

Министерство образования и науки Российской Федерации  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
Исторический факультет  
Кафедра новой, новейшей истории и международных отношений

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Руководитель ООП

д-р ист. наук, профессор

 В. П. Зиновьев

« 6 » июня 2017 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА**  
**«НОВЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ» КАК ЭТАП ЭВОЛЮЦИИ АМЕРИКАНСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

по основной образовательной программе подготовки бакалавров

направление подготовки 46.03.01 - История

Михайлов Сергей Анатольевич

Руководитель ВКР

к.и.н., доцент


 Л.Н. Смолякова

подпись

« 13 » июня 2017 г.

Автор работы

Студент группы № 03304

 С.А. Михайлов

подпись

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава 1. Эволюция американского федерализма	24
1.1 Становление федеративного государства в США	29
1.2. Особенности американской модели федерализма	36
Глава 2. Консервативная революция и «новый федерализм» Р. Рейгана	45
2.1. Предпосылки консервативной революции и идея «нового федерализма»	45
2.2 Концепция «нового федерализма» и результаты её реализации	52
Заключение	72
Список использованных источников и литературы	77

## Введение

Известно, что идея объединения государств по типу федераций известна еще с античности. В одном из поздних диалогов Платона «Критий»<sup>1</sup>, в котором повествуется о некогда могущественном и легендарном островном государстве Атлантида исследователи находят первые упоминания о федеративных отношениях. Платон повествовал о так называемом союзе десяти независимых частей, которые сочетали в себе признаки как федерации, что выражалось в невозможности нарушить единство государства, так и конфедерации, что проявлялось в наличии суверенитета у каждой из десяти частей государств по отношению друг к другу.

В Древней Греции полулегендарными предшественниками федеративных отношений можно считать союзы древнеахейских государств, сродни тех, которые воевали против Трои. Позднее такими предшественниками можно считать такие политико-религиозные объединения как Делосская и Делфийская амфикиония. Это были союзы греческих племён, которые жили вблизи с храмом общего высшего божества, который, по мнению древних греков, объединял собравшихся для защиты и проведения совместных обрядов, а также жертвоприношений. Элементы федерализма можно проследить в дальнейших военно-политических союзах гегемонистского типа, таких как Пелопоннесский и Афинский союзы. Союзные Спарте полюсы вне зависимости от размера имели равный голос и участвовали в работе апеллы – народного собрания Спарты. Другое крупное объединение эпохи античности – Афинский морской союз. Здесь дошло до образования общесоюзной казны и коллегии, заведовавшей ею – элиотамии. Более выраженные черты федерализма обрела созданная для отражения агрессии персов Панэллинская лига, она предусматривала создание союзного совета-синедриона, общесоюзных войск, а так же его общего командования. Однако все эти региональные объединения и

---

<sup>1</sup> Платон Диалоги. М., 2009. С. 80.

их федеральные структуры были еще слишком слабы и неразвиты для того, претендовать на прочность и долговечность.

Древнеримские мыслители так же занимались развитием идей федерализма. В Древнем Риме существовали так называемые «федеративные общины», свобода которых обеспечивалась своеобразным договором. Такого рода договоры подробно описал немецкий историк 19 в. Карл Марквардт в своей работе «Римское государственное управление» (нем. *Römische Staatsverwaltung*<sup>2</sup>). Марквардт выделял несколько типов договоров, первый тип обеспечивал мирные отношения двух сторон с возможностью торговых отношений (Рим заключал подобные договоры время от времени, например, с городами Альба или Карфаген в 306 и 348 годах соответственно). Второй тип подразумевал более глубокое партнерство, в частности, обеспечивал почетный прием в союзном государстве, допущение к различным культовым событиям, играм и жертвоприношениям, предусматривал расширенные права купли и продажи, а так же личное представительство перед судом. Третий тип договоров наиболее напоминал федеративные отношения, так как он подразумевал создание союзных общин, ассоциированных с Римом на правах могущественной державы, договор налагал на стороны равные обязательства поддержания дружбы и союзничества. Так, союз между Римом и латинянами предусматривал обязательство поддержания дружбы и взаимной помощи в оборонительной войне, попеременное главное командование, равный раздел добычи, полученной в войне. Впрочем, необходимо отметить, что древнеримские мыслители, а также юристы, которые заложили основы римского права, больше были увлечены идеей объединения народов и стран под эгидой могущественной империи Рима. Таким образом, развитие сложной по структуре формы государственного устройства, такой как федерализм, тесно связано с античностью и древним миром. В эту эпоху обозначилось стремление

---

<sup>2</sup>Marquardt K. J. *Römische Staatsverwaltung*. N.Y., 1878. P. 305.

древних государственных образований к сближению на основе федеративных и полуфедеративных союзов.

Средние века так же были богаты опытом федерализма, что выразилось в создании так называемых лиг самообороны, которые создавались торговыми городами центральной Европы, а так же появлением федеративных и конфедеративных государств в отмеченный период. Выражением идеи федерализма стал заложенный в 1291 г. Швейцарский союз, основой для которого считается военный договор между кантонами Швиц, Ури и Унервальден<sup>3</sup>. Изначально, имея в своем составе всего три кантона, уже к 16-17 вв. Швейцарский союз разросся до тринадцати кантонов. Швейцарский союз превратился в достаточно крупное по западноевропейским меркам конфедеративное государство. Не имея какого-либо сильного центра, общесоюзные дела решались на так называемых ландтагах – съездах делегатов от каждого кантона. При этом в решении своих собственных внутренних проблем кантоны оставались полностью самостоятельны. Кантоны так же имели право заключать экономические соглашения между собой и другими государствами, исключая те, которые могли бы потенциально навредить конфедеративному государству.

Ярким эпизодом стала победа нидерландской буржуазной революции 1581 г. и создание в северной Европе нового независимого конфедеративного государства — Соединенных провинций Нидерландов<sup>4</sup> (официальное полное название Республика Семи Объединенных Нижних Земель). Республика включала в себя семь провинций и один регион (генеральные земли). Высшим органом власти объявлялись Генеральные штаты, они имели законотворческую инициативу, решали ряд первостепенных общегосударственных вопросов, а так же ведали налогообложением. Каждая провинция в стране пользовалась достаточной автономией, но при этом она оставалась в подчинении центра.

---

<sup>3</sup>Сморгунова Л. В. Политико-административное управление. М., 2004. С. 205.

<sup>4</sup>Там же.

На рубеже 15-16 вв. в западноевропейских странах динамично начинают складываться капиталистические отношения, это приводит к накоплению первоначального капитала, что в свою очередь способствует развитию института национальных государств. Процесс развития национальных государств в Европе сопровождался множеством кровопролитных войн и конфликтов из-за государственных границ, это обстоятельство натолкнуло итальянского мыслителя, философа и писателя Никколо Макиавелли к разработке учения, которое касалось устройства государства, способов и методов его управления, а также роли государя. Макиавелли в своей работе «Рассуждения о первой декаде Тита Ливия»<sup>5</sup> обосновал необходимость объединения государств во имя создания более обширного, крепкого и устойчивого союза, способного противодействовать любой внешней агрессии. Межгосударственные союзы он рассматривал как способ, с помощью которого можно проводить территориальную экспансию и деятельную внешнюю политику. При этом Макиавелли подчеркивал, что наименее приемлемым он считает завоевание сопредельных государств путем прямой агрессии, более удачным он видит добровольное присоединение к союзу при сохранении за объединяющим государством верховенства власти. Философ отмечал, что такой союз имеет множество достоинств, так, подобный союз предотвращает войны и насилие, а так же гарантирует преумножение приобретенного. Для современного понимания принципов федерализма огромное значения имеют и другие размышления Макиавелли, в частности, его оригинальные мысли о характере объединяющихся государств. Макиавелли считал, что государства, объединяющиеся в федерацию, должны быть похожи по «характеру и духу», а также должны находиться как можно ближе друг к другу, он говорил о «федерациях республик», которые могут управляться специальными

---

<sup>5</sup>Макиавелли Н. Государь. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. О военном искусстве. М., 1997. С. 639.

совещательными собраниями, на которых решались бы вопросы взаимоотношений между вошедшими в федерацию государствами.<sup>6</sup>

Разумеется, Макиавелли не создал теории федерализма, однако он много размышлял о том, каким путем можно объединить близкие по характеру и духу страны. К недостаткам федерации он относил то, что единый для всех совещательный орган – совещательное собрание затрудняет принятие оперативных решений, так как решения на нем должны проходить обсуждения и, в последующем, голосование.

В условиях развития зачатков капитализма идея союза государств по типу федерации обнаруживается в трудах видных просветителей того времени. Среди них можно выделить Жана Кальвина, который вместе с Ульрихом Цвингли разработал доктрину договора, которая утверждала, что Бог передает право на управление государством не королю и не папе римскому, а народу<sup>7</sup>. Кальвин и реформация вывели на совершенно иной уровень размышления о федерализме. В основу своего политико-религиозного учения он заложил идею договора - церковные общины, а также конгрегации должны были образовываться добровольным путем на основе взаимного согласия. Позже эта идея через английских пуритан проникла в Северную Америку и заложила основы первого федеративного государства.

Известный американский политический деятель, один из отцов-основателей государства Джеймс Мэдисон обосновал положение, которое впоследствии легло в фундамент политического устройства страны, оно заключалось в «разделении суверенитета». Это положение выражалось в разделении власти между федеральным центром и штатами.

Разработанные просветителями идеи в будущем заложили основу для целого ряда стран, избравших федеративное государственное устройство. Особенное значение имела идея суверенитета, которая была развита Джоном

---

<sup>6</sup>Макиавелли Н. Государь. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. О военном искусстве. М., 1997. С 235.

<sup>7</sup>Фляйнер Т. Федерализм, Федеративные государства и децентрализация // Казанский федералист. Зарубежный опыт федерализма. 2002. № 1. С. 55.

Локком. Локк утверждал, что источником суверенитета в стране является не государство, а его народ<sup>8</sup>. В наиболее полном виде эту идею развил французский просветитель Жан-Жак Руссо в теории народного суверенитета в своей работе «Об общественном договоре, или принципы политического права»<sup>9</sup>.

Первым федеративным государством в современной истории являются Соединенные Штаты Америки. Смысл дискуссий на этапе создания этой страны сводился к тому, кто будет играть главенствующую роль в управлении страной— федеральный центр или штаты. В итоге обозначился компромисс (использовалась идея Локка о разделении суверенитета), и власть стала разделена между федеральным правительством и региональным (штатным). При этом оба правительства наделены привилегиями издавать и применять собственные законы, открыты для сотрудничества. Любые споры между региональным и центральным правительством по закону решаются через независимый суд. Однако, стоит отметить, что если дело приобретает серьезный оборот и угрожает всей стране (федерации), тогда приоритет отдается верховенству общефедерального (центрального) законодательства.

Успех развития федерализма в Соединённых Штатах способствовал распространению такого типа государственного устройства как федерализм по всему миру. На данный момент насчитывается 28 современных федеративных государств, самые крупные из которых это Австралия, США, Россия, Канада, Бразилия, Индия, Аргентина, Мексика и Германия.

Российский историк Н.Н. Соколов отмечает, что США - страна федерализма по духу, образу жизни, по конституции<sup>10</sup>. Это связано с тем, что

---

<sup>8</sup> Разумеется, в то время под понятием «народ» Локк вовсе не представлял всех жителей Соединённых Штатов. Под «народом» он понимал в первую очередь состоятельную часть населения, а также землевладельцев. Несмотря на это, здесь присутствует революционная и демократическая идея о том, что народ обладает властью по праву проживания на определенной территории.

<sup>9</sup> Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права. М., 1998. С. 580.

<sup>10</sup> Соколов Н. Н. Становление российского федерализма в контексте американского опыта// Вестн. Том.гос. ун-та. История. 2015. № 4. С 55.



основной частью переселенцев были выходцы из Западной Европы, в частности из Англии. И хотя эти люди прибыли из страны с очень крепкими традициями, само их переселение зиждилось на духе авантюризма, перемен и новизны. Одной из новинок, которые позже появились в этом государстве, стало особенное устройство его территорий, позднее названное федерализмом.

Новизна формирующихся обществ, отсутствие в этих обществах многих институтов, традиций и социальных отношений, свойственных метрополии, коренным образом отличает эти общества от империи британских монархов.

Актуальность данного исследования связана с необходимостью изучения эволюции американского федерализма, как системы, которая заложила основу для большинства федеративных стран современности. Подобные исследования позволяют оценить исторический процесс формирования федерализма, его особенности и изменения в рамках исторического процесса под влиянием различных внешних и внутренних воздействий. Федерализм, с одной стороны, отличается наибольшей демократичностью, однако, с другой стороны, он имеет элемент нестабильности, который заключается в проблеме перераспределения полномочий и межэтнических взаимоотношений внутри самого государства.

Научной актуальностью данного исследования можно считать слабую освещенность в отечественной литературе множества аспектов и проблем американского федерализма. Одним из таких аспектов является проблема межправительственных отношений внутри федеративного государства, которые выявляются в процессе перераспределения и регулирования системы социального обеспечения в стране. Во второй части данного исследования более подробно описывается попытка Р. Рейгана переломить устоявшуюся систему государственного вспомоществования, направленную на жесткую привязку финансирования множества социальных программ федеральным центром.

Политической актуальностью является практическая значимость изучения опыта федеративного строительства в США. Учитывая федеративную природу современного Российского государства, такой опыт возможно

использовать на отечественной почве. Это также дает возможность понять, какие уроки американской истории могут пойти на пользу нашей стране, а какие ошибки лучше не повторять.

Объектом исследования в данной работе является процесс развития федеративных отношений в Соединённых Штатах.

Предмет исследования - политика «нового федерализма» президента Р. Рейгана в контексте эволюции отношений между федеральным центром и штатами.

Целью данного исследования является изучение концепции «нового федерализма» с точки зрения эволюции американского федерализма.

Задачи исследования:

- рассмотреть исторический процесс становления государственного федеративного устройства в США;
- выделить ключевые особенности федерализма в Соединённых Штатах;
- выявить предпосылки консервативной революции в США, а также истоки появления концепции «нового федерализма»;
- рассмотреть концепцию «нового федерализма» Р. Рейгана и результаты её реализации.

Хронологические рамки работы охватывают 1980-1988 гг., когда у власти находился Рональд Рейган.

Изучением федерализма занимались различные зарубежные и отечественные исследователи – историки, политологи и юристы.

Для изучения американского федерализма были использованы основополагающие документы, это в первую очередь конституция

Соединенных Штатов<sup>11</sup>. Анализ конституции 1787 г. позволил выявить ключевые особенности североамериканского федеративного государства.

Была полезна и Декларация независимости<sup>12</sup>, в которой бывшие британские колонии объявили о своей независимости от Великобритании. Стоит отметить, что именно в этом документе впервые использовалось название страны как «Соединенные Штаты Америки».

Диалоги Платона, особенно диалог «Критий»,<sup>13</sup> представляются весьма интересным источником в контексте понимания природы и истоков идеи федерализма. Здесь Платон впервые описал существование мифического государства, схожего по структуре с федерацией.

Немецкий исследователь Марквардт в своей работе «Римское государственное управление»<sup>14</sup> описал существовавшие в древнем Риме общины, образованные по федеративному принципу. Свобода этих общин обеспечивалась своеобразным договором.

Флорентийский мыслитель Никколо Макиавелли в своей работе «Рассуждения о первой декаде Тита Ливия»<sup>15</sup> доказал необходимость объединения государств во имя создания взаимного, обширного и крепкого союза, способного противостоять любой внешней агрессии.

Французский просветитель Жан-Жак Руссо в своей известном трактате «Об общественном договоре, или принципы политического права»<sup>16</sup> впервые провозгласил идею народного суверенитета, которая впоследствии легла в фундамент политического устройства Соединенных Штатов Америки.

---

<sup>11</sup> Конституция США // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время: [сборник]. М., 2012. С. 137.

<sup>12</sup> Декларация независимости. 4 июля 1776 года // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время: [сборник]. М., 2012. С. 300.

<sup>13</sup> Платон Диалоги. М., 2009.

<sup>14</sup> Marquardt K. J. Römische Staatsverwaltung. N.Y., 1878.

<sup>15</sup> Макиавелли Н. Государь. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. О военном искусстве. М., 1997.

<sup>16</sup> Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права. М., 1998.

В направлении изучения социальной политики администрации Р. Рейгана, а так же концепции «нового федерализма», был использован большой массив нормативно-правовых актов, принятых во время пребывания Рейгана у власти.

Закон «О всеобъемлющем и согласованном бюджете 1981 г.»<sup>17</sup> стал первой инициативой, направленной на уменьшение социальных расходов и обязательств государства, он также предусматривал резкое снижение нагрузки на доходы работающих граждан.

Поправки, принятые к закону «О социальном обеспечении»<sup>18</sup>, отразили компромиссный характер конца первого президентского срока Р. Рейгана в вопросах реформирования системы вспомоществования (welfare, далее вэлфер).

Налоговый закон 1986 г.<sup>19</sup> также был использован в данном исследовании, так как согласно этому закону были внесены многие важные коррективы в пенсионное законодательство.

Закон о поддержке семьи 1988 г.<sup>20</sup> стал последним в карьере Р. Рейгана как президента страны. Этот закон стал своеобразным выражением общественного консенсуса по вопросу реформирования системы вэлфера. Закон предусматривал увеличение социальных расходов государства более чем на 3 млрд. долларов в течение пяти лет, президент настаивал на том, чтобы в закон были внесены требования об обязательной трудовой отработке вэлферовских чеков, однако в окончательную редакцию закона эти требования почти не вошли, были включены лишь минимальные требования по отработке.

