежную, гарантированную федеральным правительством систему (Berkowitz and McQuaid 1992: 109–114; Jacoby 1997; Jenkins and Brents 1989; Domhoff 1990, 1996: глава 5, в печати; C. Gordon 1994; Swenson 2002). Следуя теории эффективной заработной платы на менее конкурентных рынках, они полагали, что выплата хороших зарплат и обеспечение долгосрочных льгот позволят им привлечь и удержать квалифицированных рабочих и сегментировать рынок труда. Тем не менее к середине 1934 г. они увидели, что их схемы нуждаются в поддержке федерального правительства. Корпоративные либералы, такие как Джерард Своуп из «Дженерал Электрик», Уолтер Тигл из «Стандарт Ойл Нью Джерси» и Марион Фолсон из «Истман Кодак» изначально поддерживали «новый курс», к тому же они и другие управляющие корпорациями занимали главные позиции во влиятельном Деловом консультативном совете и Комитете по экономической безопасности. Они были уверены, что закон о социальном обеспечении облегчит конкуренцию с предпринимателями, платившими своим рабочим низкие зарплаты и предоставлявшими им низкое обеспечение, поскольку их трудовые издержки должны были вырасти. К тому же, если фирма останется центральным звеном страхования в социальном обеспечении, новая система также поможет держать профсоюзы подальше от их заводов (Swenson 2002; Berkowitz and McQuaid 1992: главы 5, 6; Jacoby 1997: 206–207). Совет по регулированию промышленных трудовых отношений (IRC) играл ведущую роль в обсуждении

и подготовке проектов закона о социальном обеспечении (SSA). Двое из четырех специалистов, которые написали раздел о пенсиях по старости, были членами IRC, а третий был служащим компании по страхованию жизни. Для составления положений о страховании по безработице IRC был переведен на зарплату Комитета экономической безопасности. Таким образом, корпоративные либералы сыграли важную роль в принятии SSA (Domhoff 1996: 117–176).

Но корпоративные либералы были меньшинством, большинство же бизнесменов сопротивлялись закону о социальном обеспечении. И все же к 1935 г. даже консервативные ассоциации бизнес-верхушки (Национальная ассоциация промышленников и Торговая палата Америки) знали, что время социального обеспечения пришло, стало неизбежным в силу политического обвала во время депрессии. Поэтому в общем плане они высказывались в пользу социального обеспечения, хотя были против каждой конкретной версии законопроекта, которая появлялась на данной неделе. Они не на жизнь, а насмерть боролись за конкретные детали, в то время как заявляли о поддержке принципа, поскольку понимали, что в конце концов им все равно придется принять ту или иную его версию как стратегически необходимую (Hacker Pierson, 2002: 299–301). Свенсон (Swenson 2002) не согласен с такой интерпретацией, но его данные о более широкой поддержке со стороны бизнеса в основном относятся к тому времени, когда бизнес увидел закон в действии.

В конечном итоге это был компромисс. Более радикальные проекты Таунсенда — программа «Разделим богатство» и законопроекты партии сельскохозяйственных рабочих — содержали всеобщие гарантированные выплаты и предусматривали федеральный контроль. Они столкнулись со слишком большой оппозицией, чтобы быть принятыми, но были полезны тем, что позволили менее амбициозным альтернативным схемам обеспечить некоторый универсализм и федерализм. Фрэнсис Перкинс сказала, что без плана Таунсенда закон о пенсиях по старости не был бы принят (Orloff 1988: 67). Администрация знала, что слишком большой федеральный контроль может быть отменен Верховным судом и встретит оппозицию в Конгрессе, внимательном к правам штатов. Демократы-южане заявляли, что они не потерпят федерального вмешательства, поэтому Рузвельт и Перкинс просили разработчиков закона действовать в рамках совместной программы федерального правительства и штатов, оставляя большинство вопросов о налогах, пособиях и тех, кто имеет на них право, на откуп штатам и исключая сельское хозяйство и бытовое обслуживание. Это купило им поддержку Юга, дав законопроекту возможность пройти, но исключив

из него три четверти афроамериканских рабочих (Witte 1962; Schlabach 1969: 114–126; Nelson 1969: 206–207; Davies and Derthick 1997; Kennedy 1999: 257–273).

Американская федерация труда (AFL) изменила свое мнение и стала поддерживать закон о социальном обеспечении в 1932 г. и всячески его продвигать. Она хотела, чтобы страхование по безработице работодатели оплачивали в одиночку, но пособия фактически выплачивались из налога на заработную плату, которым облагались и работодатели, и рабочие. Однако низкооплачиваемые рабочие получали в качестве пособия больше, чем был вклад, оплаченный ими. Сторонники «нового курса» полагали, что политически целесообразно заставить рабочих платить вклад, поскольку это сделает более трудным последующую отмену закона консерваторами. Изначальный уровень пособий был довольно высоким, чтобы более пожилые работники выходили на пенсию, сокращая тем самым уровень безработицы. Рабочим пришлось уступить выплату пособий по безработице нуждающимся на усмотрение местных властей (Witte 1962; D. Nelson 1969: глава 9). Бизнес и страховые компании хотели оставить частные и корпоративные схемы обеспечения неизменными. Они преуспели в этом, но без права одновременно отказа от системы штата в целом. Программа финансировалась сложным способом, который отражал компромисс между универсализмом, интересами работодателей и правами штатов. Ученики Джона Коммонса в Висконсине (такие как Уитт) и прочие экономисты сыграли важную роль в составлении первого проекта SSA. Хотя их первоначальные предпочтения были в пользу более универсальной европейской системы, они поддались давлению и добавили положения, проистекавшие из их опыта в схемах частного сектора. Они были экспертами, действительно оказали влияние на законодательство, и если бы их первоначальная схема законопроекта сохранилась и в принятом законе, то можно было бы утверждать, что они обладают существенной автономией. Но давление со стороны Конгресса, корпораций и страховой отрасли подсократили их первоначальные планы и урезали их автономию.

В конце концов, говорила Перкинс, этот законопроект был «единственным планом, который мог пройти через Конгресс». Итоговый компромисс, воплотившийся в законе, был, вероятно, ближе всего к проекту корпоративных либералов, чем к проектам других групп (Kennedy 1999: 270; Domhoff 1990: 56–60, 1996: глава 5; Domhoff and Webber 2011: глава 5; Rodgers 1998: 444–445). Наиболее господствовавшим на своей территории актором власти была Американская медицинская ассоциация, чья враждебность, за которой стояла страховая индустрия (обе пользо-

вались репутацией экспертов), вынудила Рузвельта удалить всякое упоминание о медицинском страховании из законопроекта (Witte 1962: 173–188; Orloff 1988: 75–76). Это был единственный пример, когда практически все эксперты стояли на одной стороне — консервативной. Как и Верховный суд, большинство могущественных экспертов пытались блокировать «новый курс».

Тем не менее в закон о социальном обеспечении (SSA) вошли общенациональная и обязательная системы пенсионного страхования, а также по большей мере обязательные, регулируемые на федеральном уровне программы пенсионных выплат, страхования по безработице и пособия на детей-иждивенцев. Большинство из этого финансировалось за счет налогов на заработную плату, взимаемых с работодателей и федерально регулируемых дотаций программам штатов. В отличие от предыдущих программ этот закон носил радикальный характер. Закон также был перераспределяющим и еще в большей мере становился таковым по мере постепенного повышения права американцев в нем участвовать. На самом деле его страховая база изменилась в 1939 г., когда социальное обеспечение перестало полностью финансироваться за счет самих же получателей выплат. Для того чтобы платить нынешним пенсионерам, она, напротив, стала программой выплаты пенсий из текущих поступлений, переводившей деньги в форме налогов на социальное обеспечение от рабочих пенсионерам, а также их семьям и вдовам. Этот закон остался перераспределяющей программой государства всеобщего благоденствия, даже несмотря на вмешательство корпоративных либералов, южан и прочих, а также сложности баланса сил, участвовавших в процессе его разработки (все они были важны). Он действительно отражал определенно популистское давление Великой депрессии и электоральных побед либералов.

## ОГРАНИЧЕНИЯ «НОВОГО КУРСА»:

### ГЕНДЕР, РАСА, ДУАЛИЗМ

Как и у большей части «нового курса», у закона о социальном обеспечении были свои пробелы. Ни женщины, ни этнические/расовые меньшинства не получили от него ничего существенного. Теперь женщины могли голосовать, хотя и не в таком количестве, как мужчины, но большинство женских организаций хотели реформ, поэтому Рузвельт просто обязан был сделать что-то для женщин, чтобы сохранить эту часть своей большой коалиции. Однако программы социального обеспечения приносили больше пользы женщинам только в том случае, если они

были частью домохозяйств, соответствовавших патриархальной модели «мужчина-кормилец». Там они выигрывали потому, что выигрывали их мужья, отцы и сыновья, но в этом не было никакого прогресса для женщин как рабочих в их собственном праве или как матерей-одиночек. Хотя было немного сознательной дискриминации против женщин, программы обеспечивали блага для сохранения достоинства рабочих-мужчин и их статуса в качестве кормильцев дома; женщины не фигурировали в спорах вокруг страхования по старости. Скорее пенсии были тем способом, которым мужчины могли обеспечивать свои семьи в старости. Через пенсии вдовам мужчины могли поддерживать свои семьи даже после собственной смерти (Kessler-Harris 2001)! Женщины были в основном опосредованными членами нации, появлявшимися на сцене театра власти, но во второстепенных ролях без слов.

Финансовая помощь лицам с детьми-иждивенцами (ADC) предоставлялась матерям-одиночкам, оставшимся без мужчины-кормильца; эта программа прошла парламентское голосование без большого ажиотажа. В некоторых штатах и многих городах уже были программы, предоставляющие помощь только по результатам проверки нуждаемости и только для крайне нуждающихся, что позволило женщинам и либеральным экспертам легче провести ADC (Witte 1962: 162–165). К. Гордон (Gordon 1994: 284–299) пишет, что это был великий шаг для женщин, хотя он также был глубоко сексистским, признанием того, что «занятостью» женщин может быть уход за детьми, в случае если у них были дети, но не было мужчины в доме. В отличие от программ, нацеленных на мужчин, эта программа также включала моральный надзор со стороны чиновников, которые предпочитали уважаемых вдов незамужним матерям. Исключение сельского хозяйства и бытового обслуживания из закона о социальном обеспечении (SSA) также ставило женщин в невыгодное положение. Преимущественно женские профессии, такие как служанка, официантка, косметолог и продавец, были также исключены из стандартов минимального размера оплаты труда и максимальной продолжительности рабочего дня, установленных FLSA. Тот факт, что исполнение большей части законов «нового курса» было отдано на откуп штатам и правительствам местного уровня, приводил к снижению количества получаемых пособий. К тому же это делало их получателей (особенно женщин) особенно уязвимыми перед вмешательством местных чиновников в их жизнь и соответствующим морализаторством. Это, разумеется, также было проблемой для этнических и расовых меньшинств (Mettler 1999). Администрация по обеспечению работой (WPA) действительно давала женщинам рабочие места, но они

получали меньшую зарплату, чем мужчины, к тому же они страдали от предписания, что лишь один член семьи мог занимать рабочее место, предоставленное WPA (Amenta 1998: 155–157).

Женское движение не сражалось изо всех сил за что-то большее. Оно не было массовым движением, и многие феминистки концентрировались на проблемах белых женщин среднего класса, то есть исключительно на собственных узких проблемах, и плохо понимали проблемы бедных и низкооплачиваемых женщин из рабочего класса. Другие по-прежнему действовали в рамках материалистского дискурса и в качестве причины своих проблем рассматривали низкие стандарты материнства и безнравственность, а не материальные лишения. Конечно, «новый курс» действительно помог женщинам, поскольку большинство из них жили в домохозяйствах модели «мужчина-кормилец» (C. Gordon 1994: 67, 195, 212–213, 258; O'Connor 2001; Mink 1995). Однако феминистский импульс, проявивший себя в период до Великой депрессии, казалось, иссякает. Зияющей дырой «нового курса» было отсутствие программ пособий по беременности и родам и пособий семьям, которые теперь фигурировали в манифестах некоторых левых партий и были законодательно приняты там, где эти партии правили (Hicks 1999: 51). Непонятно, почему импульс иссяк.