---

<sup>17</sup>Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981 [Электронный ресурс] : URL:<https://www.congress.gov/bill/97th-congress/house-bill/3982>(Дата обращения: 25.05.2017)

<sup>18</sup>Social Security Legislation Amendment Act of 1983 [Электронный ресурс] : URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A02786> (Дата обращения: 25.05.2017)

<sup>19</sup>Tax reform act of 1986 [Электронный ресурс]: URL: <http://www.jct.gov/jcs-10-87.pdf> (Дата обращения: 25.05.2017)

<sup>20</sup>The Family Support Act of 1988 [Электронный ресурс] : URL: <https://www.irp.wisc.edu/publications/focus/pdfs/foc114e.pdf> (Дата обращения: 25.05.2017)

Кроме изучения непосредственно документов, исследование периода правления Р. Рейгана опирается и на другие источники, среди которых особо можно выделить архивы газет *New York Times*, которые позволили отслеживать статистические данные (например, рейтинги одобрения работы президента в разные промежутки времени).

Мемуары президента Рейгана<sup>21</sup> были интересны с точки зрения значения биографии этого человека на судьбу американской нации. Стоит сказать, что Рейган-президент до сих пор очень любим американским обществом. Среди президентов XX в. по популярности он уступает только Ф. Рузвельту, и не случайно этот президент многократно лидировал в опросах общественного мнения в Соединенных Штатах. В своих мемуарах Рейган писал: «Политика — не такая уж плохая профессия. Успех в ней щедро вознаграждается, а в случае неудачи всегда можно написать книгу»<sup>22</sup>.

Были использованы мемуары Типа О'Нила «Мужчина в доме»<sup>23</sup>, спикера палаты представителей Соединенных Штатов в 1977-1987 гг. В мемуарах он подчеркивал свою убежденность в противоестественности политики Рейгана, ее пагубности для страны.

Небезынтересным остался и сборник высказываний президента Рейгана, опубликованный в 1990 г.<sup>24</sup> Рональд Рейган оставил после себя множество искромётных афоризмов и цитат, удивляющих своей пронизательностью.

Учитывая то обстоятельство, что Р. Рейган был чрезвычайно медийной персоной, актёром в прошлом, в данном исследовании было использовано достаточное количество записей с его выступлений, дебатов, а также фильмов о нём.

Достаточно подробно были изучены теледебаты между Рональдом Рейганом и Джеймсом Картером, состоявшиеся в 1980 г.,<sup>25</sup> дебаты между

---

<sup>21</sup>Мемуары Рональда Рейгана «Жизнь по-американски». М., 1992.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup>O'Neill T. Man of the House. London, 1987. P. 344-345.

<sup>24</sup>Сборник высказываний президента Рональда Рейгана «Откровенно говоря. Избранные речи». М., 1990.

действующим президентом Рейганом и вице-президентом Уолтером Мондейлом в 1984 г.<sup>26</sup>

Была изучена запись первой инаугурационной речи президента Рональда Рейгана, состоявшаяся 20 января 1981 г. Начиная с Рейгана, инаугурация всех президентов Соединенных Штатов стала проходить в западном крыле Капитолия, месте, где заседает американский конгресс. Согласно его заявлениям сразу после избрания президентом, он планировал провести коренные преобразования в американской политической системе — оперируя его словами, «забрать власть у коррупционеров-чиновников из федерального центра в Вашингтоне и передать ее обычному американскому народу на уровне штатов<sup>27</sup>». Именно тогда он сказал: «Я уверен, что амбиции и влияние федеральных учреждений необходимо обуздать. Нужно четко определить различия между полномочиями федерального правительства и властью в штатах. Нам всем необходимо вспомнить, что не федеральное правительство создало штаты, а штаты создали федеральное правительство. Федеральный центр должен предоставлять, а не душить возможности для стимулирования производства»<sup>28</sup>.

Фильм, снятый Биллом Мойерсом под названием «Люди как мы: Рейган, Бюджетные сокращения и Социальная подстраховка»,<sup>29</sup> позднее представленный на канале «Си-Би-Эс», демонстрировал пагубное влияние сокращения социальных расходов, предпринятого администрацией президента Рейгана. В фильме в очень эмоциональной манере рассказывается о жизни

---

<sup>25</sup>The Carter–Reagan Presidential Debate.[Электронный ресурс]: URL: <http://www.debates.org/index.php?page=october-28-1980-debate-transcript> (Дата обращения: 25.05.2017).

<sup>26</sup> Debate between the President and Former Vice President Walter F. Mondale in Louisville, Kentucky. October 7, 1984. [Электронный ресурс] : URL: <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1984/100784a.htm> (Дата обращения: 25.05.2017)

<sup>27</sup>Ronald Reagan: First Inaugural Address [Электронный ресурс] :YouTube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=IleiqUDYpFQ> (Дата обращения: 25.05.2017)

<sup>28</sup>Ibidem.

<sup>29</sup>People Like Us: Reagan, Budget Cuts and the Safety Net [Электронный ресурс] // Vimeo. URL: <https://vimeo.com/112319698> (Дата обращения: 25.05.2017)

нескольких инвалидов, которые особо пострадали от политики Рейгана. Сам Билл Мойерс в прошлом был советником президента-демократа Л. Джонсона, что не оставляет сомнения в том, что фильм был политически ангажированным.

К крупным отечественным исследователям современного федерализма можно отнести М. Х. Фарукшина, В. Е. Шило, В. И. Червонюк.

В своей монографии «Современный федерализм: российский и зарубежный опыт» Фарукшин М. Х. определяет основные эволюционные направления американского федерализма, а также рассматривает существование современного федерализма<sup>30</sup>. В монографии на основе большого количества фактического материала анализируется государственное устройство в крупнейших федерациях нашего времени: Соединенных Штатов, Австралии, Канады, Германии. Подробно рассматриваются вопросы разграничения предметов ведения полномочий между федеральным центром и субъектами федерации, сотрудничество региональной и центральной властей, а также бюджетных федерализм и участие субъектов федерации в международных отношениях.

Шило В. Е. в работе «Канадский федерализм и международные отношения» рассматривает влияние американского федерализма на страны Североамериканского континента, а также как основные его признаки видоизменялись и встраивались в политическую систему других государств<sup>31</sup>. В работе проводятся параллели в развитии двух крупнейших федерация Северной Америки – Соединенных Штатов и Канады. На рассмотрение выносятся этнополитические и социально-экономические проблемы, угрожающие дальнейшему федеративному развитию этих государств.

В работе «Федеративное государство» Червонюк В. И. охарактеризованы основные признаки, наиболее универсальные принципы и механизмы работы

---

<sup>30</sup>Фарукшин М. Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань, 1998.

<sup>31</sup> Шило В.Е. Канадский федерализм и международные отношения. М., 1985.

современного федерализма<sup>32</sup>. Работа В.И. Червонюка очень полезна в качестве теоретического изучения основ федеративного государства.

Ведущий отечественный американист В.В. Согрин в своей работе «Исторический опыт США» подробно описал основные социально-политические и социально-экономические тенденции в развитии американского государства. В своем исследовании автор опирается сразу на несколько исторических подходов, среди которых можно выделить цивилизационный, а также междисциплинарный. Владимир Викторович опирается на множество первоисточников, а также литературу отечественных и иностранных исследователей. Работа была очень полезна для осмысления эволюции американского общества и федеративного устройства государства, начиная с колониальных времен, войны за независимость, заканчивая прогрессивной эрой XX в., эпохой процветания (просперити) 1920-1930 гг., Нового курса Рузвельта.

Достаточно интересно представлен сравнительный анализ, проведенный В.Е. Чиркиным и опубликованным в статье «Модели современного федерализма: сравнительный анализ»<sup>33</sup>. В статье все имеющиеся на данный момент мировые федерации разделяются на две большие категории: симметричные и ассиметричные федерации. По мнению автора статьи, симметричная федерация в идеале состоит из однообразных составных частей, имеющих одинаковый правовой статус субъектов. Ассиметричные же федерации имеют три разновидности, первая характеризуется тем, что наряду с обычными субъектами федерации в состав государства могут входить и другие территории, такие как федеральные округа, владения, ассоциированные государства. Таким государством, по мнению автора, являются Соединенные Штаты Америки. Вторая разновидность заключается в том, что государство состоит только из субъектов, но их положение не одинаково, они не равны. Такой федерацией, по мнению автора статьи, является Российская Федерация.

---

<sup>32</sup>Червонюк В. И. Федеративное государство. М., 2002.

<sup>33</sup>Чиркин В. В. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 150-158.



К третьей разновидности ассиметричных федераций автор относит «скрытые» ассиметрии, в которых де-юре все субъекты равны, хотя на практике это не так.

В труде известного отечественного юриста, философа и историка А.С. Ященко весьма в подробной форме рассматриваются правовые проблемы становления федеративного государства в Соединенных Штатах. Широко освещается развитие федерализма в новое время, поднимаются вопросы централизации и децентрализации власти в стране, политическое и экономическое значение федерализма как способа государственного устройства.

Из зарубежных исследователей и теоретиков федерализма можно выделить Дэниэла Элейзера. В своих работах этот ученый, политолог и социолог весьма любопытно описывает взаимоотношения между федеральным центром и субъектами в США. Автор считает, что понятие федерализма может пониматься как в узком, так и в широком смысле. В узком смысле понятие федерализма можно трактовать как взаимоотношения между различными уровнями государственной власти. В более широком же понимании федерализм — это сочетание самоуправления и долевого управления на основе децентрализации.

Элейзер в своей работе «Американский федерализм: Взгляд из Штатов»<sup>34</sup> подчеркивает, что федерализм вообще имеет больше отношение к процессуальной стороне, нежели к стороне структурой. Иными словами, федерализм по Элейзеру — это способ политической активности, который требует взаимного воздействия и работы политической системы, которую он создаёт. В дальнейшем, Элейзер связывал федерализм и гражданское общество. Считал, что федеративная природа государства помогает решать этнические, языковые и расовые конфликты.

---

<sup>34</sup>Elazar D.B. American Federalism: A View from the States. N.Y., 1984.

Винсент Остром в работе «Значение американского федерализма»<sup>35</sup> проводит краткий анализ истории построения американского федеративного государства. Эта работа объясняет условия, необходимые для создания самоуправляющегося общества. Книга опирается на конкретные исторические источники, такие как «Демократия в Америке» А. Д. Токвиля и «Левиафан» Гоббса. Здесь же Остром дает следующую трактовку федерализма: «Федерализм—это прежде всего совместный договор, соглашение между людьми, которое устанавливает взаимоотношения общества, построенного на началах самоуправления»<sup>36</sup>. По Оstromу понятие союзного федеративного государства предполагает наличие двух начал — интегративного и дифференциального. Элейзер в своих работах также подчеркивал, что федерализм возникает и развивается только потому, что все человеческие институты самым лучшим образом получают развитие только с помощью договоров и соглашений между людьми во имя свободы и созидания.

В работе известного исследователя, доктора философских наук Абдулатипова Р.Г. и доктора юридических наук Болтенковой Л.Ф. «Опыты федерализма»<sup>37</sup>, дается весьма подробный сравнительный анализ опыта строительства множества федеративных государств мира. В работе подробно описываются первоисточники, конституции, законы и договоры, на основании которых строились такие государства. Рассматриваются варианты развития американского, канадского, мексиканского, индийского, бразильского, австралийского и других федеративных структур. В статье также имеется выход и на отечественные реалии. Авторы полагают, что путем изучения опыта федеративного строительства в зарубежных странах можно построить максимально сбалансированную, комфортную и жизнеспособную федеративную систему и в нашей стране.

---

<sup>35</sup>Ostrom V. The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society. San Francisco, 1991.

<sup>36</sup>Ibidem.

<sup>37</sup>Абдулатипов Р. Г. Опыты федерализма. М., 1994.

В статье «Федерализм и деволюция: Опыт США»<sup>38</sup> А. Захаров обозначил одну из важных проблем современного федерализма — проблему деволюции. Понятие деволюция по отношению к федерализму, с точки зрения автора, это процесс передачи власти центральным правительством на уровень субъектов. Автор упоминает тенденции, которые, на его взгляд, ведут к деволюции, среди них можно выделить две основные: стремление сделать власть более эффективной (особенно власть на местах), а также удовлетворить потребность определенных слоев населения в самоуправлении.

Что же касается консервативной политики администрации Рональда Рейгана, в отечественной историографии появляется множество работ на эту тему, начиная с 1980-х годов. Преимущественно это было связано с активизацией консервативного движения в самих Соединенных Штатах.

Интересной является работа А.Ю. Мельвиля под названием «Социальная философия современного американского консерватизма»<sup>39</sup>. В этой работе А.Ю. Мельвиль попытался освятить и объяснить причины и предпосылки внутриполитического консервативного поворота послевоенных Соединенных Штатов. Автор среди основных движущих сил, которые присуще американскому консерватизму называет глубокое предпочтение рыночному механизму регулирования, строение общества по иерархической модели, статичность и пессимизм в оценках человеческой природы. Автор указывает на то, что в условиях конфронтации двух глобальных политических систем (капитализма и социализма), правящие буржуазные круги вынуждены отказаться от либеральной направленности во внутренней политике и перейти к консервативной риторике.

---

<sup>38</sup>Захаров А. Федерализм и деволюция: Опыт США // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 17- 22.

<sup>39</sup>Мельвиль А.Ю. Социальная философия современного американского. М., 1980.

Известный исследователь отечественного института США и Канады В.Н. Гарбузов в статье «Революция Рональда Рейгана»<sup>40</sup> рассмотрел вопросы трансформации и эволюции консервативной идеологии, а также организации правых консервативных сил. Вообще, в работах Гарбузова особо пристальное внимание уделяется исследованию идейной базы консерватизма.

Одним из самых крупных отечественных исследователей, который занимался изучением «консервативной волны» в американской послевоенной политической жизни является доктор исторических наук, профессор и заведующий кафедрой всеобщей истории Пермского Государственного Университета П. Ю. Рахшмир. В его статьях и монографиях собрано огромное количество фактического и теоретического материала относительно изучаемой проблемы. В исследованиях П.Ю. Рахшмира широко представлены природа и сущность современного консерватизма, соотнесены понятия «либерализм» и «консерватизм», присутствует ёмкое определение этих понятий. Глубоко изучается идейно-ценностный фундамент идеологии консерватизма.

В работе под названием «Вариации на тему консерватизма»<sup>41</sup> П. Ю. Рахшмир даёт теоретическое объяснение основных проблем консерватизма, а в дальнейшем переходит к анализу конкретных примеров реализации консервативной революции. Его внимание сфокусировано на внутренней (в том числе социальной) политике Рональда Рейгана.

Немаловажное место в анализе американского консерватизма и политике Р. Рейгана в этой связи занимают работы отечественного исследователя-американиста В.Р. Золотых. В многочисленных статьях и монографиях этого исследователя весьма подробно описывается влияние различных группировок на консервативный политический курс. Например, в его статье «Рейган и

---

<sup>40</sup>Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 5, История. — 2008. — Вып 4. — С.159-162.

<sup>41</sup>Рахшмир П. Ю. Вариации на тему консерватизма. Пермь, 2004.

социальные консерваторы»<sup>42</sup> описывается влияние «Христианской правой» на республиканскую администрацию президента Р. Рейгана с целью вернуть к жизни традиционалистские консервативные идеи и использовать их на практике.

Что же касается зарубежных исследователей, которые занимались изучением данной проблемы, необходимо отметить американского публициста и историка Ли Эдвардса. В своей книге «Консервативная революция»<sup>43</sup> Эдвардс размышляет о природе и судьбе современного консерватизма. Его работа изобилует различными архивными материалами, а также широкой американской историографией. Эдвардс, будучи современником Рейгана, лично общался со многими представителями «консервативного крыла» и сохранил воспоминания об этих встречах. Эдвардс подчёркивает позитивную роль президентства Рейгана, ставит ему в заслугу победу в холодной войне над Советским Союзом.

Канадский историк и исследователь Уильям Берман в своей работе «Американский поворот направо. От Никсона к Клинтону»<sup>44</sup> описал политические, культурологические и экономические проблемы, с которыми столкнулись республиканские консерваторы в попытке реформировать государство вспомоществования, которое сложилось после войны. Берман особо выделяет ключевую роль консервативного популизма в борьбе со сложившейся демократической гегемонией по вопросам реформирования американского вэлфера.

Американский политолог и публицист Питер Берковиц в книге «Конституционный консерватизм: Свобода, Самоуправление и Политическая Модерация»<sup>45</sup> отразил основные политические принципы, на которых стоят

---

<sup>42</sup> Золотых В.Р. Р. Рейган и социальные консерваторы. Некоторые направления социальной политики в 1980-е гг. // Научные ведомости. Сер. История. Политология. Экономика. Информатика. 2010. № 13 (84).

<sup>43</sup> Edwards L. Conservative Revolution. N.Y., 1999.

<sup>44</sup> Berman W.C. America's Right Turn. From Nixon to Clinton. Baltimore, 2001.

<sup>45</sup> Berkowitz P. Constitutional Conservatism: Liberty, Self-Government, and Political Moderation. N.Y., 2013.

либералы и консерваторы. Берковиц утверждает, что главным политическим приоритетом для социальных консерваторов и либералов должно стать сплочение во имя принципов свободы, которые воплощены в Конституции Соединенных Штатов.

Достаточно ярко и содержательно деятельность Р. Рейгана на посту президента Соединенных Штатов описана американским журналистом и биографом Луи Кенноном. Книга под названием «Президент Рейган: Роль всей жизни»<sup>46</sup> считается одной из лучших книг, которая повествует о жизни и президентстве Рональда Рейгана. Здесь собрана информация, начиная с 1966 г. когда Рейган еще был губернатором Калифорнии. Кеннон проводит нас через годы жизни Рейгана как президента целой эпохи, человека, который оказался на пике истории. В книге также уделяется внимание отношения Рейгана к ряду внутриполитических проблем, в том числе к социальным проблемам.

Биография, написанная Джулсом Тайгилом, под названием «Рональд Рейган и триумф Американского консерватизма»<sup>47</sup> подробно описывает жизненный путь этого президента. Автор повествует, начиная с самого детства Рональда, описывает все неуспехи и удачи его жизненного пути. В целом в этой книге Р. Рейган рассматривается как обычный человек, однако, вместе с тем, автор делает акцент на том, что Рейган являлся участником и во многом инициатором широкого консервативного движения. В данной работе производится оценка «консервативной революции» и результаты ее проведения.

Исследование, проведенное Лео Гинсбергом под названием «Консервативная социальная политика»,<sup>48</sup> посвящено социальной политике администрации президента Рейгана. Во многом это уникальный текст, который описывает новые подходы, применимые к социальному обеспечению. В данной работе представляется исторический анализ развития социального обеспечения

---

<sup>46</sup> Cannon L. President Reagan: The Role of a Lifetime. N.Y., 1991.

<sup>47</sup> Tygiel J. Ronald Reagan and the Triumph of American Conservatism. N.Y., 2005.

<sup>48</sup> Ginsberg L. Conservative Social Welfare Policy .Chicago, 1998.

в Соединенных Штатах, показывается консервативная идеологическая позиция на то, как должна быть устроена система социального обеспечения в стране.

## Глава 1. Эволюция американского федерализма

Для того чтобы изучать американский тип федерализма, необходимо определиться с самим понятием федерализма и разобраться в сути этого явления. Термин «федеральный» происходит от латинского «feodus», что означает «контракт, договор, союз»<sup>49</sup>. Таким образом, исходный смысл федерализма в том, что он функционирует на основе соглашений между субъектами, вступающими в определенный союз.

В иностранной и отечественной литературе исследователи по-разному подходят к изучению федерализма. В зарубежных источниках можно встретить множество высказываний об определении федерализма, например - «не существует никакой всеохватывающей теории федерализма, хотя имеется множество определений «федерализма»... Теория федерализма еще развивается»<sup>50</sup>. Не существует единой модели федерализма, — говорится в другом иностранном издании, — скорее, федерализм принимает много форм: «Несмотря на постоянное использование, термин «федерация» является все еще не ясным. Нет общепринятого определения»<sup>51</sup>. Связано это, возможно, с тем, что в современном мире все федерации отличаются друг от друга устройством, статусом территорий, отношениям территорий с единым центром и так далее. Кроме того, некоторые образования, такие как Евросоюз, которые являются конфедерацией независимых государств, или Босния и Герцеговина - также конфедерация, вносят дополнительные сложности в определение понятия федерализма.

Понятие «федерализм» в отечественной литературе приравнивается к понятиям «федерация», «федеративное устройство», что в зарубежной науке является ошибкой. В нашей науке отличительной чертой федерации и

---

<sup>49</sup>Шило В.Е. Канадский федерализм и международные отношения. М., 1985. С. 45.

<sup>50</sup>Fry E. States in International Economy: An American Overview// States and Provinces in the International Economy. Berkley, CA, 1993. P. 25.

<sup>51</sup>Ibid.



федерализма является то, что федерация имеет основной принцип разделения своих собственных предметов ведения и полномочий от субъектов: «Федерация — форма государственного устройства, при которой части государства являются государственными образованиями, обладающими юридически определенной политической самостоятельностью в рамках федерации»<sup>52</sup>.

В свою очередь под понятием «федерализма» понимается «основной принцип федерации, признание политическим идеалом федеративной организации государства, стремление либо объединить несколько отдельных государств в одну федерацию, либо обратить государство унитарное в государство федеративное»<sup>53</sup>. Данное определение подтверждает связь в отечественной литературе понятия «федерализм» с понятием «федерация».

Разнообразие трактовок и интерпретаций исследуемого явления в отечественной и зарубежной литературе приводит к тому, что достаточно четкого и конкретного определения, которое в полной мере отражает суть явления «федерализма», найти невозможно. Одно из лучших определений федерализма, в наиболее общих понятиях, представляет его как многогранную совокупность отношений, которая возникает и развивается на основе и в рамках политически согласованных и четко юридически закрепленных федеративных (или другого рода союзных) государственных и международных структур<sup>54</sup>.

На основе выше сказанного федерализм имеет свои собственные отличительные признаки, на основе которых формируется его сущность. К основным признакам федерализма относятся:

- Объединение в единое государство территориальных единиц — субъектов федераций. Любое государство не может существовать без территорий и населения. Оно состоит из совокупности относительно

---

<sup>52</sup>Червонюк В. И. Федеративное государство. М., 2002. С. 286-290.

<sup>53</sup> Ф.А. Брокгауз; И.А. Ефрон Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1907. С. 255.

<sup>54</sup>Шило В. Е Современный федерализм в контексте международных отношений. М., 1998. С. 40.

самостоятельных единиц, которые «имеют свое собственное административно-территориальное деление»<sup>55</sup>.

- Конституционное разграничение компетенций между субъектами и центром, что так же является элементом организации власти. В системе федерализма существует два уровня государственного аппарата: федеральный (союзный) и республиканский (уровень штата, субъекта, земли и т.д. зависит от конституционной традиции наименований субъектов). В основном при федерализме высшая законодательная, исполнительная и судебная власть принадлежат федеральным государственным органам управления. Компетенция между федерацией и её субъектами, в основном, разграничивается конституцией государства. В свою же очередь, субъекты федерации обладают правом принимать собственную конституцию, имеют свои собственные органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

- Союзное гражданство и гражданство федеральных единиц. В основе данного признака лежит то, что каждый гражданин является гражданином федеративного государства и гражданином соответствующего субъекта федерации, и это, в обязательном порядке, закрепляется в конституции федеративного государства.

- Представление интересов членов федерации на высшем уровне. Высшими органами власти в федеративном государстве являются две палаты парламента (например, Конгресс США состоит из Сената и Палаты представителей), одна из палат которого будет выражать интересы субъектов федерации (верхняя) (например, в Соединённых Штатах это Сенат). Другая палата (нижняя) формируется для выражения интересов всего населения государства (в Соединённых Штатах это Палата представителей).

- Отсутствие суверенитета у субъектов федерации, которые также не имеют права самостоятельного выхода из состава федерации. Суверенитет

---

<sup>55</sup>Топорнин Б. Н. Конституционная реформа – путь к правовому государству // Советское государство и право :[сборник]. М., 1990. Ч. 4. С. 3-14.

представляет собой систему прав, состоящую не только из прав на независимость и свободу от посягательств извне и изнутри, но и права управлять, принимать решения, осуществлять все функции вплоть до принуждения.

- Правовая система, построенная на основе единства и централизации. Субъекты федерации могут создавать свои правовые системы, которые не должны выходить за рамки союзной конституции.

Федеративное государство представляет собой единый сложный механизм, поэтому его основой являются «взаимоотношения целостного, но сложно организованного объединения и его составных частей. Федерализм предполагает не разрушение общегосударственного единства, а дифференциацию и сбалансированность государственной власти»<sup>56</sup>.

Известно, что на сегодняшний день в мире насчитывается более 20 федераций, в которых проживает около двух млрд. человек. Несмотря на мнения критиков федерализма, он является очень устойчивой формой организации. В тех странах, где федерализм существовал до второй мировой войны, он сохранился. Показательно, что из государств, входящих в «Большую семерку», три — США, ФРГ, Канада — федерации<sup>57</sup>.

Все существующие федерации, в зависимости от степени организованности и устойчивости развития в них федеративных отношений, можно разделить на три основные группы: развитые, развивающиеся и складывающиеся. В первую группу входят шесть самых старых федераций, с наиболее развитой системой федеративных отношений: Швейцария, США, Австралия, Германия, Канада, Австрия. Во вторую группу входят Мексика, Индия, Аргентина, Бразилия, Малайзия, Пакистан и др. К следующей группе стран относят Испанию, Бельгию, ЮАР и т.д.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Чиркин В. В. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Советское государство и право: [сборник]. М., 1994. Ч. 8-9. С. 150

<sup>57</sup> Там же.

<sup>58</sup> Шило В. Е. Современный федерализм в контексте международных отношений. М., 1998. С. 42.

Численность субъектов в рамках федеративного государства, носит произвольный характер, обусловленный историческими или географическими особенностями каждой конкретной страны. Численность субъектов федерации не связаны с территорией государства, его географическое положением, политической или хозяйственной ориентированности. В исторической ретроспективе то или иное число составных частей федеративного государства определялось в основном довольно случайно, произвольно, «путем канцелярских усмотрений»<sup>59</sup>.

Например, в Канаде, которая по размерам своей территории уступает только России, насчитывается только 10 провинций - субъектов федерации, в Австралии - 6 штатов, в Мексике - 31, в Бразилии - 26. А в сравнительно небольших странах, таких как Германия - 15 земель, в Швейцарии - 26 кантонов. В состав США входит 50 штатов - полноправных субъектов федерации.

Таким образом, федерация является исторически сложившейся формой консолидации государства, которая преследует эффективное экономическое и политическое развитие. Федерализм, с одной стороны, отличается наибольшей демократичностью, с другой, имеет элемент нестабильности, который включает в себя проблемы перераспределения полномочий и межэтнических взаимоотношений внутри государства.

---

<sup>59</sup>Шило В. Е Современный федерализм в контексте международных отношений. М., 1998. С. 42.

## 1.1 Становление федеративного государства в США

4 июля 1776 г. о своей независимости от английской короны объявили 13 североамериканских английских колонии. Причин для этого было достаточно много, в первую очередь – это стремление освободиться от гнета метрополии. И лучшим способом для этого стало объединение разрозненных штатов в одно сильное сообщество. Однако знаменитая конституция США на тот момент еще не была напечатана, и ее роль временно выполняли Статьи Конфедерации. На основе данного прототипа конституции была создана лига суверенных штатов, которые должны были сотрудничать в военной, внешнеполитической и экономической областях общественной жизни<sup>60</sup>. Но эти статьи не смогли удержать штаты сплоченными после окончания войны с Англией, и Конфедерация прекратила своё существование. Это связано с тем, что каждый отдельный штат преследовал собственные интересы в ущерб национальным, которые стали основой вновь созданных Соединенных Штатов.

Сильнейшее влияние штатов на центр в течение существования США создало борьбу двух тенденций – централизации и децентрализации. Эта борьба на протяжении более чем двухвековой истории развития американского федерализма велась, в основном, вокруг проблемы распределения власти, разграничения властной компетенции между федеральными органами и органами отдельных штатов<sup>61</sup>. Изменения, происходившие в данной сфере, решались главным образом постановлениями Верховного суда.

Для создания «более совершенного союза», как было сказано в Конституции 1787 г., чем Конфедерация, было решено созвать представителей всех штатов на Конституционный Конвент в Филадельфии в мае 1787 г. Это

---

<sup>60</sup>Kline J.M. United States' Federalism and Foreign Policy. N.Y., 2002.P. 213— 214.

<sup>61</sup>Soldatos P. An Explanatory Framework for Study of Federated States as Foreign Policy Actors. // Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units. London, 1990.P. 34.

было одним из важнейших событий истории США, так как на этом собрании и была принята Конституция Соединенных Штатов.

В основе нового верховного документа был введен совершенно новый принцип управления государством: федерализм. Федерализм соединил лучшее от конфедерации и унитарного государства. Таким образом, в государственной системе управления народ является суверенным понятием, который наделяет властными полномочиями центральные органы власти, оставляя часть при этом органам власти штатов. Каждый человек одновременно рассматривается как гражданин целого государства и житель соответствующего штата.

Развитие политической системы США в первой половине XIX века (1790-1865) было отмечено непрерывными конституционными и политическими конфликтами, причины которых крылись в самой природе американского федерализма<sup>62</sup>. Правительство США на данном историческом этапе было разделено на два идеологически противоборствующего лагеря. После принятия конституции произошло разделение ее создателей на два блока: в первый входили Джордж Вашингтон, Александр Гамильтон, Джон Маршалл и их коллеги федералисты, целью которых было расширение полномочий федеральной власти. Ко второй группе относились Томас Джефферсон, Джеймс Мэдисон, Спенсер Роан и их сторонники, утверждавшие, что союз американских штатов представлял собой лишь конфедерацию, практически независимые территории, объединенные общими границами и документами, однако вся власть и суверенитет должны быть сосредоточены на уровне штатов.

В результате Гражданской войны в Америке (1860-1865) многие вопросы федерализма решились сами собой. В этой войне победу одержал Север, и были приняты 13, 14 и 15 поправки к Конституции. Они запретили рабство, дали четкое определение понятия гражданства, ограничили полномочия штатов в

---

<sup>62</sup> Яценко А. С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. СПб, 1999. С. 90.

области гражданских прав и свобод. Это обеспечило примат национальной Конституции и законодательства над законодательством штатов<sup>63</sup>.

После гражданской войны основной стала идея создания единого экономического пространства на территории государства. Центральная власть и штаты сфокусировались на одном из положений Конституций<sup>64</sup>, в котором говорится о праве федерального конгресса регулировать торговлю между штатами. На основе данной статьи возникла доктрина «двухстороннего федерализма»<sup>65</sup>. Она предусматривала, что сферы деятельности федерального правительства и штатов должны быть разграничены. Федеральное правительство регулировало вопросы внешней политики и национальной безопасности, в то время как за штатами стояла задача регулирования сферы образования и семейного законодательства. Но торговля между штатами регулировалась федеральным конгрессом, в соответствии с Конституцией США, а торговля внутри штатов была в ведении правительства штата. Таким образом, принцип «двухстороннего федерализма» позволил федеральным властям вмешиваться почти во все вопросы, связанные с коммерческой деятельностью, выходящей за рамки штата.

На протяжении первой трети XX века Верховный Суд США неоднократно использовал данное положение Конституции для того, чтобы ограничить влияние федеральных властей на экономику. Однако позднее, сфера полномочий центральных органов власти была значительно расширена, что, в свою очередь, привело к усугублению дисбаланса между властью в центре и на местах.

Одной из предпосылок такого расширения является проведение политики «Нового курса», предложенного президентом Франклином Рузвельтом. В процессе реализации этой программы возникает тенденция централизации

---

<sup>63</sup>Гоффлер Э. Третья волна. М., 2004. С. 481.

<sup>64</sup> Это положение изложено в ст. 1, разд. 8 конституции США. Конституция США // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время. М., 2012. С. 137.

<sup>65</sup>Гоффлер Э. Третья волна. М., 2004. С. 116

власти, происходит переход полномочий от штатов к центру. Таким образом, правительство пыталось выйти из кризиса. В этот период проводилась серьезная социальная политика, которая связана с созданием системы социального обеспечения, выплат пособий по безработице, системы коллективных договоров с профсоюзами, введением программы стабилизации цен на промышленные и сельскохозяйственные продукты и многое другое. Большая часть этих программ имела финансирование из федеральных фондов, однако претворялась в жизнь административными ресурсами штатов. Этот подход привел к возникновению системы федеральных грантов. «Новый курс» не только решил социально-экономические проблемы государства, но и значительно усилил власть президента, а также увеличил рост числа многочисленных федеральных регулирующих ведомств.

Тенденция централизации сохранялась и после 1930-х годов, когда расширенная роль федеральных властей была одобрена Верховным судом, который с 1937 г. разрешил федеральному правительству самостоятельно определять границы своей власти. В результате такой деятельности к 1940-м годам не только сельское хозяйство, но и промышленность, а также многие другие сферы экономики, оказались под юрисдикцией центрального аппарата власти<sup>66</sup>. Этот поход был поддержан решением Верховного суда от 1942 г., предоставляющим конгрессу право принимать законы, конституционность которых не подвергалась сомнению в тех случаях, когда они были связаны с регулированием экономической деятельности в любом штате страны.

Отличительной чертой процесса централизации политической системы в 50-х и 60-х гг. XX века стало изменение общественного мнения - федеральное правительство стало восприниматься как защитник гражданских прав и свобод. Основой этих перемен стали постановления Верховного Суда США, которые отменили расовую сегрегацию в штатах, законы штатов, ущемлявшие права и

---

<sup>66</sup>Fry E. States in International Economy: An American Overview// States and Provinces in the International Economy. Berkley, CA, 1993. P. 25.



свободы женщин, а также уголовные дела, находящиеся в ведении штатов и противоречащие 14-ой поправке Конституции<sup>67</sup>. Таким образом, граждане США стали обращаться к федеральным органам, прежде всего к Верховному суду США, вместо местных судов, когда требовалось защитить их права и свободы в конфликте с органами власти штатов.

Всё это привело к необходимости пересмотреть концепцию федерализма. «Двойной федерализм» в основе, которого лежало разграничение полномочий федерации и штатов, с введением «нового курса» уже не являлся основной концепцией федерализма начала XX в. Так появилась новая концепция федерализма - «кооперативный федерализм» - система, в которой центральная администрация занимается обширным кругом социальных и экономических проблем совместно с властями штатов.

Данная концепция взаимоотношения между федерацией и штатами была характерна для 50-х и 60-х годов XX столетия. Основным инструментом системы кооперативного федерализма можно назвать субсидии из федерального бюджета. Иными словами, центральный аппарат направлял финансовые ресурсы штатам для осуществления различных программ<sup>68</sup>. Успешным результатом работы системы кооперативного федерализма можно считать то, что федеральные власти обеспечили 90% от суммы общего финансирования строительства автомобильных дорог, оказали техническую помощь при строительстве и установили технические нормы для вновь строящихся направлений. Однако сам процесс строительства и дальнейшая эксплуатация этих дорог осуществлялись штатами.

В системе «кооперативного федерализма» можно выделить три элемента:

- Центральный аппарат власти и правительство штатов совместно определяли цели. И те, и другие видели необходимость в строительстве дорог.

---

<sup>67</sup>Боботов С. В., Жигачев И. Ю Введение в правовую систему США. М., 1997. С. 285.

<sup>68</sup>Фарукшин М. Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань, 1998. С. 167.

- В реализации этих программ участвовали только федеральные власти и руководство штатов. В середине XX века муниципалитеты и другие органы самоуправления еще не являлись полноправными партнерами правительств в системе кооперативного федерализма.