Воздействие на этнические меньшинства было более смешанным. «Новый курс» помог ассимилировать европейских эмигрантов в нации, тогда как Великая депрессия приводила к массовой и иногда принудительной эмиграции мексиканских рабочих. Затем, поскольку сельскохозяйственные рабочие теперь воспринимались как белые, сочувствие их бедственному положению росло. Появились федеральные программы, и начались расследования их эксплуатации, хотя никакого законодательства не было принято до 1940 г., когда консерваторы и сельскохозяйственное лобби внесли враждебные поправки, которые нанесли тяжелый удар по сельскохозяйственным профсоюзам и иностранным рабочим. Таким образом, мексиканские иммигранты не очень-то выиграли от «нового курса» (Guerin-Gonzales 1994).

Напротив, коренные американцы (американские индейцы) остались в выигрыше от программ общественных работ, адресованных специально им, а также от закон о реорганизации индейцев 1934 г., который положил конец продажам племенных земель и вернул собственность на нераспределенные земли группам коренных американцев, позволив им вновь стать «нациями». Тем не менее распространение государства всеобщего благоденствия на земли индейцев сделало их правительства распределителями федеральной помощи, что улучшало благо-

состояние, но, как правило, снижало автономию каждой индейской общины. Впоследствии индейские писатели не рассматривали это в качестве однозначного выигрыша. Эти последствия возникли из-за приверженности сторонников «нового курса» реформе, но через федеральные власти, которым в данном случае не бросили вызов ни бизнес, ни Юг. Коренные американцы не волновали последних никоим образом.

Афроамериканцы выиграли лишь немного и преимущественно от программ помощи. Черные были непропорционально широко представлены в Администрации по обеспечению работой (WPA) и получали зарплаты выше тех, которые получили бы на открытом рынке, но им доставалась грязная работа (Amenta 1998: 158; Cohen 1990: 279–281). Большинство из сторонников «нового курса» были антирасистами, и Национальная ассоциация содействия прогрессу цветного населения (НААСР) и движения против линчевателей набирали силу среди афроамериканцев (Hayes 2001: 170–175). Однако немногие негры попадали под юрисдикцию закона о социальном обеспечении, который исключал сельскохозяйственных рабочих и бытовое обслуживание, к тому же по отношению к ним свирепствовала дискриминация на большинстве рынков труда и в государственных учреждениях. Блок южан в Конгрессе играл решающую роль в лишении их прав (Katznelson 2005; Lieberman 1998: 51–56). Каким бы ни было законодательство, южане пытались исключить негров из сферы его охвата. Если это им не удавалось, они стремились, чтобы реализация программ попала в руки местных чиновников, которые на Юге были враждебно настроены к черным адресатам этих программ (Brown 1999; Sugrue 1996). Даже законы против линчевателей были отменены. Как говорил президенту сенатор Бейли от Северной Каролины: «Я предупреждаю вас, что ни одна администрация не выживет без нас». Рузвельт соглашался: «Если сейчас я вынесу на голосование закон против линчевателей, то они будут блокировать всякий законопроект, о принятии которого я буду просить Конгресс для спасения Америки от катастрофы. Я просто не могу так рисковать». Сопrotивляясь давлению Элеоноры, он не поддержал законопроект 1937 г. против линчевателей. Сенаторы-южане тормозили принятие закона, парализовав верхнюю палату на шесть недель и прекратив всякую законодательную деятельность (Kennedy 1999: 342–343). Афроамериканцы пока еще не были членами нации.

Не только южане были расистами. Немногие белые бросали вызов расовым предрассудкам, и профсоюзы не были исключением из расистских практик. Конгресс производственных профсоюзов (CIO), за исключением его левых членов, либо игнорировал черных рабочих, либо сохранял сегрегированные



местные организации (Goldfield 1997; D. Nelson 2001). Внутренний расизм оставался американским исключением из прочих развитых стран; даже большинство либералов «нового курса» чувствовали, что немного могут сделать, чтобы помочь афроамериканцам. Южане, голосовавшие в Конгрессе, обеспечивали прохождение законов, которые усиливали труд, устанавливали минимальный размер оплаты труда и предоставляли помощь и социальное обеспечение для белых. «Новый курс», с одной стороны, усугубил расовый раскол, поскольку условия для белых из рабочего класса были лучше, чем для черных; с другой стороны, он вдохновил черных сражаться, и затем то же самое сделала Вторая мировая война.

«Новый курс» создал двухъярусное государство всеобщего благоденствия (C. Gordon 1994: 293; O'Connor 2001; Mettler 1999: 212; R. Harrison 1997: 268), а не то, к чему стремились его сторонники. Это стало результатом отчасти расового/южного/гендерного давления и отчасти — фискальной осторожности Рузвельта. Он не хотел начинать дефицитное финансирование, необходимое для щедрых универсальных программ (Brown 1999: 32–39, 60–61). Верхний ярус имел довольно щедрую, никак не унижающую достоинство адресатов, управляемую на федеральном уровне программу страхования, привязанную к прежним зарплатам. Получатели этого страхования его «заслужили». Второй ярус был более скудным, управляемым на местном уровне, предоставляемым в зависимости от результатов проверки нуждаемости в «обеспечении» (welfare) — слово, которое продолжает использоваться в Америке для презрительного обозначения незаработанных или незаслуженных благ. Промышленные рабочие, преимущественно белые мужчины, были непропорционально широко представлены в верхнем ярусе; женщины, афроамериканцы, бедные фермеры и временные рабочие были недостаточно широко представлены в нижнем ярусе. Это совсем не удивительно: верхний ярус был основан на страховых взносах и взносах работодателей, тогда как женщинам, неграм и меньшинствам было гораздо труднее получить постоянную работу. Если бы эти два яруса продолжали свое существование, это внесло бы разногласия в любое движение рабочего класса.

«Новый курс» стал огромным шагом вперед на пути к социальному обеспечению, но это не была универсальная система. Она также не была разработана для замены частных льгот, которые выросли для удовлетворения запросов относительно привилегированных рабочих. «Новый курс» позволил частным страховым компаниям и корпорациям использовать собственный капитализм всеобщего благоденствия, чтобы дополнить блага, предполагаемые законом о социальном обеспечении. Ра-

ботодатели надеялись, что односторонняя покупка коммерческого коллективного страхования позволит удовлетворить рабочих, избавит их от необходимости в существовании профсоюзов и преградит путь государственному вмешательству в вопросы социального обеспечения. Профсоюзы продвигали свои схемы здравоохранения и страхования (Klein 2003: главы 3–5). В медицинском обеспечении страховые компании и профессиональные медики исключили практически всякое государственное обеспечение. У богатых и постоянно работавших было частное страхование, которое было выгодным для страховых компаний и субсидировалось государством; при этом государство принимало на себя минимальную ответственность за не приносящих дохода бедных (C. Gordo, 2003).