- По большому счету, в рамках «Субсидии на оказание помощи» производилось финансирование лишь некоторых областей: строительство и эксплуатация дорог, аэропортов, жилое и городское строительство.

Практика кооперативного федерализма в классическом своем виде с середины 1960-х годов прекратилась. Это было связано с введением программы «Великого сообщества», провозглашенной президентом Линдоном Джонсоном. Данная программа ввела некоторые изменения. Во-первых, федеральное правительство выделяло средства на такие проекты, в которых штаты были мало заинтересованы, что сказывалось на реализации проектов. Иногда, такие проекты реализовывались вопреки воле правительства штатов. Во-вторых, федеральные субсидии стали направляться непосредственно органам местного самоуправления - округам, муниципалитетам, администрациям малых городов, районным отделам образования и др.<sup>69</sup> В-третьих, программа заключала в себе практически все направления социальной сферы общества: образование, охрану исторических памятников, общественные библиотеки, детское здравоохранение, реконструкцию городских зданий, парков и мест досуга, системы канализации и водоснабжения, а также общественного транспорта.

Итогом всех этих изменений стали два важных последствия:

- Увеличение количества подразделений управления с 51 (первоначально это были штаты и федеральное правительство) до 80 тысяч, включая различные, даже мелкие органы местного самоуправления, которые на тот момент играли какую-то роль в регулировании ситуации в стране.

---

<sup>69</sup>Тоффлер Э. Третья волна. М., 2004. С. 218.

- Система субсидий расширилась с нескольких направлений до практически полного охвата всех сфер общественной жизни.

Результатом данных изменений стали проблемы политического и организационного характера (координирование, отчетность, определение приоритетов, микроэкономические проблемы и т.д.), которые политолог Дэвид Уокер охарактеризовал термином "гипертрофия отношений между уровнями власти" в США<sup>70</sup>.

Эту проблему пытался решить президент Ричард Никсон. Он объединил небольшие конкретные программы субсидий в более крупные блоки, в которых администрации штатов должны были играть важную роль. Такой эксперимент в рамках «Нового федерализма» не увенчался успехом, количество программ субсидий увеличилось в несколько раз к концу его президентства.

Следующим президентом, который пытался решить эту проблему, был Рональд Рейган. Он продолжил развивать некоторые предложения Никсона, хотя в целом план Р. Рейгана был направлен на оздоровление всей экономики (EconomicRecoveryPlan)<sup>71</sup>. Данный план предусматривал:

- усиление доверия к местным властям, что уменьшало влияние федеральных органов на местные дела;
- замену целевых федеральных программ субсидий «блоковыми», которые должны были выделяться сразу нескольким штатам;
- постепенную передачу ответственности за финансирование многих социальных программ с федерального уровня на уровень ведения штатов, а вместе с ней и части налоговых поступлений с соответствующим сокращением статей федерального бюджета.

Методы и новшества политики «нового федерализма», которые вводились президентами США во второй половине XX века кардинальных изменений в отношениях федерации и штатов не принесли. На современном

---

<sup>70</sup>Гоффлер Э. Третья волна. М., 2004. С. 301.

<sup>71</sup>Там же. С. 220.

этапе развития федерализма в США федеральное правительство остается основным действующим лицом в осуществлении социальной политики в государстве. Более того, компетентность федерального правительства расширилась в нескольких направлениях, например, борьба с преступностью, как межрегиональной, так и международной, развитие системы образования (в 1979 г. было создано Федеральное министерство образования) и пр. Однако эта политика способствовала тому, что местные органы власти стали больше участвовать в решении общенациональных социальных проблем, а также играть не второстепенную роль в осуществлении социальных программ, что привело к большему взаимопониманию между центром и штатами.

Таким образом, современный американский федерализм, пройдя путь в поисках эффективного воздействия через снятие напряжения между органами власти различных уровней, выражается в форме «кооперативного федерализма», который совмещает в себе принципы всеобщего блага для страны и постоянного «перетягивания каната» в борьбе за властные полномочия.

## **1.2 Особенности американской модели федерализма**

Конституционная система США создала условия развития федерализма. Особенности федерализма в Соединённых Штатах базируются, как было сказано выше, на взаимоотношениях центральных органов власти и штатов. Федерализм в условиях американской действительности обусловил стабильность существования двухпартийной системы США и её специфику.

Значительная децентрализация политической власти в США и ее разграничение между штатами и центром обусловлена государственным устройством страны - принадлежащими штатам конституционными полномочиями, частично делегируемыми местным властям. Политическая система каждого штата отличается друг от друга. Это связано с культурой

каждого штата, однако политическая система каждого штата действует в рамках конституции государства. Множество избираемых руководящих должностей на различных уровнях государственного управления создают условия для децентрализации власти, что отражает слабость партий на местах<sup>72</sup>.

Взаимоотношения центральной администрации и властей штатов закреплены в Конституции США – этот документ с двухсотлетней историей является основой устройства американского федерализма и, в некотором смысле, символом, который объединяет нацию вместе.

Конституция четко регламентирует полномочия федеральных властей:

Полномочия Конгресса США согласно разд. 8 ст. I, ч. 8 разд. 9 ст. I, разд. 3 ст. IV<sup>73</sup> включают в себя:

- заем и эмиссию денег;
- набор и дальнейшее содержание армии;
- обеспечение защиты государства в случае объявления войны;
- урегулирование торговых взаимоотношений с иностранными государствами и между штатами;
- учреждение судебных органов более низкого уровня в отношении к Верховному суду;
- установление новых правил по натурализации и законов о банкротстве;
- организацию почтовых служб;
- защиту авторских и патентных прав обладателей;
- прием в Союз новых штатов и пр.

Существуют также «подразумеваемые полномочия» – «издавать все законы, которые необходимы и уместны для осуществления вышеперечисленных полномочий и всех других полномочий, предоставленных

---

<sup>72</sup>McSweeney; D., Zvesper J. American political parties. New York, 1991.P. 103.

<sup>73</sup> Конституция США // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время: [сборник]. М., 2012. С. 137.

Конституцией правительству Соединенных Штатов, или какому-либо его департаменту, или должностному лицу», которые создают условия конкуренции между Конгрессом США и властью штатов.

К основным полномочиям Президента США (разд. 2 ст. II<sup>74</sup>) относятся:

- исполнение функций главнокомандующего;
- отсрочка исполнения приговора, помилование за преступления против государственного строя (за исключением дел связанных с импичментом);
- заключение различных, в том числе международных, договоров и назначения послов в государствах, официальных представителей и консулов, судей Верховного суда и прочих официальных лиц Соединенных Штатов (данные полномочия осуществляются по совету и с согласия Сената);
- рекомендации к рассмотрению Конгрессом любых мер и действий в вопросах государственной политики, чрезвычайный сбор палат Сената;
- прием послов, президентов и других официальных представителей.

Штатам, в свою очередь, на основе X поправки Конституции<sup>75</sup>, принятой еще в 1791 году, даруются остаточные полномочия по отношению к таким же, как у федеральных органов власти. Таким образом, «полномочия, не делегированные Соединенным Штатам Конституцией, а также не запрещенные ею для штатов, даруются, соответственно, штатам или народу»<sup>76</sup>. Однако, чтобы ограничить власть отдельных штатов, в Конституции перечислены полномочия, не входящие в компетенцию штатов: заключение политических договоров, вступление в союзы; чеканка монеты; печатание кредитных билетов; содержание военных отрядов или военных судов в мирное время; объявление или вступление в войну; введение пошлин на ввоз и вывоз товаров; принятие биллей об опале и др. Но нужно отметить, что под властью штатов и органов

---

<sup>74</sup> Конституция США // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время: [сборник]. М., 2012. С. 137.

<sup>75</sup> Там же. С. 137

<sup>76</sup>Боботов С. В., Жигачев И. Ю. Введение в правовую систему США. М., 1997. С. 289, 291—292, 298.

местного самоуправления, муниципалитетов и прочих остаются многие важные функции. Например: соблюдение законов и общественного порядка на территории штата (полиция), контроль государственных школ, регулирование вопросов землепользованием (размежевание, строительство домов), управление системой исправительных учреждений, регулирование общественных работ, надзор в транспортной сфере и т. д.

В состав США входят 50 штатов и федеральный округ Колумбия, который не является штатом. Федеральный округ Колумбия был образован из частей территорий штатов Мэриленд и Виргиния. Это было сделано в рамках Конституции США (разд. 8 ст. I Конституции)<sup>77</sup>, согласно которой, расположение государственных органов власти не должно находиться в пределах какого-либо штата. Находясь на нейтральной территории от всех штатов, правительство не зависит от властей штата и не дает этому штату привилегий. Конституция наделяет Конгресс исключительными полномочиями в отношении федерального округа Колумбия.

Штаты, являясь субъектами федерации, все же не обладают полным суверенитетом и не имеют права выхода из союза. Этот крайне важный вопрос был решен в процессе Гражданской войны 1861-1865 гг. Экономические проблемы, которые в основном лежали в проблеме рабства, привели к политическому конфликту, переросшему в открытые военные действия, поставившие под угрозу единство всего государства. Эта война унесла жизни более миллиона человек, до сих пор считающаяся одной из самых кровавых страниц в истории США, завершившаяся поражением южных штатов и их экономического устройства, дала ответ на важный вопрос политического устройства: штаты не могут выйти из союза ни при каких обстоятельствах<sup>78</sup>.

Отличительной чертой американского федерализма также можно считать два важных, закрепленных в Конституции, принципа: равноправие всех штатов

---

<sup>77</sup> Конституция США // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время: [сборник]. М., 2012. С. 137.

<sup>78</sup> Американское правительство: единство в многообразии. М., 1997. С. 64—65.

между собой и равноправие всех граждан всех штатов без исключений (разделы 1, 2 статьи IV и раздел 1 поправки XIV к Конституции<sup>79</sup>). Согласно положениям статьи IV каждый штат должен уважать и доверять правовым актам другого штата, а граждане каждого из штатов имеют права на предоставление всех возможных привилегий и льгот при переезде в другие штаты. На основании положений раздела 1 поправки XIV к Конституции, граждане Соединенных Штатов являются одновременно гражданами страны и гражданами штата, в котором они проживают<sup>80</sup>.

Каждый штат имеет свое законодательство и свои органы законодательной власти (легислатуры), исполнительной власти, главой которой является губернатор, судебной власти в лице судей штата. Сферу компетенций штатов определяет конституция штата. Обычно в их ведение входят: вопросы регламентации избирательного процесса, вопросы здравоохранения, образования, прав и свобод граждан и др.

Основная функция законодательной власти штатов заключается в принятии законопроектов в формате статусов, которые не противоречат Конституции государства, международным законам и договорам, которые подписаны США, в том числе принимаемые статусы должны соответствовать конституции самого штата. В рамках правовой организации штата статусы имеют высшую правовую силу по сравнению с теми же нормами общегосударственного права, различным актам и решениям местных органов законодательной или исполнительной власти. Именно благодаря таким статусам в некоторых штатах продолжает применяться смертная казнь, как высшая мера наказания, в то время как в остальной части страны она отменена. Органы законодательной власти штата также принимают местный бюджет и различные финансовые программы, в том числе федеральные.

---

<sup>79</sup> Конституция США // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время: [сборник]. М., 2012. С. 137.

<sup>80</sup> Боботов С. В., Жигачев И. Ю. Введение в правовую систему США. М., 1997. С. 294, 300.



Вся судебная власть США представлена Верховным и нижестоящими судами. Деятельность судебной системы осуществляется на основе принципов верховенства федеральных законов и норм права, который закреплен в статье VI Конституции 1787 г.<sup>81</sup> — «Конституции, законов Соединенных Штатов, принимаемых во исполнение ее, и всех договоров, которые заключены или будут заключены властью Соединенных Штатов» — над правовыми нормами отдельных штатов. Данное положение означает, что в случае конфликта между нормами федерального права и права отдельных штатов, в том числе конституционных, судебные органы штата должны будут применять общенациональные нормы.

Избирательный процесс в США также связан с системой федерализма. Члены Конгресса избираются на местном уровне и на время проведения выборов являются гражданами штатов, от которых они баллотируются. Палата представителей состоит из 435 членов, которые избираются каждые два года по пропорциональной избирательной системе. Высшая палата Конгресса – Сенат, создается на основе голосования граждан каждого штата, и двое сенаторов, после выборов, назначаются на эту должность на 6 лет.

Таким образом, сама по себе избирательная система высшего законодательного органа США дает возможность правительству штатов и их гражданам реально воздействовать на деятельность конгресса.

В избирательной системе США на основе раздела 2 статьи I и поправки XVII к Конституции<sup>82</sup> к избирателям осуществляются требования, которые определяются штатами. К требованиям относятся:

- В соответствии с положениями раздела 1 статьи II Конституции<sup>83</sup> глава государства и вице-президент избираются выборщиками —

---

<sup>81</sup> Конституция США // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время: [сборник]. М., 2012. С. 137.

<sup>82</sup> Конституция США // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время: [сборник]. М., 2012. С. 137.

<sup>83</sup> Там же.

специальными людьми, которые назначаются правительством штатов в порядке, установленном их legislatures. Количество выборщиков определяется в соответствии с общим количеством сенаторов и представителей, которых штат направляет в Конгресс.

- Количество подписей избирателей, необходимых кандидату в президенты для участия в первичных выборах в штате, определяется властями штатов индивидуально в каждом случае.

- Избирателем является гражданин США в возрасте от 18 лет.
- Каждый штат формирует особые Коллегии выборщиков. Данная форма избирательного процесса — необычное явление для демократической страны, важна для штатов, поскольку увеличивает значение каждого отдельного штата в процессе выбора президента, а кандидат, заинтересованный в голосах, должен считаться с интересами штатов.

Таким образом, участие штатов в избирательном процессе оказывает серьезное влияние на формирование федеральных органов законодательной власти.

Федерализм в США влияет и на устройство американских политических партий. Большая часть важных правительственных институтов и центров политической власти имеют представительства и на общенациональном уровне (чаще всего в Вашингтоне), и на уровне отдельных штатов.

Верховный суд США укрепил позиции национальных партий, что в значительной мере ослабило местные партии и партии штатов. Через решения судебных дел (Казенс против Выгода; Общество Райпон против Национальной Республиканской партии; Демократическая партия против Ла Фоллетт<sup>84</sup>) Верховный суд установил приоритеты права национальных партий, которые до этого времени не имели никаких серьезных инструментов для контроля выборов. После этого решения Верховного суда, национальные партии

---

<sup>84</sup> Американское правительство: единство в многообразии. М., 1997. С. 127-129.

получили право контроля за выборами кандидата в президенты, а также регулирования национальных конвенций.

Структура Республиканской и Демократической партий состоит из:

- Партийный съезд – высший орган партии. Созывается один раз в 4 года, на котором утверждается официальный кандидат на пост президента от партии.
- Национальный комитет – орган управления партией между съездами. Состоит из делегатов-представителей от каждого штата. В полномочия комитета входят: определение времени и места проведения национальных съездов, установление квоты представителей на съезд от каждого из штатов, разработка правил, в соответствии с которыми избираются делегаты на съезд.

Национальные партии на основе федеральной системы в каждом штате имеют свою базу, что способствует независимости членов Конгресса от президента. По этой причине президент вынужден работать со слабыми партиями уровня штата. Сенаторы и члены Палаты представителей обычно самостоятельно, за свой счет организуют избирательные компании. Таким образом, независимость политических партий и президента позволяет членам Конгресса добиваться преимуществ для собственных избирателей и обслуживать специальные интересы.

Подходы, основанные на системе федерализма, могут стать ключевыми элементами для президентской компании. Президенты, имеющие опыт деятельности губернаторов штатов, имеют более оригинальный взгляд на федерализм и на роль правительства страны. Президенты, занимавшиеся лишь законодательной деятельностью, акцентируют свое внимание на расширение полномочий штатов, например, как было в период президентства Картера, Рейгана, Никсона, Клинтона.

Дебаты по поводу размеров и размахов активности центрального правительства остаются постоянной темой, разделяющей партии изнутри и

разъединяющей две ведущие партии в Америке. Республиканцы в Конгрессе заняты сокращением размеров и сфер влияния национального правительства, исключая вопросы обороны. Они хотят меньше регламентаций и правительственного вмешательства в ежедневную жизнь рядовых граждан. В Конгрессе, между тем, много республиканцев, которые хотели бы больших правовых регуляций по некоторым вопросам морального характера. Либертариисты хотят, чтобы правительство не вмешивалось в вопросы частной морали и личной жизни американцев. Демократы меньше боятся центрального правительства, обращаясь к нему за защитой основных гражданских прав и выполнением таких функций, которыми не занимается частный сектор, например, социальное благосостояние<sup>85</sup>.

На основе выше сказанного, можно отметить, что главное значение федерализма в конституционной системе США состоит в том, что он обеспечивает эффективное управление огромной и многообразной страной и создает условия для быстрого роста национального благосостояния и могущества.

Конституция отводит важную роль, структурно и политически, штатам. Правительства штатов и местные правительства сильны и являются активными партнерами в федеративной системе, осуществляя управление с учетом национальных, региональных и экономических особенностей, что является ключевым фактором, позволяющим на протяжении всей американской истории обеспечивать культурное многообразие в рамках общей системы.

---

<sup>85</sup> Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом. М., 1994. С. 14.

## **Глава 2. Консервативная революция и «новый федерализм» Р. Рейгана**

### **2.1 Предпосылки консервативной революции и идея "нового федерализма". Различные точки зрения на варианты реформирования американского вэлфера**

Прежде чем переходить к анализу обозначенной в исследовании темы, необходимо изучить основные группы исследователей, которые, так или иначе, вступают в конфликт по вопросам роли правительства США в системе социального обеспечения. Среди таких экспертов встречаются люди различной политической ориентации, от откровенно либерального направления до сугубо консервативного. Вот уже несколько десятилетий не утихают споры о том, как на самом деле в Соединенных Штатах должно работать «социальное государство». Дискуссии в основном возникают вокруг тем, связанных с пределом полномочий федеральной власти по отношению к штатам, касательно объема получаемой федеральной помощи, а также реформ, которые необходимо осуществить для того, чтобы система социального обслуживания работала более эффективно.

Либералы ратуют за то, что в Соединённых Штатах необходимо сохранять и даже расширять объем социальной помощи от государства. Они считают, что «большое правительство» в лице чиновников из Вашингтона должно нести ответственность за благо рядового гражданина, за благополучие всего американского народа. Либеральный подход в вопросах вэлфера<sup>86</sup> предполагает, что власть на местах менее эффективна в вопросах регулирования и предоставления населению социальных услуг широко спектра. Другими словами, когда администрация конкретного штата заботится лишь о какой-то части американского общества, «большое правительство» заботится обо всем американском народе, попутно стараясь сглаживать

---

<sup>86</sup>В американской обиходной среде слово «вэлфер» означает название ряда социальных пособий, которые входят в программу вспомоществования. Этими программами охвачены беднейшие представители американского общества и их семьи, которые так или иначе не могут в условиях рынка обеспечить себе приемлемый уровень существования.

инфраструктурные, образовательные, здравоохранительные и коммунальные различия между различными территориями.

Необходимо отметить, что в США, в отличие от Европы и всего остального мира, либералом могут назвать человека, чьи политические взгляды составляют идеи о государственном вмешательстве в экономику, а также централизованном регулировании социальной сферы. Консерватором же назовут человека, который выступает за рыночную экономику, свободу рынка, за ограничение вмешательства государства в систему социального обеспечения и экономику. Дело в том, что на американской почве произошла трансформация и инверсия значений либерализм и консерватизм, идейно они как будто бы поменялись местами. В то время как американское общество едино в причастности к принципам индивидуализма и свободного предпринимательства, по вопросу о роли правительства и государства в регулировании социальной сферы до сих пор не найден окончательный общественный консенсус. Однако у миллионов американцев есть стойкая убежденность в том, что государство в лице федерального правительства и власти на местах должно помогать бедным, голодным, несостоятельным и обездоленным гражданам. Они считают, что только государство обладает максимальным набором инструментов для того, чтобы понизить уровень бедности в стране.

Различные точки зрения, доказывающие потребность государственного вмешательства в социальное обеспечение можно организовать в группы направлений. Первая группа взглядов выступает за социальную справедливость, которую должно обеспечивать государство. Это направление предлагает бороться с проблемой социальной несправедливости путём предоставления каждому нуждающемуся, находящемуся за чертой бедности, социальной помощи и поддержки. Они требуют «социальной уравниловки» для тех, кто живет хуже основной массы населения, также представители данного направления ратуют за то, что каждый гражданин США должен быть защищен

от различных несчастных случаев и происшествий, в том числе и на работе. Видный исследователь социальных явлений Джон Раулз в своей работе под названием «Теория Справедливости» обозначил концепцию этого направления следующим образом: «По моему мнению, каждый нуждающийся должен получать определенный стандарт для обеспечения приемлемой и нормальной жизни, также каждый американец должен получить социальную гарантию от различных несчастных случаев, например, увольнения с работы или болезни»<sup>87</sup>. Свою позицию автор аргументирует следующим образом: «Неправильно думать только о том, чтобы извлекать выгоду, необходимо также думать о благе тех, кто родился менее успешным и вытянул менее удачный билет в жизненной лотерее»<sup>88</sup>. Раулз выступает за создание общественного договора между обществом и государством, при котором никто не будет в очень выгодном или очень невыгодном положении<sup>89</sup>. Проще говоря, автор выступает за самую радикальную версию социальной справедливости, ту самую «социальную уравниловку».

Известный исследователь, теоретик федерализма, профессор и сооснователь международного центра по изучению федерализма Дж. Элейзер придерживается мнения о том, что сотрудничество федеративного государства с населением, а также поддержка государством населения, должны всегда быть в приоритете<sup>90</sup>. Экономист, профессор Мэрилендского университета и в прошлом президент общества общественного выбора Мансур Олсон полагает, что новые вызовы времени, такие как быстрый рост городов, а также большой иммиграционный поток способствуют резкому росту населения, что, в конечном счёте, приводит к тому, что спрос на социальные услуги государства

---

<sup>87</sup>J. Rawls Theory of Justice. Cambridge, 1971.P. 7.

<sup>88</sup>Ibidem, p 9.

<sup>89</sup>Ibid., p 11.

<sup>90</sup>Elazar D.B. The American Partnership: Intergovernmental Cooperation. Chicago, 1962, P. 338.

в области здравоохранения, образования, жилищно-коммунального строительства и общественного транспорта возрастает многократно<sup>91</sup>.

Вторая группа взглядов представлена людьми, которые признают изменения в структуре американского общества, вызванные, в первую очередь, демографической и миграционной проблемами, они понимают, что такое положение дел подталкивает государство к более активной роли в вопросах социального обеспечения, однако, при этом, они стоят на позициях социального консерватизма. Государство, по их мнению, служит главным инструментом для гармонизации в области обеспечения и признания социальных прав для американских граждан. Такое обеспечение на их взгляд должно обеспечиваться законодательной инициативой. Последователи учения социального консерватизма уверены, что функции федерального центра в лице правительства должны быть значительно разгружены от избыточных социальных трат. Они считают, что нагрузку за несение социального обслуживания федеральное правительство должно постепенно делегировать властям на местах, в качестве компенсации же для штатов предусматривается понижение ключевых налоговых ставок на бизнес, который создает подавляющее количество рабочих мест в стране. Социальные консерваторы также выступают против раздувания «большого правительства», они считают, что излишне обширный бюрократический аппарат является источником множества проблем.

Идеями социального консерватизма активно пользуется республиканская партия Соединённых Штатов. Защищая концепцию «малого правительства», которая исходит из необходимости решения большинства накопившихся социальных проблем путем общественных инициатив, инспирированных в основном бизнесом и гражданским обществом. Огромное количество социально-ориентированных программ, по мнению подавляющего числа

---

<sup>91</sup>M. Olson The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. Yale University, 1982, P. 240.



республиканцев, является пагубным фактором, который плохо влияет на американский народ. Американский менталитет, который с самого начала строился на предприимчивости, инициативности и деловитости, по мнению консерваторов, не нуждается в таком большом количестве социальной поддержки<sup>92</sup>. Чрезмерная забота государства губительна, считает Крейн Эдвардс, сооснователь и президент Катонского института либертарианства, он также считает, что «федеральный центр плохо справляется со своими обязанностями на местах»<sup>93</sup>. Критикуя «большое правительство», республиканцы указывают на то, что оно намеренно противодействует расширению власти на уровне штатов, чем мешает решать накопившиеся на местах проблемы. Несмотря на это, консерваторы отмечают, что федеральное правительство хорошо справляется со сбором налогов в бюджет.<sup>94</sup> В упрощенном виде концепция социальных консерваторов может быть выражена лозунгом: «Прекратить требовать от государства и начать требовать с самих себя», в котором акцент ставится на самостоятельную деятельность хозяйствующих субъектов и отдельных граждан за положение дел в своей жизни.

Соперничество различных точек зрения и подходов в области реформирования американского вэлфера в основном сводится к определенному набору тем, а именно к уровню вовлеченности федерального центра в социальные дела, степень независимости штатов в проведении социальной политики, а также к освоению межбюджетных финансовых трансфертов на социальное обслуживание.

Несмотря на всё, единения нет ни в консервативном, ни в либеральном лагерях. Умеренному консерватизму свойственно, в отличие от радикального консерватизма, принятие идеи, что абсолютно рыночная модель экономики,

---

<sup>92</sup> Federal Grants to State and Local Governments: A Brief History. Washington, 2003, P. 99.

<sup>93</sup> Peter Duignan; Alvin Rabushka Welfare Reform in The United States in the 1980s, New York. P.176.

<sup>94</sup>Ibidem.

сложившиеся в США, не отменяет необходимость государственного вмешательства в социальные дела. С другой стороны, умеренные консерваторы, как уже говорилось выше, против всяческого раздувания количества социальных программ, разрастания правительственного аппарата. Исходя из необходимости ограничения массивной государственной помощи, консерваторы предлагают её дозировать. Они согласны с либеральным крылом в вопросе предоставления действительно нуждающимся в помощи американцам поддержки. Иначе говоря, консерваторы тем самым создают почву для своеобразного либерально-консервативного консенсуса по вопросам дальнейшего реформирования американского вэлфера<sup>95</sup>.

Именно 70-ые годы XX в. стали тем временем, когда начинают проявляться первые признаки кризиса социального государства в США. К этому времени в конструкции социального государства либерального толка возникают явные сбои. Это выразилось, например, в том, что при президенте Картере рост социально ориентированных трансфертов начал резко падать, а «большое правительство» устремилось к сокращению<sup>96</sup>. В предыдущие десятилетия было создано качественно новое поколение американских граждан благодаря тому, что в 1950-60-е годы государство активно вкладывало деньги в различные социальные программы, а также в развитие образования и науки. Новое поколение впитало в себя все прелести новой эпохи, стало еще более индивидуалистичным и творчески ориентированным, у них были совсем другие жизненные установки и стремления. К этому времени в экономике кейнсианская теория себя полностью изжила, по словам профессора Павла Юхимовича Рахшмира: «Политические силы, утратив необходимую

---

<sup>95</sup>Мельвиль А.Ю. Идеология американского консерватизма// США - экономика, политика, идеология: [сборник]. М., 1978. № 11. С. 39.; Рахшмир П.Ю. Консерватизм в современном мире // Всеобщая история: дискуссии, новые подходы. 1989. Вып. 1.С. 200 – 201.

<sup>96</sup>Мельвиль А.Ю. Социальная философия современного американского консерватизма. // Всеобщая история: дискуссии, новые подходы. 1980. Вып. 2. С. 42.

мотивацию, в связи с отходом от концепции Кейнса, продолжали как бы действовать по инерции<sup>97</sup>».

Формированию и развитию идеологии консерватизма в США способствовало то, что изначально имело место создание, хоть и в достаточно рыхлом виде политической коалиции, которая в дальнейшем повлияла на возникновение сразу нескольких влиятельных консервативных движений.

Одним из таких движений выступило движение «новых правых». Суть этого движения заключалась в максимально консервативной позиции в отношении государственных расходов на социальную сферу. Также своеобразный выход от большинства проблем они видели в христианском фундаментализме. Призывали к моральному и нравственному очищению общества. Стоит сказать, что такие заявления были близки самому Рональду Рейгану, однако Рейган сознательно дистанцировался от столь радикального консервативного крыла. Благодаря политике популизма, акцентированию внимания на наиболее наболевших проблемах в стране, «новые правые» традиционно привлекали к себе большое количество населения, они стали массовым движением.

Еще одним движением, возникновению которого способствовала консервативная волна в стране, стали «новые богатые». Эти люди преимущественно проживали в районе «солнечного пояса» — теплых штатов на юге и юго-западе страны. Здесь проживали наиболее состоятельные и технологически продвинутые граждане. В рядах «новых богачей» были богатые и успешные люди, владельцы крупных наукоемких корпораций. Эта прослойка людей была больше других заинтересована в пересмотре социального государства либерального толка. Неспроста именно голоса представителей «солнечного пояса» во многом обеспечили победу Р. Рейгана на президентских выборах 1980 г. Им очень импонировали предвыборные обещания будущего президента, особенно в части снижения налоговых ставок для бизнеса в

---

<sup>97</sup>Рахшмир П. Ю. Вариации на тему консерватизма. М., 2004. С. 159.

государстве. Они расценивали это как возможность для того, чтобы больше инвестировать в разработку и производство дорогостоящей наукоемкой продукции. Итоги выборов 1980 г. показали весомую позицию тех граждан, которые были не заинтересованы в огромном количестве социальных программ.

Третьим крупным движением выступила сама республиканская партия, которая под влиянием консервативной волны 1970-тых претерпела некоторые идеологические изменения. Наметился крен в сторону правого консерватизма, именно в это время делается ставка на республиканского губернатора с консервативными взглядами Р. Рейгана, а также на жителей описанного выше «солнечного пояса», технократов и состоятельных людей.

## **2.2 Концепция "нового федерализма" и результаты её реализации**

Социальную политику Р. Рейгана за два срока пребывания на посту президента можно разделить на четыре условных этапа, в течение которых происходили значительные изменения в социальной политике государства. «Новый федерализм» являлся лишь звеном такой политики и поэтому будет подробно описан во втором условном этапе реформаторской деятельности президента.

Первый этап пришелся на разгар президентской кампании 1980 г., когда Рейган олицетворял образ консервативного лидера. Его программа выглядела очень заманчиво и привлекала в первую очередь средний класс американцев, так как им было обещано сокращение личной налоговой нагрузки взамен на сокращение федеральных программ по вспомоществованию и передачу социальных расходов на уровень муниципальных образований и местный уровень штатов. Все это было направлено на стремление президента побороть

дефицит государственного бюджета, а также снизить большой государственный долг, который на начало 1980 г. составлял более 900 млрд. долларов, что составляло порядка 32.5 % от ВВП<sup>98</sup>.

Для реформирования американской системы вэлфер Рейган использовал несколько уже устоявшихся в консервативной республиканской среде убеждений. Первое убеждение гласило, что государство обязано предоставлять помощь и защиту только тем гражданам, которые на самом деле нуждаются в его поддержке. Второе убеждение заключалась в понимании того, что со времен президентства Л. Джонсона многие социальные программы, очевидно, оказались неэффективны и в основном шли на помощь тем, кто её не заслуживал. Третье убеждение было связано с твёрдым убеждением республиканского большинства в пагубном воздействии государственной помощи, её развращающем влиянии на человека, они считали, что государственная помощь делает человека слабее и уязвимее, воспитывает в нём лень, по мнению большинства консерваторов, государственная помощь уничтожает главное национальное качество американского народа — предприимчивость. Республиканцы считали, что столь большие затраты на нуждающихся являются несправедливыми и даже нарушают конституцию, так как в процессе государственной социальной помощи существенно ограничиваются права штатов на распределение собственного дохода. Последнее убеждение очень сильно коррелировало с убеждениями самого Рейгана, который считал, что до тех пор, пока государство-левиафан не перестанет контролировать рынок, от бедности невозможно будет избавиться<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup>По данным министерства финансов США [Электронный ресурс] :United States Department of the Treasury, Bureau of the Public Debt.URL: [https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/pd/histdebt/histdebt\\_histo4.htm](https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/pd/histdebt/histdebt_histo4.htm) (Дата обращения: 25.05.2017).

<sup>99</sup>Идеологическое обоснование консервативного подхода к реформированию вэлфера дали такие исследователи как: Stefancic J., Deldago R. «No Mercy» How Conservative Think Tanks and Foundations Changed America's Social Agenda. Philadelphia, 1996. P. 84 – 95.

После вступления Рональда Рейгана в должность президента в начале 1981 г. начался первый этап консервативной революции, он оказался самым стремительным и радикальным. Это связано с тем, что после прихода к власти Р. Рейган действительно был намерен выполнить свои громкие предвыборные обещания, связанные с секвестированием государственного бюджета путем сокращения социальных расходов. В это время была принята законодательная инициатива, направленная на уменьшение социальных расходов государства, а также на снижение налоговой нагрузки на доходы работающих граждан<sup>100</sup>. Своё воплощение эта инициатива нашла в законе о всеобъемлющем и согласованном бюджете<sup>101</sup>. Несмотря на заявления консерваторов о том, что главным в законе является уменьшение налоговой нагрузки на граждан путем планомерного снижения подоходного налога, закон сильно повлиял на сферу социального обеспечения. С помощью этого закона администрации президента удалось уже в следующем году сократить сумму социальных расходов более чем на 30 млрд. долларов, что стало самым крупным одномоментным сокращением расходов государства за всю предыдущую историю страны<sup>102</sup>.

С момента принятия закона о всеобъемлющем и согласованном бюджете началось резкое сокращение финансирования двух основных программ вэлфер — программы продовольственных талонов и программы помощи семьям с детьми-иждивенцами. Так, по программе продовольственных талонов поддержки лишилось около одного миллиона человек, это способствовало экономии в размере 7 млрд. долларов в течение последующих лет<sup>103</sup>, по

---

<sup>100</sup> Главным предназначением снижения налоговой нагрузки стало стимулирование уровня предложения. Авторы реформы предполагали, что капитал, который смогут сэкономить состоятельные предприниматели пойдёт на развитие бизнеса, в том числе на расширение производства, создание наукоемких предприятий, а так же с лихвой покроет амортизационные издержки.

<sup>101</sup> Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981 [Электронный ресурс] : URL:<https://www.congress.gov/bill/97th-congress/house-bill/3982> (Дата обращения: 25.05.2017)

<sup>102</sup> Mervin D. Ronald Reagan and the American Presidency. London, 1990. P. 100.

<sup>103</sup> Stefancic, J., Deldago, R. No Mercy. How Conservative Think Tanks and Foundations Changed America's Social Agenda. Philadelphia, 1996; Ginsberg L. Conservative Social Welfare Policy. Chicago, 1998. P. 110.

программе помощи семьям с детьми-иждивенцами помощи лишилось более 400 тыс. семей, тогда как для более 300 тыс. семей выплаты были значительно урезаны. Закон также отменил закон Р. Никсона об «Отрицательном подоходном налоге», который позволял получателям государственной помощи сохранять ее часть даже после устройства на работу. Однако, к разочарованию многих консерваторов, не была ликвидирована программа налоговой скидки на заработанные доходы, которая была создана для поддержки семей с невысокими доходами<sup>104</sup>.

Закон о всеобъемлющем и согласованном бюджете 1981 г. также принуждал муниципальные администрации к сотрудничеству с различными некоммерческими организациями и частными предпринимателями, это делалось для того, чтобы найти внутренние источники экономического роста на местах. Такая логика шла вразрез с устоявшимся ранее подходом, когда ответственность за финансирование и реализацию программ по развитию городов несла федерация в лице федерального правительства. В то время работало более 30 федеральных программ, финансируемых центром, которые были направлены на помощь штатам в борьбе с депрессивными районами, развитием общественно важной инфраструктуры и транспорта, строительством жилых домов. Многие программы имели форму грантов, которые были предназначены для наиболее нуждающихся штатов.