Жилищная программа также функционировала на двухъярусной основе. «Новый курс» законодательно устанавливал строительство жилья для семей с низким доходом и гарантированную ипотечную программу для тех, кто мог внести 20% депозита, в большинстве своем для семей со средним доходом. Обе программы были запущены в 1934 г., оживив строительную отрасль, но частная программа развивалась быстрее. Закон Вагнера, расширивший государственное строительство, был принят в 1937 г., и Конгресс удалил многие из его первоначальных положений. Эта небольшая борьба разразилась между хрупкой «либ-лаб» коалицией реформаторов из либерального среднего класса с профсоюзами и влиятельной Национальной ассоциацией совета по недвижимости, исповедовавшей финансовую бережливость, местный контроль и опасавшейся социализма. Результатом была двухъярусная программа с очень разными условиями для нанимателей жилья и покупателей. На практике ипотечная программа Федерального управления жилищного строительства также стала расово несправедливой, а государственное жилищное строительство — сегрегированным. Афроамериканцам было практически невозможно получить заем под залог, а если они все же получали государственное жилье, то оно обычно было самого низкого качества.

И все же, даже приняв во внимание все эти оговорки, около 75% рядовых американцев действительно заметно выиграли от «нового курса». Было существенно расширено социальное гражданство, нация стала более сплоченной. Вероятно, оставшиеся 25% не остались вне программы развития социального гражданства. В других странах государство всеобщего благоденствия постепенно расширялось по направлению к универсализму после обычного этапа с двухъярусными системами. Почему в Соединенных Штатах не произошло подобного расширения? Я отвечу на этот вопрос позднее.

## ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ В КОНЦЕ 1930-Х ГОДОВ: НЕОДНОЗНАЧНЫЙ РЕЗУЛЬТАТ

В 1936 и начале 1937 г. большинство бизнесменов ожидали, что Верховный суд отменит закон Вагнера, но суд оставил закон в силе отчасти благодаря победе Рузвельта на выборах, отчасти потому, что экономический отдел Национального управления по вопросам трудовых отношений (NLRB) представил убедительные статистические данные. Между 1937 и 1940 гг. Национальная ассоциация промышленников и Торговая палата США развернули пропагандистскую кампанию против обоих профсоюзов и NLRB. С 1937 г. постановления NLRB помогали профсоюзам расти. Бизнес-лобби отстаивало их отмену на том основании, что они дестабилизируют промышленность, ослабляют частную собственность и пропагандируют социализм. То же самое делала консервативная пресса и комитет Конгресса по расследованию деятельности NLRB, возглавляемый демократом-южанином Говардом Смитом. Он смог открыть слушания, выбрать большинство свидетелей и затем инициировать законодательные меры. Враждебные труду слушания закончились принятием Конгрессом закона Смита, ограничивавшего власть NLRB и увеличивавшего возможности работодателей по противостоению юнионизации. Комитет Сената по труду затормозил прохождение законопроекта, но после мюнхенского кризиса 1938 г. Рузвельт чувствовал, что возможная война потребует поддержки бизнеса и демократов-южан. Он подчинился оказываемому на него давлению и реорганизовал Национальное управление по вопросам трудовых отношений (NLRB), назначив новых членов правления, более жестких по отношению к труду. Затем последовала борьба консервативных юристов против более либеральных экономистов внутри самого NLRB. В более консервативном климате того времени юристы победили. Экономический отдел NLRB был закрыт в 1940 г. Организации бизнеса, почувствовав, что двери политических возможностей открыты, наступали до 1941 г., когда разразилась Вторая мировая война (Stryk 1989; Gross 1981, 1995).

Как и обычно, эксперты были у каждой из противоборствующих сторон. Экономисты труда из старого NLRB были либералами, а новые эксперты NLRB ставили во главу угла контроль и ответственность. У противников профсоюзов также были свои эксперты. За профессиональными штрейкбрехерами стояли юристы, проповедовавшие права собственности, и экономисты, проповедовавшие, что совершенно свободные рынки отлично работают. Специалисты по социологии и связям с обществен-

ностью из Чикагского университета были наняты сторонниками капитализма всеобщего благосостояния для того, чтобы произвести исследования и эксперименты, которые связали бы работников и менеджеров вместе, выявили «нарушителей спокойствия» и тем самым устранили необходимость в профсоюзах. Некоторые были вовлечены в кампании против профсоюзов, такие как шарлатан Натан В. Шефферман (консультант по трудовым отношениям и медиатор, мнимый обществовед, мотивационный оратор и борец с профсоюзами), ранее числившийся в Американском институте френологии, теперь пытавшийся держать профсоюзы подальше от компании «Сирс». Хотя он и сам был евреем, но порицал профсоюзы за то, что они якобы контролируются евреями в ходе кампаний, разработанных им для антисемита — председателя компании «Сирс» генерала Роберта Е. Вуда (Jacoby 1997: 130–140, 301). В конце концов экспертам пришлось склониться перед могуществом их работодателей; политики приспосабливались к электоральным тенденциям.

Борьба также шла внутри профсоюзов. Закон Вагнера позволил им участвовать в регуляции отрасли в случае, если они смогут заставить работодателей признать их. Цеховые рабочие могли контролировать вход в цех, поэтому работодатель мог, в свою очередь, уступить угрозам цеха начать забастовку. Цеховые профсоюзы Американской федерации труда (AFL) продолжали торговаться с работодателями, зачастую игнорируя или даже атакуя Национальное управление по вопросам трудовых отношений (NLRB). Они надеялись, что это ослабит Конгресс производственных профсоюзов (CIO), который сотрудничал с NLRB. Менее квалифицированные рабочие промышленных профсоюзов CIO полагались в большей мере на возможности самой забастовки, чтобы добиться признания. Поскольку большинство рабочих неохотно шли на риск потерять работу из-за участия в забастовках до того момента, пока CIO не продемонстрирует свою власть над работодателем, CIO сильно зависел от своих активистов, чтобы получить изначальное признание от работодателей. Рабочие наблюдали за признаками успеха в этом предприятии: «Восстановление уволенных активистов, унижение ненавистного главы цеха или открытое ношение значков профсоюза оказывали мощное привлекающее воздействие на этих тайных симпатизантов». Затем они могли устроить забастовку, но это было опасно для тех, кто мог продавать только неквалифицированный труд (Zieger 1995: 45). Лишь немногие рабочие были увлечены социализмом. Основные споры шли вокруг того, насколько активными они должны быть в демонстрации своего недовольства. В результате борьбы акти-

вистов профсоюзы получили достаточно признания через забастовки, чтобы привести к росту численности профсоюзов, который продолжался до начала войны.