Стоит сказать, что такие результаты первого этапа реформирования социальной сферы превзошли даже то, что изначально планировал Рейган. Успешность невиданных ранее мероприятий явилась закономерным следствием сразу нескольких факторов. В первую очередь, Рональд Рейган обладал достаточно большой популярностью среди населения, подавляющее большинство американцев были глубоко убеждены в том, что колоссальные расходы на социальную сферу были главной проблемой экономики

---

<sup>104</sup> Howard C. The Hidden Welfare State. Princeton University, 1997.P. 66.

Соединенных Штатов<sup>105</sup>. Во вторую очередь, у противников реформирования и сокращения системы вэлфера просто не нашлось контраргументов президенту, демократы были разобщены и подавлены. Так, Тип О'Нил, спикер палаты представителей США в 1977-1987 гг. в своих мемуарах подчеркивал: «Я убежден, что если демократы будут выступать против сокращения социальных обязательств государства для борьбы с кризисом, то это плачевно отразится на результатах выборах в Конгресс». Он так же замечал: «Я лично не был готов к таким радикальным действиям президента».<sup>106</sup> В итоге, первый, самый радикальный этап реформирования вэлфер больше всего отразился на самом социально незащищенном слое населения — бедняках. Более половины всех социальных сокращений пришлось на программы борьбы с бедностью. В то же время пенсионное обеспечение, пособия по безработице почти не подверглось изменениям, программы Медикэр и Медикейд остались без изменений. Финансирование программ продовольственных талонов и помощи семьям с детьми-иждивенцами уменьшилось на 13%. Также существенно, почти на треть, была сокращена программа субсидирования детского питания. По официальным сведениям, в момент начала первого президентского срока Рейгана затраты на вэлфер составляли 270 долларов на душу населения, а к концу его первого президентского срока в 1984 г. уменьшились до 240 долларов на душу населения<sup>107</sup>.

Между тем, радикальная кампания президента в направлении оптимизации системы социального обеспечения расколола администрацию президента. Это был неочевидный с первого взгляда конфликт, который разделил команду президента на два лагеря. Первый лагерь составляли авторы проекта закона «О всеобъемлющем и согласованном бюджете» во главе с Д.

---

<sup>105</sup> Bernstein J., Garfinkel I. Welfare Reform: Fixing the System Inside and Out.// National Government and Social Welfare. / Eds. J. Hansen, R. Morris. Westport, 1997. P. 155

<sup>106</sup>O'Neill T. Man of the House. London, 1987. P. 344-345.

<sup>107</sup> Davies G. The Welfare State. The Reagan Presidency. Pragmatic Conservatism and Its Legacies. Lawrence, Kansas, 2003. P. 212.



Стокманом, которые выступали за дальнейшее резкое сокращение финансирования социальных программ, тогда как второй лагерь пришелся на приближенных Рейгану умеренных советников-прагматиков — Джеймса Бейкера и Михаэла Дивера, которые выступали за более сдержанный подход в реформировании. В период кризиса 1980-1982 гг. после того, как резко сократилось количество государственной помощи, а социальные проблемы резко обнажились, появилось явление так называемого андеркласса или класса людей, находящихся за чертой бедности, и в некотором смысле на дне общества. Это явление вынуждало губернаторов штатов присматриваться к вэлферовским экспериментам<sup>108</sup>.

Второй этап деятельности президента в направлении реформирования вэлфер длился на протяжении двух лет, с 1982 по 1983 гг. В целом, данный период нельзя назвать удачным с той точки зрения, что он был менее успешным, чем предыдущий. Одним из первых сигналов о грядущих проблемах можно считать инцидент, который имел место осенью 1981 г. Тогда департамент сельского хозяйства в ответ на сокращение государственной поддержки большого количества социальных программ, в том числе программы детского питания, издал указ, который позволил американским школам снижать объем порций завтраков и обедов, а также уменьшать их калорийность. Этим инцидентом поспешили воспользоваться демократы. В сотрудничестве с лоббистами, выступавшими за повышения уровня жизни бедняков, демократы заявили о назревающей «проблеме справедливости» и постарались использовать эту проблему для того, чтобы сплотить вокруг себя тех, кто был против сокращения социальных расходов. Главным действующим лицом во всей кампании стал «Центр исследования питания», который неоднократно резко критиковал представителей власти, правительство и самого президента. Одним из самых ярких эпизодов стал случай, когда по указу

---

<sup>108</sup> Золотых В.Р. Реформа американской системы социального вспомоществования в 1996-2000 годах : новые приоритеты. // Американский ежегодник 2004. № 3. С. 224.

министерства сельского хозяйства в школьных столовых кетчуп стали приравнивать к овощу. Демократы активно поддерживали подобные инициативы и сами пытались активно влиять на общественное мнение. Так, фильм, снятый Биллом Мойерсом и позднее представленный на канале «Си-Би-Эс», был нацелен на демонстрацию пагубного влияния сокращения социальных расходов. В фильме в очень эмоциональной манере рассказывается о жизни нескольких инвалидов, которые особо пострадали от политики Рейгана. Сам Билл Мойерс в прошлом был советником президента Л. Джонсона, что не оставляет сомнения в том, что фильм был политически ангажированным<sup>109</sup>. Результатом стало то, что к концу 1982 г. политику Р. Рейгана одобряли только 40% американцев, хотя еще в 1981 г. это число равнялось 60%<sup>110</sup>. Такое резкое снижение доверия со стороны населения к политике, проводимой президентом, не было случайным, на мнение людей в то время влияло несколько основных факторов.

Первый фактор был связан с ситуацией в экономике, в стране продолжалась рецессия, которая была вызвана мировым экономическим кризисом. В стране росла безработица и имущественная дифференциация, росло число малообеспеченных людей и бедняков, люди слабо были уверены в своем будущем. На фоне этих процессов население начинает всё больше сочувствовать нищим. Второй фактор был связан с неразрешенной проблемой дефицита бюджета. Дело в том, что в это время происходит резкое наращивание трат на вооружение одновременно со снижением налоговой нагрузки. Третьим фактором, который влиял на уровень поддержки политики, проводимой президентом, стала ситуация со школьным питанием. Именно скандал со школьными обедами вскрыл основные проблемы консервативного реформирования системы социального обеспечения и получил максимальный

---

<sup>109</sup>Речь идет о фильме People Like Us: Reagan, Budget Cuts and the Safety Net [Электронный ресурс]: URL:<https://vimeo.com/112319698> (Дата обращения: 25.05.2017)

<sup>110</sup>США. Экономика, политика, идеология // Институт США и Канады РАН. 1988. № 2. С. 28.

отклик со стороны рядовых американцев. В итоге, когда в 1981 г. у американцев спросили, в чем, на их взгляд, причина дефицита бюджета, почти 60% ответили, что причиной дефицита бюджета явилось прошлогоднее снижение налогов, проведенное республиканцами. Еще 50% заявили, что кроме снижения налогов, в дефиците виноваты непомерные траты на оборону, и только 29% респондентов главной проблемой дефицита бюджета указали программы по борьбе с бедностью<sup>111</sup>.

Однако администрация Р. Рейгана, несмотря на вышеуказанные факторы и общее падение рейтинга президента, а также сильное сопротивление умеренных республиканцев не сворачивает с намеченного пути, продолжая свою политику реформирования социальной сферы. В новом бюджете 1983 г. не предусматривалось увеличение доходной части путем повышения налогов, расходная часть почти не менялась, исключением стала только оборонная сфера, расходы на которую повысились еще больше. Решение проблемы дефицита бюджета, как и прежде, виделось в урезании социальных расходов. В первую очередь планировалось сократить программу продовольственных талонов, а также программу помощи семьям с иждивенцами и детьми. Г. Дэвис, известный американский исследователь, комментирует ситуацию следующим образом: «Осознавая угрозу так называемой «проблемы справедливости», Рейган сохранял свойственное ему упорство, убежденность и оптимизм, он пытался продемонстрировать и доказать всем, что сокращение трат на социальную сферу является необходимым элементом национального обновления»<sup>112</sup>. Несмотря на это, ситуация сильно отличалась от той, которая имела место в 1981 г., теперь республиканцам не удалось действовать так радикально, как это было возможно ранее. Команде президента удалось снизить лишь четверть от изначально заявленных требований по сокращению

---

<sup>111</sup> Опрос проводился по инициативе газеты «Нью-Йорк таймс» в марте 1981 г. New York Times. March 19, 1982, P. 9.

<sup>112</sup> Davies G. The Welfare State. The Reagan Presidency. Pragmatic Conservatism and Its Legacies. Lawrence, Kansas, 2003. P. 216-217.

социальных трат. Попытки изменений программы помощи семьям с детьми-иждивенцами были полностью заблокированы в нижней палате Конгресса, а программу продовольственных талонов существенно не удалось сократить.

Репутация президента, как человека, которого мало беспокоят вопросы бедности, а также многочисленные проблемы, связанные с Конгрессом вынудили Рейгана заявить о двух новых инициативах — идеи сотрудничества бизнеса и власти в решении социальных задач, а также идеи «нового федерализма». Президент полагал, что проблемы социальной сферы намного проще будет решить, если инициатива будет идти снизу, поэтому он призывал частный сектор проявлять инициативу и активность в борьбе с бедностью. Выступая перед «Альянсом национального бизнеса» в 1981 г. Рейган заявил: «С такой же силой, как Ф. Рузвельт решал проблемы внутри страны с помощью правительства, мы будем решать наши проблемы с помощью частного бизнеса. Дух благородства и бескорыстности великой нации вновь возродится в виде множества инициатив, которые заменят правительственные расходы и изумят чиновников большого правительства»<sup>113</sup>.

Рейган, во время выступления на «Конференции христиан и иудеев» весной 1982 г. произнес следующее: «Существуют намного более важные вещи для истинного сплочения народа, нежели зарождаемая и подконтрольная государству благотворительность. Не нужно забывать, что государство никогда не сможет заменить ту помощь, которая исходит от ближнего, которая исходит от соседей. Правительство, забыв эту истину, привело нас к экономическому кризису»<sup>114</sup>. Подход, направленный на безвозмездную и благотворительную помощь, был активно поддержан консервативным большинством.

Концепция «Нового федерализма» стала основной инициативой, предложенной Р. Рейганом в 1982 г. В публичных выступлениях и в

---

<sup>113</sup> Public Papers of the President: Ronald Reagan: 1981. Washington, D.C., 1983, vol. 2, P. 883-885.

<sup>114</sup> Public Papers of the President: Ronald Reagan: 1982. Washington, D.C., 1983, vol. 1, P. 359-361.

официальных программах Рейган не использовал и никогда не употреблял термин «новый федерализм», однако основные принципы этой концепции были изложены еще в 1979 году, в тот момент, когда он принял решение участвовать в выборах президента США<sup>115</sup>. Именно тогда он впервые предложил переложить многочисленные федеральные программы социального обеспечения в областях вспомоществования, здравоохранения, образования на местный уровень, денежная сумма, которую предлагалось переложить на уровень штатов, превышала 100 млрд. долларов. Разработкой предвыборной кампании Рейгана занимались видные и общеизвестные консерваторы того времени — Джесси Хелмс, лидер консервативного движения и сенатор от штата Северная Каролина, а также представитель конгресса от штата Нью-Йорк Дэвид Кемп. Суть программы, которую разработала «консервативная платформа», сводилась к систематическому снижению налогов, уменьшению вмешательства государства в дела бизнеса, а также к сокращению системы государственного социального вспомоществования<sup>116</sup>. Сам Рейган, если верить его предвыборным заявлениям, после избрания президентом планировал произвести коренные преобразования в американской политической системе — оперируя его словами, «забрать власть у коррупционеров-чиновников из федерального центра в Вашингтоне и передать ее обычному американскому народу на уровне штатов»<sup>117</sup>. Рейган неоднократно весьма резко высказывался в адрес столичных чиновников, например, в своем инаугурационном выступлении 1981 г. он заявил: «Правительство — не решение нашей проблемы, правительство и есть наша проблема», а также: «Я уверен в необходимости сокращения объема и количества влияния столичного чиновничества, и я намерен требовать отчетливого разграничения полномочий

---

<sup>115</sup> Ronald Reagan's announcement for Presidential Candidacy 13.11.1979 [Электронный ресурс] :Reagan Library. URL: <https://www.reaganlibrary.archives.gov/archives/reference/11.13.79.html> (Дата обращения: 25.05.2017)

<sup>116</sup>Edwards L. Conservative Revolution. New York. 1999. P. 198.

<sup>117</sup>Ronald Reagan: First Inaugural Address [Электронный ресурс] :YouTube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=IleiqUDYpFQ> (Дата обращения: 25.05.2017)

в федеральном центре и на местах»<sup>118</sup>. Идея увеличения полномочий штатов за счёт снижения влияния федерального правительства стала ключевым звеном в предвыборной кампании Рейгана и его сторонников, а также главным аргументом в борьбе с политическими оппонентами. В начале 80-х годов XX в. параллельно «новому федерализму» возникают и другие похожие по содержанию течения, например, конкурентный федерализм, так называемое федеративное общество, которое придерживалось концепции о том, что общество первично, тогда как социальные институты вторичны<sup>119</sup>.

Ключевой и магистральной линией во всей программе консерваторов по реформированию вэлфер стала идея децентрализации полномочий федерального правительства, которая должна было осуществиться по нескольким генеральным направлениям. Первое и самое главное направление выразилось в последовательном делегировании штатам полномочий по финансированию 43 крупных социальных программ, связанных с образованием, работой и трудоустройством, транспортом и семьей, общей суммой более 30 млрд. долларов в совокупности с повышением налоговых поступлений для финансирования данных программ. Второе направление было связано с перераспределением полномочий от центра к штатам в области федеральных регламентирующих постановлений, предусматривалось, что отныне сами штаты будут принимать постановления, которые будут касаться программ, финансируемых федерацией, а также штатами, что в некотором смысле развяжет людям на местах руки. Третье направление было нацелено на укрупнение большого количества узкоспециализированных социальных программ в блоковые для их более удобного использования и финансирования, с помощью этого направления республиканцы планировали сэкономить до 20% бюджетных трансфертов на социальные нужды.

---

<sup>118</sup>Ronald Reagan: First Inaugural Address [Электронный ресурс] :YouTube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=IleiqUDYpFQ> (Дата обращения: 25.05.2017)

<sup>119</sup>Захаров А. Федерализм и деволуция: Опыт США // Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 17 - 22.

Курс «нового федерализма» на старте предусматривал передачу 2 из 41 крупных социальных программ на баланс местных бюджетов штатов. Речь шла о программе помощи многодетным семьям, а также продовольственной программе по выдачи талонов на еду, в то время федерация должна была взять на себя ответственность за медицинскую помощь малообеспеченным слоям населения. Остальные программы планировалось постепенно передавать штатам, параллельно с этим основывался фонд для дополнительного федерального финансирования, который должен был помогать субъектам, имеющим дефицитный бюджет.

Стоит сказать, что в 1981 г. республиканцы пытались законодательно через конгресс провести закон об укрупнении большого количества социальных программ в девять блоковых, но из-за того, что нижняя палата парламента на тот момент контролировалась демократами, которые не поддерживали эту идею, законопроект был отклонён. В дальнейшем первое и второе направления также были отвернуты и забракованы демократическим большинством в нижней палате.

Рейган считал, что главным способом осуществления консервативной революции должен стать тройной союз государства, частного сектора и гражданского общества, при этом он полагал, что инициатива со стороны некоммерческих организаций, отдельных домохозяйств, общин, благотворительных организаций и волонтеров будет очень полезна. Во многом ставка была сделана на возврат к традиционным общинным ценностям, на возврат к достоинствам гражданского общества, которые описывал еще Алексис де Токвиль в своей «Демократии в Америке», — представляя все прелести народовластия и либеральной демократии<sup>120</sup>. Также Рейган учёл практику частно-публичного партнерства (сотрудничества бизнеса и филантропии) при президенте Г. Гувере. Со временем все компоненты, которые были описаны

---

<sup>120</sup>А. де Токвиль Демократия в Америке. М., 1992.

выше, складывались в единое целое под названием «консервативная революция», которая затронула преимущественно социальную сферу. Консервативную революцию подпитывали устойчивые и крайне жизнеспособные традиционалистские ценности, хранящиеся глубоко в душе каждого американца, этому способствовал особый менталитет. Сам Рейган в одном из обращений к своим сторонникам на этот счёт сказал следующее: «Давайте же возродим американский дух добровольчества, сотрудничества частно-общинных инициатив, тот дух, который проходит через всю великую историю нашей страны»<sup>121</sup>. Стоит сказать, что этот призыв был с восторгом оценен среди сторонников Рейгана. В это время возникает понятие «федерализма с четвертым лицом», которое ввёл в оборот профессор Мэрилэндского университета Д. Ф. Кеттль. Под четвертым лицом федерализма он подразумевал различные некоммерческие организации, благотворительные фонды, сообщества по интересам, которые помогают нуждающимся людям, тем самым улучшая территорию своего проживания. Идея заключалась в том, что необходимо развивать горизонтальные отношения для того, чтобы решать важные государственные проблемы, в первую очередь в социальной сфере<sup>122</sup>.

Однако, несмотря на веские доводы американского президента идея «нового федерализма» не получила должной поддержки у подавляющего числа умеренных консерваторов-республиканцев, против этой идеи были и чиновники из числа администрации Рейгана, а также губернаторы штатов. По словам известного сотрудника американского института предпринимательства Э. Берковича, когда губернаторам штатов впервые было предложено взять на самофинансирование программу продовольственных талонов, они были сбиты с толку и шокированы. Губернаторы не поверили Рейгану, даже несмотря на стойкие заверения президента о необходимости и разумности этого шага<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup>Фурман Ф. О филантропии в Америке. От эры колоний до наших дней. Нью-Йорк, 2013. С. 328.

<sup>122</sup>Kettl, Donald F. The Fourth Face of Federalism. *Public Administration Review*, 1981, 41(3), p. 366–371.

<sup>123</sup>Berkowitz E. *Changing the Meaning of Welfare Reform* /E. Berkowitz.—N.Y.: Hoover Institution Press Publication, 1984. —P. 34.



Законодатели также не выразили особого воодушевления, одни боялись поступиться частью власти со штатами, другие, из лагеря республиканцев, настаивали на сохранении определенного общегосударственного уровня социальной поддержки.

В конечном счёте, обе инициативы президента на данном этапе потерпели фиаско. Во-первых, это стало следствием разобщенности первоначально единой команды сторонников Р. Рейгана. Во-вторых, этому способствовала небывалая прежде сплоченность демократов под лозунгами борьбы за справедливость, которая позволила приостановить и умерить пыл «консервативного реформизма» президента. На промежуточных выборах 1982 г. в конгресс США демократы намного улучшили свои позиции, увеличив количество занимаемых мест на 26<sup>124</sup>. С этого времени, по мнению множества исследователей, Р. Рейган перешёл из атаки в оборону по вопросам реформирования социального обеспечения<sup>125</sup>.

Третьим этапом деятельности президента в вопросах реформирования государственной системы вспомоществования можно считать период с 1983 по 1986 гг. Множество исследователей отмечают, что данный период является самым пассивным с точки зрения активности президента в вопросах реформирования системы социального обеспечения в стране. Это время отмечено поиском Р. Рейганом и его командой некоего компромиссного решения в проблеме радикального реформирования вэлфэр. Среди некоторых успехов в этом направлении можно отметить поправки, принятые к закону о социальном обеспечении<sup>126</sup> в 1983 г., а так же налоговый закон<sup>127</sup> 1986 г.

---

<sup>124</sup>Tygiel J. Ronald Reagan and the Triumph of American Conservatism. NY., 2005; Troy G. The Reagan Revolution. Oxford, 2009 p. 38.

<sup>125</sup>Например, на это указывает известный американский исследователь Г. Дэвис. Davies G. Davies G. The Welfare State. The Reagan Presidency. Pragmatic Conservatism and Its Legacies. Lawrence, Kansas, 2003. P. 214

<sup>126</sup>Social Security Legislation Amendment Act of 1983 [Электронный ресурс] : URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A02786> (Дата обращения: 25.05.2017)

Согласно принятому в 1983 г. закону о социальном обеспечении был увеличен пенсионный возраст для трудоспособного населения США, пенсионный возраст в стране для женщин и мужчин вырос с 65 до 67 лет, был увеличен фонд соцобеспечения. С 1984 г. в Соединенных Штатах начал работать наиболее востребованный пенсионный план — 401(к)<sup>128</sup>. Не отходя от устоявшихся принципов, в 1984 Р. Рейган совершает очередную попытку сокращения программы продуктовых талонов. На этот раз президентом было предложено сократить финансирование этой программы на 8,5%, а также ввести дополнительный перечень требований для её получения. Однако, по причине того, что нижняя палата парламента контролировалась демократами эта инициатива не прошла.

Пассивность данного этапа реформаторства объясняется несколькими причинами. В первую очередь, это было следствием раскола, который произошел в команде президента, умеренные республиканцы отделились от радикальных реформаторов, во главе которого стоял президент. С этого времени прагматичное большинство рейгановских советников начинает определять повестку дня. Во вторую очередь, Рейган интуитивно избрал более взвешенный политический курс в преддверии выборов в 1984 г. По данным социологических опросов рейтинг одобрения деятельности президента Р. Рейгана в конце 1983 г. составлял не более 35%<sup>129</sup>. Такая статистка делала президента чрезвычайно уязвимым перед лицом демократов, сплоченных идеей социальной справедливости. Однако, у демократов не хватало сильного и харизматичного лидера, каким являлся Р. Рейган для республиканцев. В этой

---

<sup>127</sup>Tax reform act of 1986 [Электронный ресурс]: URL: <http://www.jct.gov/jcs-10-87.pdf> (Дата обращения: 25.05.2017)

<sup>128</sup> Название этого плана дублирует номер статьи в налоговом кодексе США. По этому плану были созданы индивидуальные накопительные пенсионные счета. Работникам разрешалось самим пополнять свой пенсионный счет и влиять на размер будущей пенсии.

<sup>129</sup> Ronald Reagan`s Job Approval Ratings Trend [Электронный ресурс]: URL: <http://www.gallup.com/poll/116677/presidential-approval-ratings-gallup-historical-statistics-trends.aspx> (Дата обращения: 25.05.2017)

связи показателен случай, когда демократы, заседающие в Конгрессе, выступили с инициативой о выделении более 4 млрд. долларов на борьбу с безработицей. Тогда Рейган поддержал их, несмотря на то, что основание такой инициативы шло вразрез с той идеологией, которую разделял Рейган на предыдущих этапах своего президентства. В третью очередь, серьезной проблемой, повлиявшей на риторику и действия президента стала, проблема голода, которая вскрылась в 1983 г. Обнажая все последствия кризиса, голод затронул миллионы граждан Соединённых Штатов. Например, в Детройте безработица к 1983 г. достигла более 20%, вследствие чего в штате Мичиган даже было объявлено чрезвычайное положение, и около полумиллиона людей получили гуманитарную помощь в виде продовольствия. В это время почти вдвое увеличилось число людей, нуждающихся и пользующихся бесплатными обедами. Демократическое крыло поспешило воспользоваться возникшей ситуацией и постаралось сделать максимальный акцент на проблеме голода в начале предвыборной компании 1984 г. Это было очень удобно, так как в условиях рецессии и экономического кризиса демократам было необходимо привлекать низшие и средние слои граждан. В это время было невозможно предлагать привычные рецепты для борьбы с бедностью — новые социальные программы по борьбе с социальным неравенством просто нечем было бы финансировать. Из-за возникшей ситуации Рейгана часто критиковали, обвинения звучали с разных сторон, на что президент обычно отвечал, что финансовые расходы на поддержку неимущих и так в разы больше, чем это было всего десятилетие назад, и что каждый американец, который имеет доход ниже официального уровня бедности, может рассчитывать на поддержку и помощь властей.

Однако несмотря на ожидания ряда пессимистично настроенных экономистов, осенью 1983 г. экономика страны вдруг пробудилась и пришла в движение. Это способствовало резкому увеличению рейтинга президента и факту переизбрания Р. Рейгана на вторых в его жизни президентских выборах в

1984 г. На выборах он победил в большинстве штатов, получил порядка 60% голосов. Как правильно подметил Уильям Берман, исследователь из Канады, команда Рейгана шла на вторые президентские выборы с уже проверенной программой, состоявшей из набора приоритетов, которые продемонстрировали свою эффективность в течение первого президентского срока. Такими приоритетами выступали три вещи: экономика, налогообложение, а также внешнеполитический курс<sup>130</sup>. Однако, уделив основное внимание этим трём ключевым вещам, Рейган не стал уделять внимание реформированию системы вэлфер, сокращению социальных программ государство. На выборах 1984 г. Р. Рейган получил президентские полномочия, которые в отличие от 1980 г. не позволяли ему предпринимать активные действия по реформированию социального обеспечения в стране.

На протяжении второго президентского срока, бесспорно, максимальное влияние на низшие слои населения и бедняков оказал приятный в 1986 г. закон о налоговой реформе. Согласно этому закону, более 5 миллионов трудящихся с доходом ниже черты бедности освобождались от уплаты подоходного налога<sup>131</sup>. Этот закон был направлен на борьбу с устоявшимся имиджем республиканской партии, как партии, которая не заботится о нищих и обездоленных, а защищает интересы только состоятельных и влиятельных<sup>132</sup>. Политика администрации Рейгана на изменение имиджа партии также выразилась в расширении финансирования закона «Налоговая скидка на заработанные доходы». Нужно учесть, что ранее против этой программы активно выступал целый фронт консервативно настроенных политиков. Теперь же такие инициативы лишней раз доказывали наступление периода преобладания прагматизма в администрации президента. Если на предыдущих этапах реформирования

---

<sup>130</sup> Berman W.C. America's Right Turn. From Nixon to Clinton. Baltimore. 2001 P.121.

<sup>131</sup> Pemberton W. Exit with Honor: The Life and Presidency of Ronald Reagan. NY., 1998. P. 145.

<sup>132</sup> Советник президента Рейгана по науке и политике, бывший директор административно-бюджетного управления США Митч Дэниелс, принимая во внимание то, что «проблема справедливости» представляет серьезную угрозу для партии республиканцев, считал, что партии необходимо учитывать интересы всех слоев населения, что имидж партии необходимо обновлять.

социальной сферы господствовали идеологические консервативные принципы, очевидно, что на третьем этапе реформирования верх над идеологией взял прагматизм.

Четвертый этап президентской деятельности по реформированию социальной сферы длился всего год, с 1987 по 1988 гг. В это время политическим лейтмотивом вновь стало обсуждение возможности реформирования системы вэлфер. Единственной инициативой, которая была предпринята президентом в этом направлении, стало принятие закона о поддержке семьи<sup>133</sup> в 1988 г. Этот закон расценивался не иначе как самая грандиозная попытка изменения социального обеспечения за предыдущие полвека. Закон в некоторой степени стал итогом политических дебатов о реформировании социальной сферы. В этих дебатах активно участвовали губернаторы штатов, среди них такие известные фигуры как Билл Клинтон, который до своего президентского избрания в 1993 г. пять раз становился губернатором штата Арканзас, Марио Куомо, губернатор от штата Нью-Йорк и Тонни Томпсон, губернатор от штата Висконсин<sup>134</sup>. Итогом политических дебатов стала выработка общеприемлемого консенсуса, который заключался в том, что консерваторы пошли на уступки касательно сокращения федеральных программ по борьбе с бедностью, тогда как либералы выразили согласие с тем, что полученную помощь в виде вэлферовских чеков необходимо будет отрабатывать. Этот консенсус выразился в том, что Р. Рейган подписал закон о поддержке семьи 1988 г. несмотря на то, что он почти не имел ничего общего с убеждениями президента. Закон предусматривал увеличение социальных расходов государства более чем на 3 млрд. долларов в течение пяти лет, президент настаивал на том, чтобы в закон были внесены требования об обязательной трудовой отработке вэлферовских чеков, однако в окончательную

---

<sup>133</sup>The Family Support Act of 1988 [Электронный ресурс] : URL:

<https://www.irp.wisc.edu/publications/focus/pdfs/foc114e.pdf> (Дата обращения: 25.05.2017)

<sup>134</sup> Золотых В.Р. Реформа американской системы социального вспомоществования в 1996-2000 годах : новые приоритеты // Американский ежегодник. 2006. С. 208-210.

редакцию закона эти требования почти не вошли, были включены лишь минимальные требования по отработке. В большей степени за разработку закона отвечали прагматично настроенные консерваторы, выражающие идеи устоявшегося общественного консенсуса<sup>135</sup>.

В этой связи зарождается естественный вопрос, почему Рейган решил пренебречь устоявшимися принципами о невозможности укрупнения «государства всеобщего благоденствия» и убеждениями в том, что расходы на социальную сферу необходимо сокращать и всё-таки подписал данный закон? Ответов на этот вопрос может быть множество. Во-первых, следует сказать, что республиканцы, заседающие в Конгрессе, к концу второго президентского срока Р. Рейгана были готовы к консенсусу по вопросам социального обеспечения ради того, чтобы сохранить своё влияние на уровне штатов. Немаловажным фактом стало то, что уклончивость депутатов от поддержки своего лидера была обусловлена не только внутренними, но и внешнеполитическими причинами. К 1986 г. после промежуточных выборов в стране демократы получили контроль над Сенатом. Уже на следующий день по репутации президента был нанесен серьезнейший урон. Стала известна информация, по которой стало очевидно то, что Рейган способствовал незаконной продаже оружия Ирану. В это же время раскрылась поддержка «контрас» в Республике Никарагуа. Все эти события вкупе обеспечили репутации президента свободное и стремительное падение. По данным издания газеты «Нью-Йорк Таймс» рейтинг одобрения деятельности президента упал с 70% до 46%<sup>136</sup>.

Известный биограф президента Рейгана Л. Кеннон в своей работе «Президент Рейган — Роль всей жизни» писал о том, что когда Рональд Рейган узнал о положении вещей, он находился в постели после тяжелой операции,

---

<sup>135</sup> Золотых В.Р. Реформа американской системы социального вспомоществования в 1996-2000 годах : новые приоритеты // Американский ежегодник. 2006.С. 224.

<sup>136</sup> Reagan Rating Below 50%, New York Times, December 10, 1986

будучи на 77-году жизни президент был исполнен пониманием того, что он лишился доверия американского народа<sup>137</sup>. Следствием этого стало то, что у президента впредь поменялись ориентиры, теперь его главными задачами стали восстановление утраченной популярности в глазах рядовых американцев, а также налаживание диалога с Конгрессом. По мнению ряда исследователей в последнем Рейган смог преуспеть<sup>138</sup>. Президенту удалось построить мосты во взаимодействии с Конгрессом, наладить контакт с теми, кого ранее он презирал и кем пренебрегал. Возможно, Рейган истинно верил в то, что подписание такого закона — шаг в правильном направлении, ведь так или иначе в окончательной его версии были учтены пожелания президента, хоть и не в полной мере. Закон был подписан осенью 1988 г., когда подходил к концу его второй президентских срок, в это время он навряд ли думал о насущных проблемах, его больше беспокоило то, какой след его президентство оставит в истории.

---

<sup>137</sup>Cannon L. President Reagan: The Role of a Lifetime. NY., 1991. P. 608.

<sup>138</sup>Например, Гарет Дэвис. Davies G. Davies G. The Welfare State. The Reagan Presidency. Pragmatic Conservatism and Its Legacies. Lawrence, Kansas, 2003. P. 224

## Заключение

Можно сказать, что американский федерализм со времени своего возникновения (около 200 лет назад) претерпел значительную эволюцию. На данный момент все уровни власти в стране, начиная с местного и заканчивая федеральным, играют важную роль в жизни граждан. Постепенно становится очевидно то, что отношения людей к правительству меняется, отношения между органами власти и субъектами на разных уровнях усложняются.

Развитие американского федерализма как сложности взаимозависимых государственных институтов различных уровней изначально начиналось снизу вверх. Традиции и обычаи самоуправления утвердились в сознании американцев куда раньше законов государства, что в свою очередь подготовило их длительное влияние на развитие страны.

Ключевыми особенностями федерализма в Соединенных Штатах заложены во взаимоотношениях между центральными и региональными властями и широко описаны в Конституции. Среди основных принципов, на которых стоит государственность в стране выделяются: безусловный приоритет конституционных и федеральных законов на иными нормативно-правовыми актами, в стране имеется два уровня управления, местный (уровень субъектов) и центральный (уровень федерации), на всей территории страны субъекты федерации владеют равными конституционными правами, здесь нет никаких делений и классификаций, например по национальному составу. Немаловажным в американской государственности является принцип чёткого разграничения полномочий между федерацией и штатами, это хорошо прослеживается в законодательной сфере, причем полномочия федерации имеют известный исключительный характер, тогда как полномочия штатов — остаточный. Конституция Соединенных Штатов не оговаривает права на



сецессию, т.е. на добровольный выход какого-либо субъекта-штата из состава федерации.

Разумеется, всю суть нынешнего федерализма невозможно понять, изучая только лишь Конституцию Соединенных Штатов. В любой стране, построенной на принципах федерализма, конституция — лишь документ, который формально очерчивает основные принципы, заложенные в фундамент страны. Известно, что функционирование американского федерализма не ограничивается исключительно статьями конституции. Помимо основ, на которых зиждется каркас американского государства, федеральная модель Соединенных Штатов включает в себя многочисленные инструменты решения конфликтов, возникающих время от времени между различными субъектами федерации. В государственно-правовой системе страны заложено многочисленное количество неписанных правил, скрытых толкований, так или иначе исходящих из положений Конституции, но явно не отсылающим к ним. Эти правила и толкования не будучи закрепленными в каких то опорных документах, достаточно вольно, с помощью логических заключений используются определенной ветвью власти в стране.

Иначе говоря, социальные настройки федерализма в Соединенных Штатах обладают известной изменчивостью и подвижностью, стойкой динамикой. Конституция не стала тем барьером, который помешал бы продолжить поиски наиболее эффективной формы взаимодействия федеральных и региональных структур. Например, идея субсидарности, или перераспределении полномочий и социальных обязательств между различными уровнями власти в стране может стать такой формой взаимодействия. Такое взаимодействие может выражаться посредством прямых договоренностей между федерацией и штатами, в которых может быть оговорено разделение расходов и доходов, которые связаны с затратами на финансирование социальных программ. Таким образом, американская государственная система, претерпев большое количество изменений, проходя свой исторический путь,

смогла найти оптимальные инструменты решения множества социальных проблем. Интересно, что повсеместно с усилением влияния федерального центра росло влияние и местных штатных структур. Несмотря на то, что в последние десятилетия федеральное правительство несмотря не на что наращивало свою административную силу и вес, штаты так же не потеряли активности и не перестали быть важными игроками на политической арене. По всей видимости, именно в этом заложено главное преимущество современной американской федеративной модели — в способности быть с одной стороны жестко централизованной системой, а с другой оставаться достаточно гибкой и эластичной.

Что же касается итогов правления Р. Рейгана на посту президента, во многом, можно согласиться с точной зрения профессора Пермского университета, П.Ю. Рахшмиром. Рахшмир утверждал, что «несмотря на впечатляющие результаты экономического курса Р. Рейгана, именуемого в дальнейшем рейгономикой, институциональная сеть «государства благосостояния» достаточно успешно противостояла натиску «консервативной волны»<sup>139</sup>. Значительным образом не претерпели изменений бюрократические структуры и институты, несмотря на то, что Рейган в своей первой инаугурационной речи обличал «большое правительство» и приписывал ему множество проблем, с которыми столкнулась страна, по этому поводу он высказывался: «правительство — это не решение наших проблем, правительство это и есть проблема»<sup>140</sup>.