Национальное управление по вопросам трудовых отношений больше помогало профсоюзным лидерам, чем активистам, запрещая прямые действия, такие как сидячие забастовки. Во время волны забастовок 1936–1937 гг. власть внутри СЮ перешла к рядовым членам профсоюза. Профсоюзные лидеры, торговавшие с работодателями, хотели разжигать и умерять воинственность своих членов в зависимости от стадии переговоров. Как только с работодателем заключалась сделка, лидерам профсоюзов нужно было принудить рядовых членов принять ее и затем «соблюдать их контракты» (Zieger 1995: 71). Когда работодателям нужно было подписывать контракты, они пытались включить в них обязательства не участвовать в забастовках и поддерживать prerogatives администрации в период существования контракта. Чтобы получить контракты и материальные уступки, профсоюзные лидеры часто уступали эти полномочия, ограничиваясь забастовками и спорами в предсказуемое время в конце контрактного периода, но рядовые активисты профсоюзов не любили, когда сверху их связывали по рукам и ногам. Стефан-Норрис и Цейтлин (Stepan-Norris and Zeitlin 2003) утверждают, что левые профсоюзы способствовали большому участию рядовых членов в принятии решений, поэтому могли лучше мобилизовать поддержку рабочих и достигать краткосрочных контрактов, включавших более справедливые процедуры рассмотрения жалоб рабочих, право на забастовки и меньше prerogatives администрации, чем более консервативные, менее демократичные профсоюзы. Многие активисты были коммунистами, но это значило для рабочих меньше, чем конкретные выгоды, которые их активизм мог принести.

Рабочие оставались разделенными. Американская федерация труда более яростно сражалась на уровне рядовых членов профсоюзов, поскольку большинство местных имели сильные традиции прямой демократии рядовых членов, чему способствовал более этнически однородный состав квалифицированных рабочих. Они могли ожидать большей солидарности, чем более разнородные в этническом и профессиональном плане общепромышленные профсоюзы. Сторонники лидера Американского профсоюза горняков Джона Л. Льюиса из Конгресса производственных профсоюзов призывали к большей независимости от Национального управления по вопросам трудовых отношений и большей отзывчивости к активистам. Споры внутри профсоюзов накалялись (Zieger 1995; Lichtenstein 1992, 2002; Aronowitz 1973; Tomlins 1985). В 1930-х гг., утверждает МакКэмон (McCam-

мон 1993), забастовки были в меньшей степени связаны с силой профсоюза, чем с ритмами контрактов, отныне создавая более ритуализированную систему разрешения конфликтов. Исследование Нельсоном (Nelson 2001) того, когда и где происходили юнионизация, забастовки и санкционированные Национальным трудовым советом (NLB) выборы, демонстрирует три причины роста. Имел место рост снизу вверх, созданный рабочими активистами, особенно в 1937 г., но затем произошел еще больший рост сверху вниз, которому способствовала процедура выбора в Национальное управление по вопросам трудовых отношений, как было утверждено законом Вагнера. На эти два роста приходятся две трети роста численности профсоюзов в 1930-х гг., тогда как большая часть оставшегося роста стала результатом более широких политических мер «нового курса». Регуляционные меры, разработанные для того, чтобы обуздать конкуренцию среди работодателей, позволили им получать больше прибыли и иметь возможность выплачивать большие зарплаты и льготы, позволяя агрессивным профсоюзам достигать значительных завоеваний и рекрутировать больше членов. Для таких людей, как руководители железнодорожных компаний, коллективная торговля с независимыми профсоюзами «была меньшей ценой, которую пришлось заплатить за ценовую стабильность и устойчивые прибыли», пишет Нельсон.

Тем не менее большинство бизнесменов не рассуждали подобным образом. Хотя закон Вагнера давал профсоюзам право на организацию, а работодателей обязывал торговаться с надлежащим образом зарегистрированными профсоюзами, он не принуждал работодателей идти навстречу требованиям профсоюзов или даже подписывать контракты. Некоторые так и поступали, но крупные корпорации, такие как «Форд» или Малые металлургические компании, успешно сопротивлялись при помощи локаутов, насилия и штрейкбрехеров обычно при поддержке местной полиции. В Чикаго полиция убила десять бастовавших сталелитейщиков. Администрация была недовольна такой жестокой репрессией и провела расследование о подавлении забастовки, результатом которого стал критический отчет о тактике работодателя. Но Рузвельт и Перкинс предпочитали держать рабочие споры на расстоянии вытянутой руки от себя и не вмешиваться. Это был либеральный волонтаризм, а не корпоративизм.

После закона о справедливых трудовых стандартах, принятого в июне 1938 г., «новый курс» стал выдыхаться. Рузвельт допустил три ошибки (Kennedy 1999: глава 11). Во-первых, после того как Верховный суд аннулировал около дюжины законов «нового курса» федерального уровня и уровня штатов в течение

18 месяцев, он разработал предложение о формировании состава суда, которое отходило в сторону от конституционной традиции. Предложенная им чистка была непопулярной; когда он не смог провести ее через голосование, он потерял много сторонников, хотя суд был приструнен (Burns 2009). Во-вторых, ошибкой была попытка вмешательства в праймериз демократов в штатах в надежде нанести поражение консервативным кандидатам. Это ему не удалось, и он был осужден за нарушение прав штатов. Теперь все кандидаты из южных штатов соревновались в риторике сегрегации (Leuchtenburg 1963: 266–271). В-третьих, он ненароком поспособствовал рецессии, печально известной как рецессия Рузвельта. Результатом была потеря популярности лично Рузвельтом и потеря демократами мест в Конгрессе на промежуточных выборах 1938 г. В 1937 и 1938 гг. различные консервативные фракции объединялись, поскольку лидерам республиканцев удалось собрать вместе региональные фракции партии, которые были объединены по крайней мере желанием воспользоваться ошибками Рузвельта. Они сформировали конъюнктурный альянс с демократами-южанами, чтобы блокировать либеральные инициативы. Южане противостояли попыткам Конгресса производственных профсоюзов организовать Юг, так же как они сопротивлялись либералам «нового курса», использовавшим фермерские программы, чтобы помочь черным фермерам-арендаторам и рабочим. Они уже устали от «нового курса» (Weed 1994). Впервые с 1934 г. в палате представителей было больше тех, кто выступал против бюджетных расходов, чем за них (Amenta 1998: 137).

В администрации по-прежнему была масса сторонников «нового курса», но их доля в Конгрессе сократилась. Они могли предлагать законодательные акты, но не могли их провести. Конгресс теперь был правее нации — это в одиночку могла обеспечить делегация недемократического Юга. К тому же общественное мнение также выражало недовольство налогами, дефицитом и все большим ростом бюрократии в ходе реализации проектов «нового курса». Из общественных движений остались только профсоюзы, да и они стали более респектабельными. Бринкли (Brinkley 1995: 142) отмечает: «Нигде на политической карте не было активных движений, столь широко распространенных в середине 1930-х гг.». Сторонники «нового курса» развернули лишь половину кейнсианских макроэкономических мер: дефицитное финансирование и умеренную инфляцию для стимулирования экономики, но без приверженности достижению полной занятости. Тем не менее они надеялись поднять функцию потребления, чтобы достичь экономики с «высоким уровнем потребления, низким уровнем накопле-

ния», которая в конечном итоге объединила бы прогрессивную систему налогообложения, перераспределяющие трансфертные платежи и большие общественные расходы на здравоохранение, образование и благосостояние (Barber 1996: 128–130). Это «либ-лаб» видение было сравнимо с кейнсианско-бевериджской версией британского государства всеобщего благоденствия после Второй мировой войны, но политический поток оборачивался против нее.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Великая депрессия вырвала Соединенные Штаты из консерватизма прошедших пятидесяти лет. Как мы видели в главе 3, прогрессисты потерпели неудачу со своей радикальной программой действий, и их модернизационная программа приняла уклон в сторону бизнеса. Теперь же консерваторов обвинили в неспособности справиться с депрессией, поэтому Америка радикализировалась. Хотя само понятие «социализм» оставалось под запретом, с 1934 по 1938 г. продвигались «либ-лаб» реформы. «Новый курс» предлагал разнообразные, но решительные реформы. Некоторые из них помогли спасти капитализм. Реформы в сферах финансов, жилищного строительства и субсидирования сельского хозяйства были разработаны для большей регуляции капитализма на основе эффективности и продвигались модернизаторами в целом. Бизнес, получавший помощь, естественным образом всегда приветствовал это, но прочие программы расширяли социальное гражданство, и поэтому нам нужно объяснение, которое в основе своей соединяет направляемый классом популизм и несовершенный плюрализм. Снизу на государство осуществлялось давление масс с требованием обеспечить работой и облегчить положение безработных и нуждающихся, с требованием регуляции для обеспечения экономической безопасности всех граждан и определенного перераспределения власти и богатства. Но все же я провожу различие между реальными классовыми движениями, укорененными в труде и профсоюзах, и более размытой электоральной поддержкой, включающей различные средние классы и прочие группы давления (такие как пожилые люди или феминистки). И те и другие поддерживали большинство реформ, которые действительно были приняты, и именно поэтому они принимались. Этим социальным программам сопротивлялось большинство классов собственников, хотя умеренные корпоративисты, многие центристы и либеральные политики реалистично признали, что это давление снизу делает определенного рода



реформы необходимыми. Многие сыграли критически важную роль в принятии умеренных реформ, которые упредили радикальные. Это был ответ на классовый конфликт, но это был опосредованный ответ сверху вниз, примеров которого в этом томе мы видели массу.

В следующей главе я более подробно рассмотрю конкурирующие между собой теории роста социального гражданства в XX в. «Новый курс» в качестве примера подобного роста не подтверждает логики теории индустриализма, поскольку он не был неизбежным прямым результатом индустриализации Америки; он был в высокой степени обусловлен случайным исходом борьбы, которая могла иметь иной исход. Если бы во время трех первых лет Великой депрессии у власти были демократы, как это было с несчастным Гувером, то страна могла бы отшатнуться вправо, заблокировав любые крупные социальные программы. Приди к власти какое-нибудь квазифашистское движение, социальные программы могли бы быть запущены, но с совершенно другим оттенком, хотя я и не рассматриваю такой исход в качестве весьма вероятного. «Новый курс» в основном подкрепляет то, что политологи несколько пресно называют «теорией ресурсов власти», с классовым конфликтом в ядре, который затем распространился и размылся в широкий популизм — народ появился на сцене власти и к тому же в ролях со словами.

Однако политические институты Америки также внесли существенный вклад в то, чтобы направить реформы в определенном направлении, — и это третья из теорий, обсуждаемых здесь, — институционализм. Соединенные Штаты были демократией с собственными исторически сложившимися институтами, и реформы могли быть законодательно оформлены только через эти институты, выбранные представителями народа. В Соединенных Штатах это проходило через экстремально разделенные ветви власти — на федеральном уровне между президентом и двумя палатами Конгресса и Верховным судом, а также между правительствами штатов и местными правительствами, обладавшими существенной властью. В период «нового курса» имело огромное значение, что, хотя президент и его администрация инициировали реформы, в целом отвечавшие народным требованиям, Верховный суд им сопротивлялся, а проволочки в Конгрессе все более замедляли ход реформы и ослабляли ее содержание. Самым излюбленным методом противостояния реформам было делегирование реализации программ правительствам штатов и правительствам местного уровня. В большинстве штатов это приводило к осуществлению меньших реформ, чем хотела бы администрация Рузвельта. Меньше всего получили женщины и меньшинства.

Политика превратилась в четырехстороннюю борьбу. Первой группой, участвовавшей в этой борьбе, были народные движения, мобилизованные Великой депрессией, и их представители, составлявшие меньшинство в администрации и Конгрессе. Вторая группа состояла из предпринимательского класса, прочих консерваторов и составлявших меньшинство их представителей в администрации, шире представленных в Конгрессе и правительствах штатов, а также имевших большинство в Верховном суде. В третьей группе были умеренные, ищущие компромисса с центристами, — сам Рузвельт и большая часть его ближайшего окружения, а также некоторые корпоративные либералы, умеренные профсоюзные деятели и около половины Конгресса. Наконец, были и конгрессмены-южане, которые не придерживались умеренных взглядов, но были центристами в том смысле, что поддерживали федеральные программы, в случае если их реализация предоставлена правительствам местного уровня, а также законодательство, не распространявшееся на южных рабочих, особенно афроамериканцев. Три первые фракции также шли в связке с клиентами-экспертами и чиновниками, хотя я и не придаю большого причинно-следственного значения схеме «эксперты — чиновники — государственные возможности», которую подчеркивают теоретики элит, с некоторыми исключениями, отмеченными ранее. Эксперты, чиновники и государственные органы нанимались другими акторами власти; юристы, экономисты, социальные работники, агрономы и прочие участвовали во всех политических спорах в интересах своих нанимателей. В этих спорах только одна профессия говорила практически единодушно и обладала достаточной профессиональной властью, чтобы доминировать в своей сфере интересов, — врачи. Поэтому «новый курс» не предполагал проведения реформ в системе здравоохранения. В иных случаях классовое давление и институты демократии американского типа — это то, что было самым важным в «новом курсе», а вовсе не эксперты или агентства. В томе 4 будет обсуждаться, играет ли организованное классовое давление сопоставимую роль в Великой рецессии 2008 г. Разумеется, во время депрессии потребовалось несколько лет, чтобы организованное классовое давление стало достаточным для проведения реформ.

Такое давление со стороны организованных популистских групп играло настолько решающую роль, что белые рабочие и мужчины из среднего класса выиграли от «нового курса» больше остальных. Еще одним последствием этой решающей роли было то, что выгоды были в основном связаны с формальным участием на рынке труда. Женщины выигрывали только в том случае, если жили с работающим мужчиной, и их пра-

ва в качестве рожающих и заботившихся о детях были признаны довольно скупо, только для матерей-одиночек. Это не было чем-то экстраординарным в период между двумя мировыми войнами, как мы убедимся в следующей главе. Классовая борьба по большей части обошла женщин стороной. Мужчины-афроамериканцы немного выигрывали только в том случае, если они имели формальную занятость в промышленности или получали работу от Управления общественных работ (WPA), но они не получили от «нового курса» ничего, если работали в сельском хозяйстве или жили на Юге, а таких было большинство. Прочие меньшинства также едва ли остались в выигрыше. «Новый курс» был двухъязычным предприятием; членство в нации было высокостратифицированным.

Однако по мере того, как администрация Рузвельта продолжала свое существование, как обычно и бывает с действующими правительствами в плохих экономиках, все больше американцев стали обвинять ее в том, что она ничего не сделала для процветания государства. Это было особенно заметно после рецессии 1937 г., свой вклад в которую непреднамеренно внесло правительство. Теперь низовое давление стало более неоднозначным, и казалось, «новый курс» зашел в тупик — временный или постоянный, еще не было ясно. На этих двух этапах (первом этапе реформ и втором этапе, когда эти реформы зашли в тупик) демократия американского типа продолжала работать. Оба этапа казались проявлением воли народа, по крайней мере так, как она был выражена избранными народом представителями.

Но в институциональном отношении это была несовершенная демократия. Соединенные Штаты стали первой страной, пришедшей к всеобщей демократии мужчин, они также были среди первых стран, наделивших женщин правом голоса. Однако к середине XX в. они уже не шли в авангарде. Несовершенства американской демократии были более очевидными на примере сегрегированного Юга с избирательным налогом и менее очевидными в прочих моментах, таких как чрезмерное представительство сельских избирателей и политиков, верхушечные патронажные партии, кулуарное влияние бизнес-корпораций. Все это работало в одном направлении: для того чтобы склонить демократию в сторону, противоположную народной воле, не гротескным образом (за исключением отношения к афроамериканцам), но как раз достаточным для того, чтобы сделать перераспределение более затруднительным, чем оно должно быть в действительно плюралистической демократии. Верховный суд и разделение властей между федеральным правительством и правительствами уровня штатов добавляли больше консерватизма, а популистские апелляции к правам штатов проистекали

в основном из только что отмеченных несовершенств в сельской местности и на Юге. В этом также участвовали и институты американской представительной власти, хотя и искаженные классом и расой. Предположительное отсутствие государственных возможностей в Соединенных Штатах не может быть решающим фактором, поскольку «новый курс» действительно успешно создал государственную возможность федеральной власти в различных областях.

Амента (Amenta 1998) также подчеркивает несовершенство демократии. Он обнаружил, что поддержка «нового курса» и реализации реформ на уровне штата заметно коррелировали со степенью демократизации в каждом штате. Чем шире избирательное право и слабее контроль, осуществляемый партийными машинами, тем больше поддержки оказывалось реформам. Несовершенство демократии не ограничивалось одним регионом; на общенациональном уровне американская демократия не обеспечивала достаточного разделения политической и экономической власти, укореняя неравенство во власти классов внутри политической системы. Это отчасти было наследием Прогрессивной эры, которая лучше показала себя в модернизации, чем в сокращении власти бизнеса. Основным ограничением периода «нового курса» было то, что политическая система поддерживала более консервативные политические меры, чем те, которые поддерживал народ. Если бы глас народа транслировался в политическую власть менее опосредованно, то «новый курс» продолжил бы дальнейшее расширение социального гражданства и Рузвельт сделал бы свою проницательную тактику переизбрания чуть более левой.

Хотя реформы были приняты, ни одна из них не была настолько щедрой, насколько этого изначально хотелось бы их инициаторам. Критики закона о социальном обеспечении или закона Вагнера часто полагают, что их ограничения предотвратили всякое дальнейшее развитие. Однако закон Вагнера одновременно признавал права профсоюзов и ожидал, что они дисциплинируют своих членов, что является нормальной сделкой капитала с трудом в организованном капитализме. В законе Вагнера не было никакой необходимой причины для того, что позднее Американская федерация труда или Конгресс производственных профсоюзов пришли в упадок, а не развились в более могущественные, задающие повестку дня организации, такие как послевоенные федерации профсоюзов в некоторых странах. Не было также неизбежным и то, что система обеспечения и дальше будет воплощать дуализм, расизм или сексизм. Права социального гражданства постепенно развивались во всех странах. Они начинались с несовершенных, партикуля-

ристских, предоставляемых по результатам проверки нужды программы обеспечения, отдающих предпочтение лучше организованным рабочим, но борьба продолжалась в течение многих лет, чтобы достигнуть постепенной универсализации прав. Последние обычно становятся гарантированными, как подчеркивает Болдуин (Baldwin, 1990), когда они также могут рекрутировать средние классы в сторонников идеала государства всеобщего благоденствия. Это началось в период «нового курса», так почему не должно было продолжиться в Соединенных Штатах?

Действительно, некоторые программы «нового курса» было тяжело продлить, например существование Управления общественных работ (WPA) или другие программы помощи, после того как массовая безработица прекратилась, потому что их ненавидел бизнес, который утверждал, что создание государством общественных рабочих мест поднимет зарплаты выше допустимых рыночных уровней. Программы помощи задумывались как временные, до тех пор пока не начнется восстановление экономики или пока система социального обеспечения не предоставит безработным пособия через страхование. Для демократии трудно было бы сохранить общественные работы в лучшие экономические времена, когда гораздо меньшее количество избирателей будут безработными. На самом деле война создала экономический бум.

Либерман (Lieberman 1998) отмечает, что там, где политика «нового курса» подразумевала автоматическую выплату пособий, относительно автономные федеральные агентства и относительно низкий уровень политических споров, там легче распространить пособия на афроамериканцев. В результате социальное обеспечение стало распространяться на афроамериканцев, чего нельзя сказать о страховании по безработице и помощи для детей-иждивенцев. В целом то, станут ли дефекты программ «нового курса» постоянными, зависело от баланса власти в последующие периоды, а не от самого «нового курса». В 1960–70-х гг. «новый курс» подвергся нападкам левых критиков, разоблачающих его два яруса и предполагаемые функции капиталистического контроля. Иногда их разоблачения выглядели так, как будто предполагали возможным революционное изменение. И все же, как мы убедились в других главах, реформа, а не революция была судьбой западного рабочего класса. В 1980-х гг. феминистки добавили к этому критику патриархального контроля, но, к счастью, реформы продолжились, чтобы подорвать этот контроль.

Более современная критика идет из неолиберального лагеря, осуждающего «новый курс» как вмешательство в свободу рын-

ка. Смайли (Smiley 2002: x) пишет, что «экономический кризис 1930-х гг. является трагическим свидетельством государственного вмешательства в рыночную экономику», и продолжает неустанную критику программ «нового курса», утверждая, что они нанесли вред общей экономической эффективности, особенно когда пытались перераспределить ресурсы или разрушали институты, определяющие права собственности. Тем не менее его экономические суждения представляются базирующимися на классовом сознании. Он описывает каждое завоевание рабочих, каждое повышение налогов для финансирования программ как снижающие деловое доверие и добавляет, что это негативно влияло на инвестиции и восстановление. Это противоречит опыту других стран, которые обеспечивали сопоставимые или более масштабные реформы для рабочих, не мешавшие ни инвестициям, ни восстановлению. Как мы увидим в следующей главе, имеются альтернативные способы заставить капитализм работать эффективнее.

Неолиберальные критики также политически наивны. Если бы «новый курс» не вмешался в права собственности с целью регуляции капитализма и обеспечения устойчивых жизненных стандартов для большинства американцев, капитализм увидел бы худшие рецессии, потерял бы больше легитимности и столкнулся бы с более серьезными социальными кризисами. В 1930-х гг. большинство американцев были убеждены, что свободно рыночный капитализм навлек на них Великую депрессию. Как бы они отреагировали на дальнейшее ухудшение? Вероятно, Америка была далека от социализма или фашизма, и все же она могла столкнуться с турбулентным, бестолковым популизмом, который вылился бы в хаос и упадок. Американский капитализм нужно было спасти не от социализма или фашизма, а от самого себя. Высшие социальные классы, естественно, возражали против регуляции и налогов, но общим результатом этого стало восстановление их прибылей. Рузвельт, сторонники «нового курса» и корпоративные либералы сделали именно так, как и обещали, и в процессе укрепили демократию, добавив социальное гражданство к политическому. «Мы собираемся сделать страну, — отмечал Рузвельт, обращаясь к Фрэнсис Перкинс, — где никто не будет брошен» (Perkins 1946: 113). Это не было совершеннейшей правдой, но она и ее коллеги действительно распространили гражданские права на большинство стран. Диалектика между классом и нацией продолжалась. Нация была усилена — и в подходящий момент, учитывая военные вызовы, которые вскоре встали перед ней.

Эта глава была посвящена Америке. На различных этапах я подчеркивал ее особенности, как я и делаю, работая с любой

страной. Национальные государства заключают своих граждан в «клетку» различных практик, но в более общем смысле Соединенные Штаты не были исключением. Нам незачем возвращаться к отцам-основателям, мультиэтничности, федерализму или прочим американским традициям объяснения американской исключительности, потому что на самом деле она не была столь уж исключительной. Хотя в одном важном отношении она все же такой была: там был расизм в метрополии, а не в империи за рубежом. В целом же сторонники «нового курса» создали «либ-лаб» режим всеобщего благоденствия, сравнимый с прочими режимами этого периода. Лишь после Второй мировой войны Швеция с очевидностью стала лидировать в обеспечении всеобщего социального благосостояния. До этого, утверждает Свенсон (Swenson 2002), возможно несколько преувеличивая, демократы «нового курса» сделали больше, чтобы провести прогрессивные реформы, чем шведские социал-демократы, которые были у власти с 1932 г. Тем не менее в конце 1930-х гг. сторонники «нового курса» столкнулись с возросшим сопротивлением, возглавляемым бизнесом и южанами-консерваторами. К чему привел бы этот баланс сил? Неужели причиной всех различий были последние ошибки Рузвельта? Результат был не ясен. Вице-президент Генри Уоллес заявлял: «Мы дети перехода — мы вышли из Египта, но еще не достигли Земли обетованной» (Leuchtenburg 1963: 347). Но Соединенные Штаты были не одиноки в поисках этого пути. Началась Вторая мировая война, третий великий кризис XX в., который в конечном итоге привел к тому, что Америка вновь сдвинулась вправо.