Необходимо отметить, что несмотря на все сложности, которые появлялись на пути реформирования американской системы велфэр, позиция самого президента касательно этой проблемы оставалась неизменной.

---

<sup>139</sup>Рахшмир П. Ю. Вариации на тему консерватизма. Пермь, 2004. С. 86.

<sup>140</sup>Ronald Reagan: First Inaugural Address [Электронный ресурс] :YouTube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=IleiqUDYpFQ> (Дата обращения: 25.05.2017)

Если в течение первого президентского срока Р. Рейган в значительной мере владел инициативой на преобразования в сфере социального обеспечения и сделал многое в этой связи, то в дальнейшем он её утратил. На это было несколько причин. В первую очередь, оппозиция, которая состояла из представителей демократической партии, сумела сплотиться после периода деморализации и разобщенности, и вступить в борьбу с социальным реформаторством команды Рейгана, лидером от демократов тогда стал опытный сенатор Типа О'Нила, спикера палаты представителей Конгресса Соединенных Штатов. Учитывая то, что Конгресс преимущественно контролировался демократами, любые законы, инициированные президентом в направлении реформирования системы социального обеспечения в стране, проходили чрезвычайно тяжело, а иногда и вовсе не проходили. Во-вторую очередь, в самом окружении Рейгана наметился раскол, часть его команды, состоявшей из умеренных республиканцев, всячески сопротивлялись смелым действиям президента и в конечном счёте президенту приходилось с этим считаться. Стоит сказать, что на период Рейгана пришлась наиболее сильная трансформация партии республиканцев. Партия дала крен в более консервативное русло. Многие умеренные консерваторы противились этому, вследствие чего нередко возникали конфликтные ситуации внутри самой партии. Шла борьба между сторонниками президента, которые одобряли политику, которую проводил Рейган в области экономики и социального обеспечения, и прагматиками, которые были против настолько резких изменений внутриполитического курса. Президенту же приходилось постоянно лавировать между обоими группами и постоянно находить консенсус, который бы мог удовлетворить представителей обеих групп, чтобы не допустить более серьезного внутрипартийного раскола.

Несмотря на то, что Р. Рейган часто был склонен к тому, чтобы идти на компромисс, это было лишь вынужденным решением. Сам президент всегда оставался верным сугубо консервативным идеям, при любой возможности он

поднимал вопрос о том, что необходимо снижать налоги, сокращать количество государственных социальных программ, и т.д.

Р. Рейган верил в то, что свободный рынок, а также сотрудничество государство и частного бизнеса есть панацея от множества социально-экономических проблем. Для Рейгана сильная экономика — это и есть решение многочисленных человеческих проблем. Этот подход подтверждается его многочисленными призывами к бизнесу, как к инструменту для решения социальных проблем.

В итоге, несмотря на то, что Рональду Рейгану не удалось в значительной мере реализовать на практике то, что он изначально задумывал, в любом случае то, что он смог сделать за годы президентства представляются серьезным влиянием на либеральную версию «государства всеобщего благоденствия». Рейган полностью пересмотрел не только понятие федерализма, но и роль правительства в целом. Он ограничил роль правительства на федеральном уровне, добился увеличения расходов на оборону, сокращения налогов и увеличения социальных выплат, что привело к уменьшению финансирования программ субсидий штатам из федерального бюджета. Ему удалось серьезным образом замедлить темпы роста расходов на социальное обслуживание населения, запустить рыночные механизмы, которые этому способствовали. Иными словами, Р. Рейгану удалось придать «государству всеобщего благоденствия» сильный консервативный оттенок, подготовив необходимую основу и почву для его дальнейшего развития и эволюции.

## Список источников и используемой литературы

### ИСТОЧНИКИ

#### I. Законодательные акты

1. Декларация независимости. 4 июля 1776 года // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время. — М.: Зерцало-М, 2012. — 300 с.
2. Конституция США // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время. — М.: Зерцало-М, 2012. — 300 с.
3. Economic Recovery Tax Act of 1981 [Электронный ресурс] URL: <https://www.congress.gov/bill/97th-congress/house-bill/4242> (Дата обращения: 25.05.2017)
4. Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981 [Электронный ресурс] URL: <https://www.congress.gov/bill/97th-congress/house-bill/3982> (Дата обращения: 25.05.2017)
5. Social Security Legislation Amendment Act 1983 [Электронный ресурс] URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A02786> (Дата обращения: 25.05.2017)
6. Tax reform act of 1986 [Электронный ресурс] URL: <http://www.jct.gov/jcs-10-87.pdf> (Дата обращения 25.05.2017)
7. The Family Support Act of 1988 [Электронный ресурс] URL: <https://www.irp.wisc.edu/publications/focus/pdfs/foc114e.pdf> (Дата обращения: 25.05.2017)

#### II. Другие источники

8. Архив газеты New York Times—March 19, 1982
9. Архив газеты New York Times — December 10, 1986
10. Макиавелли Н. Государь. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. О военном искусстве / Н. Макиавелли. — М.: Мысль, 1997.— 639 с.

11. Мемуары Рональда Рейгана «Жизнь по-американски». Рейган Р. Жизнь по-американски / Р. Рейган. — М.: Новости, 1992. — 742 с.
12. Платон Диалоги / Платон; пер. с древнегреч. В. Карпов. — М.: Азбука-классика, 2009.—448 с.
13. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права: пер. с франц. / Ж.Ж. Руссо, В.М. Гессен. — М., КАНОН-пресс, 1998. — 580 с.
14. Сборник высказываний президента Рональда Рейгана «Откровенно говоря. Избранные речи». Рейган Р. Откровенно говоря. Избранные речи. / Р. Рейган. — М. : Новости, 1990. — 400 с.
15. Debate between the President and Former Vice President Walter F. Mondale in Louisville, Kentucky. October 7, 1984.  
[Электронный ресурс]:URL:  
<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1984/100784a.htm> (Дата обращения: 25.05.2017)
16. Lindert P. Does Big Government Hurt Economic Growth? [Электронный ресурс] // Saint John`s University. URL:  
<http://www.csbsju.edu/documents/clemens%20lecture/lecture/clemenslect04.pdf>
17. O`Neill T. Man of the House / Т. О`Neill. —L., 1987. — 450 p.
18. People Like Us: Reagan, Budget Cuts and the Safety Net [Электронный ресурс] // Vimeo. URL: <https://vimeo.com/112319698> (Дата обращения: 25.05.2017)
19. Public Papers of the President: Ronal Reagan: 1982. Washington, D.C., 1983, vol. 1, P. 359-361.
20. Public Papers of the President: Ronal Reagan: 1981. Washington, D.C., 1983, vol. 2, P. 883-885.
21. Reagan`s Job Approval Ratings Trend [Электронный ресурс] URL:  
<http://www.gallup.com/poll/116677/presidential-approval-ratings-gallup-historical-statistics-trends.aspx> (Дата обращения: 25.05.2017)
22. Ronald Reagan`s announcement for Presidential Candidacy 13/11/1979  
[Электронный ресурс] // Reagan Library. URL:  
<https://www.reaganlibrary.archives.gov/archives/reference/11.13.79.html>

23. Ronald Reagan: First Inaugural Address [Электронный ресурс] // YouTube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=IleiqUDYpFQ> (Дата обращения: 25.05.2017)
24. The Carter–Reagan Presidential Debate. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.debates.org/index.php?page=october-28-1980-debate-transcript> (Дата обращения: 25.05.2017).
25. United States Department of the Treasury, Bureau of the Public Debt [Электронный ресурс] // URL: [https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/pd/histdebt/histdebt\\_histo4.htm](https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/pd/histdebt/histdebt_histo4.htm) (Дата обращения: 25.05.2017)

## ЛИТЕРАТУРА

1. Абдулатипов Р. Г. Опыты федерализма / Р. Г. Абдулатипов ; под ред. Л.Ф. Болтенкова. — М.: Республика, 1994. — 318 с.
2. Американское правительство: единство в многообразии. — М.: Магистр, 1997. — 355 с.
3. Боботов С. В Введение в правовую систему США / С.В. Боботов. — М.: НОРМА, 1997. — 285 с.
4. Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 5, История. — 2008. — Вып 4. — С.159-162.
14. Замошкин Ю. Современное политическое сознание в США / Ю. Замошкин. — М.: Наука, 1980. — 448 с.
5. Захаров А. Федерализм и деволюция: Опыт США // Конституционное право: Востоевропейское обозрение. 1999. № 4 . С. 17- 22.
6. Золотых В. Р. Реформа американской системы социального вспомоществования в 1996-2002 годах: новые приоритеты // Американский ежегодник. — 2004. — С.200-232.
7. Золотых В.Р. Р. Рейган и социальные консерваторы. Некоторые направления социальной политики в 1980-е гг. // Научные ведомости. Сер. История. Политология. Экономика. Информатика. . — 2010. . —№ 13 (84).
8. Иванян Э.И. Рональд Рейган хроника жизни и времени / Э. И. Иванян. — М.: Мысль, 1991. — 420 с.

9. Маклаков М. Иностранное конституционное право / М. Маклаков. — М.: Юрист, 1996. — 286 с.
10. Мельвиль А.Ю. Социальная философия современного американского консерватизма / А.Ю. Мельвиль. — М.: Политиздат, 1980. — 143 с.
10. Мельвиль А.Ю. Идеология американского консерватизма// США - экономика, политика, идеология: [сборник]. М., 1978. № 11. С. 39.; Рахшмир П.Ю. Консерватизм в современном мире // Всеобщая история: дискуссии, новые подходы. 1989. Вып. 1. С. 200–201.
11. Мишин А.А. Государственное право США / А.А. Мишин. — М.: Наука, 1976. — 206 с.
12. Никифоров А.С. Государственный строй США / А.С. Никифоров. — М.: Юрид. Лит. , 1976. — 328 с.
13. Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом / Под общ.ред. проф. Дж. Трабера. — М.: Прогресс, 1994. —345с.
14. Рахшмир П.Ю. Консерватизм в современном мире // Всеобщая история: дискуссии, новые подходы. — Вып. 1, 1989. — С. 200 -201
15. Рахшмир П. Ю. Вариации на тему консерватизма / П. Ю. Рахшмир. — Пермь: Издательство Пермского Государственного Университета, 2004. —205 с.
16. Сморгунова Л. В. Политико-административное управление (учебник) / Л.В. Сморгунова— М.: РАГС, 2004. — 205 с.
17. Согрин В.В. Исторический опыт США / В.В. Согрин. — М.: Институт всеобщей истории РАН, 2010. — 584 с.
18. Соколов Н. Н. Становление российского федерализма в контексте американского опыта// Вестн. Том.гос. ун-та. История. 2015. № 4. С 55.
19. США и Канада. Экономика, политика, идеология. — М.: Наука, № 2, 1988. — с.28.
20. Токвиль А. Демократия в Америке: пер. с франц. / Г. Дж. Ласки. — М.: Прогресс, 1992. — 554 с.
21. Топорнин Б. Н. Конституционная реформа – путь к правовому государству / Б.Н. Топорин. — М.: Наука, 1990. — 335 с.



22. Тоффлер Э. Третья волна / Э. Тоффлер. — М.: АСТ, 2004. — 481 с.
23. Фарукшин М. Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт / М.Х. Фарукшин. — Казань: Издательство Казань, 1998. — 335 с.
24. Фурман Ф. О филантропии в Америке. От эры колоний до наших дней / Ф. Фурман.—М.: Издательские решения, 2013. — 328 с.
25. Червонюк В. И. Федеративное государство / В. И. Червонюк, Г.И. Иванец. — М.: Юридическая литература, 2002. — 432 с.
26. Чиркин В. В. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 150-158.
27. Шило В.Е. Канадский федерализм и международные отношения / В.Е. Шило. — М.: Наука, 1985. — 230 с.
28. Шило В. Е Современный федерализм в контексте международных отношений / В.Е. Шило. — М.: Наука, 1998. — 255 с.
29. Яценко А. С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства / А.С. Яценко. —СПб.: Либроком, 1999. — 408 с.
30. Berkowitz E. Changing the Meaning of Welfare Reform /E. Berkowitz. —N.Y.: Hoover Institution Press Publication, 1984. —334p.
31. Berkowitz P. Constitutional Conservatism: Liberty, Self-Government, and Political Moderation. —N.Y.: Hoover Institution Press Publication, 2013. . — 146 p.
32. Berman W.C. America's Right Turn. From Nixon to Clinton / W.C. Berman.— Baltimore, 2001. —192 p.
33. Bernstein J. Welfare Reform: Fixing the System Inside and Out / J. Bernstein, I. Garfinkel. — Westport, 1997.— 255 p.
34. Brown D.M. States and Provinces In the International Economy / D.M. Brown. — Berkeley.: Kingston, 1993.— 400 p.
35. Cannon L. President Reagan: The Role of a Lifetime / L. Cannon.—N.Y., 1991. — 705 p.
36. Davies G. The Welfare State. The Reagan Presidency. Pragmatic Conservatism and Its Legacies/ G. Davies.—Lawrence, Kansas, 2003. — 344 p.

37. Duignan Peter; Alvin Rabushka Welfare Reform in The United States in the 1980s/ P. Duignan, A. Rabushka. —N.Y., 1980. —868 p.
38. Edwards L. Conservative Revolution / L. Edwards. —N.Y.: Free Press, 1999.—400 p.
- 39.Elazar D.B. American Federalism: A View from the States / D.B. Elazar. —N.Y.: Harpercollins College Div, 1984.—288 p.
- 40.Elazar D.B. The American Partnership: Intergovernmental Cooperation In the Nineteenth Century United States / D.B. Elazar. —Chicago: University of Robertson, 1962.— 328 p.
41. Dilger R. J. Federal Grants to State and Local Governments: A Brief History. Washington / R.J. Dilger.— D.C.: Congressional Reseach Service, 2003. —120 p.
42. Ginsberg L. Conservative Social Welfare Policy / L. Ginsberg.— Chicago: Brooks Cole, 1998. — 270 p.
43. Howard C. The Hidden Welfare State / C. Howard.— Princeron: Princeton University Press, 1997. —272 p.
44. Kettl, D. F. The Fourth Face of Federalism / D. F. Kettl.— Baton Rouge, CA.: Louisiana State University Press, 1981. —457 p.
- 45.Kline J.M. United States Federalism and Foreign Policy / J.M. Kline, D.M. Brown. — Berkeley, CA.: Institute of Governmenal Studies Press, University of California, 1993. — 350 p.
- 46.Lockard D. The Politics of State and Local Government / D. Lockard. —London: The Macmillan Co, 1983.—430 p.
47. Marquardt K. J. Römische Staatsverwaltung / K. J. Marquardt. – New York: Arno Press, 1878. — 305 p.
48. Mervin D. Ronald Reagan and the American Presidency / D. Mervin.— London: Routledge, 1990. — 248 p.
49. Olson M. The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities / M. Olson. — Yale University: Yale University Press, 1982. — 276 p.
- 50.Ostrom V. The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society / V. Ostrom. — San Francisco: IcsPr, 1991.— 301 p.

51. Pemberton W. *Exit with Honor: The Life and Presidency of Ronald Reagan* / W. Pemberton. — NY.: Routledge, 1998. — 344 p.
52. Rawls J. *Theory of Justice* / J. Rawls. — Harvard: Harvard University Press, 1971.— 560 p.
53. Stefancic, J. *No Mercy. How Conservative Think Tanks and Foundations Changed America's Social Agenda* / J. Stefancic, R. Deldago. —Philadelphia: Temple Press, 1996. — 227 p.
54. Troy G. *The Reagan Revolution* / G. Troy.— Oxford: Oxford University Press, 2009. — 255 p.
55. Tygiel J. *Ronald Reagan and the Triumph of American Conservatism* / J. Tygiel. — NY., Oxford: Oxford University Press, 2005. — 300 p.
56. Walker D.B. *The Rebirth of Federalism: Slouching toward Washington* / D. B. Walker. — Chatham: CQ Press, 1995. — 1400 p.

Уважаемый пользователь! Обращаем ваше внимание, что система «Антиплагиат» отвечает на вопрос, является ли тот или иной фрагмент текста заимствованным или нет. Ответ на вопрос, является ли заимствованный фрагмент именно плагиатом, а не законной цитатой, система оставляет на ваше усмотрение.

## Отчет о проверке № 1

**ФИО:** Михайлов Сергей Анатольевич  
**дата выгрузки:** 10.06.2017 12:28:47  
**пользователь:** [sliverlight@mail.ru](mailto:sliverlight@mail.ru) / ID: 3587577  
 отчет предоставлен сервисом «Антиплагиат»  
 на сайте <http://www.antiplagiat.ru>

### Информация о документе

**№ документа:** 11  
**Имя исходного файла:** Осовной ВКР.docx  
**Размер текста:** 165 кБ  
**Тип документа:** Не указано  
**Символов в тексте:** 136351  
**Слов в тексте:** 16921  
**Число предложений:** 959

### Информация об отчете

**Дата:** Отчет от 10.06.2017 12:28:48 - Последний готовый отчет  
**Комментарии:** не указано  
**Оценка оригинальности:** 92%  
**Заимствования:** 8%  
**Цитирование:** 0%



Оригинальность: 92%  
 Заимствования: 8%  
 Цитирование: 0%

### Источники

Доля в тексте	Источник	Ссылка	Дата	Найдено в
2.8% [1] не указано		<a href="http://wiseowl.ru">http://wiseowl.ru</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
0.94% [2] не указано		<a href="http://window.edu.ru">http://window.edu.ru</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
0.93% [3] не указано		<a href="http://ref.by">http://ref.by</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет