

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІСТОРІЇ США

УДК 94(73):316.334.3

<http://doi.org/10.17721/2521-1706.2016.02.178-184>

Марія Кравченко,
аспірантка,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка

ЗАКОН «ПРО ЗАЙНЯТІСТЬ» 1946 Р. В США ТА ЙОГО РОЛЬ У РОЗВИТКУ АМЕРИКАНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

***Анотація.** На основі джерел, враховуючи напрацювання американських дослідників, у статті здійснено ґрунтовний аналіз Закону «Про зайнятість» 1946 р. в Сполучених Штатах Америки та визначено його роль у розвитку американського суспільства. Актуальність обраного дослідження зумовлена наявністю протилежних оцінок даного закону серед американських істориків, практичною відсутністю в українському науковому просторі праць з даної проблематики та можливістю використання американського досвіду зі зниження рівня безробіття в Україні.*

Стаття містить критичний огляд умов та ідей, під впливом яких впроваджувався даний закон. Також авторкою розглянуті позиції послідовників та опонентів створення в США механізму регулювання рівня зайнятості. Крім того, в статті не лише проаналізовані основні положення Закону «Про зайнятість» 1946 р. в США, а й виявлені його історичні наслідки для розвитку американського суспільства.

У підсумку авторка пропонує власне бачення вирішення проблеми оцінки Закону «Про зайнятість» 1946 р., на основі якого доводить, що дискусія навколо прийняття цього закону та її компромісне завершення стали запорукою його впливу навіть на сьогодення США.

Ключові слова: США, Закон «Про зайнятість» 1946 р., ідея «повної зайнятості».

Закон «Про зайнятість» 1946 р. став результатом обговорення ідеї «повної зайнятості» в США на початок 40-х рр. ХХ ст. в колах американської політичної та інтелектуальної еліти, яка виникла внаслідок бажання уникнути великих обсягів безробіття часів економічної кризи 30-х рр. ХХ ст. після завершення II світової війни. Однак роль, яку відіграв цей закон у розвитку американського суспільства, не обмежується 40-ми рр. ХХ ст., адже Закон «Про зайнятість» 1946 р. надав цілу низку нових повноважень державі щодо підтримки загального добробуту американського населення, якими владні кола в США користуються і сьогодні. Зрозуміло, що це вкрай актуально і для сучасної України з її труднощами з усуненням безробіття.

Переходячи до історіографії даної проблематики, слід відмітити, що ще в другій половині 40-х – на початок 50-х рр. ХХ ст. в американському науковому просторі розповсюдилась тенденція висвітлювати історію Закону «Про зайнятість» 1946 р. у контексті передумов та причин його виникнення, порівняння прийнятого законодавства з його початковим варіантом – законопроектом «Про повну зайнятість» 1945 р. Ця тенденція простежується як у перших працях економістів-держслужбовців С. Саїкфрат [12] та Е. Сітовські [13], так і у першому ґрунтовному дослідженні Закону «Про зайнятість» 1946 р. С. Бейлі [3].

У такому ж дусі проблематика Закону «Про зайнятість» 1946 р. розкривалася і в працях американських істориків 80-х – 90-х рр. ХХ ст., присвячених як

американській соціальній політиці [16, р. 156], так і періоду президентства Г. Трумена в цілому [6, р. 170]. Разом з тим, слід згадати про статтю К. Сантоні цього періоду, в якій автор, хоча і притримується загальноприйнятої традиції критики Закону «Про зайнятість» 1946 р. у порівнянні з його початковим варіантом 1945 р., все ж робить спробу виявити позитивні економічні наслідки, яким сприяв цей закон [11]. У свою чергу, Д. Делонг опублікував протилежне бачення даного питання, вважаючи, що Закон «Про зайнятість» 1946 р. виявився абсолютно недоречним для американської традиції вільного підприємництва [5, р. 51].

Серед найсучасніших праць американських істориків зустрічаються як дослідження, які продовжують нівелювати будь-яке значення Закону «Про зайнятість» 1946 р. для майбутніх поколінь американців, як, наприклад, монографія Т. Руф 2011 р. [9], так і праці, автори яких намагаються спростувати пануючі у попередні роки стереотипи. Так, М. Бірнс наводить аргументи, які суперечать думці про те, що адміністрація Г. Трумена виявила слабку підтримку ініційованому у 1945 р. законопроекту «Про повну зайнятість», і, навпаки, доводять, що його уряд зробив усе можливе, щоб закон, спрямований на регулювання рівня зайнятості в США, був прийнятий [4, р. 31].

Найбільш ґрунтовним дослідженням Закону «Про зайнятість» 1946 р. є всі підстави вважати монографію Е. Васем 2013 р., в якій наводиться не тільки історія та критика цього закону, а й простежується спроба пояснення авторкою того, як значення для американців Закону «Про зайнятість» 1946 р. в США трансформувалося протягом наступних десятиліть ХХ–ХХІ ст. [15, р. 153-161].

Отже, з огляду на таке розмаїття думок серед американських істориків щодо Закону «Про зайнятість» 1946 р. та практичну відсутність праць з даної проблематики у сучасних українському, російському та колишньому радянському наукових просторах, метою даного дослідження є сучасний неупереджений аналіз Закону «Про зайнятість» 1946 р. в США та визначення його ролі для розвитку американського суспільства.

Перш за все, слід зазначити, що Закон «Про зайнятість» 1946 р. в США виник під впливом ідеї «повної зайнятості», науковим підґрунтям якої стали праці британського економіста Д. М. Кейнса. Економічна модель, яку він розробив, пропонувала в якості засобу уникнення криз та депресій запровадження високого рівня попиту на ринку. З цією метою держава мала використовувати всі засоби для досягнення повної зайнятості, у тому числі перерозподіл прибутків населення на користь безробітних [1, с. 60].

Серед американської політичної еліти найбільшим прихильником ідеї «повної зайнятості» ще в часи II світової війни був віце-президент Ф. Д. Рузвельта, попередник Г. Трумена на цій посаді, Г. Воллес. У свою чергу, в 1942 р. була видана перша праця так званого «американського Кейнса» – професора з Гарварду Е. Хансена, який з наукової точки зору обґрунтовував необхідність запровадити «повну зайнятість» населення у післявоєнних Сполучених Штатах [16, р. 155].

Разом з тим, пересічні американці початку 40-х рр. ХХ ст. були мало знайомі з теорією «кейнсіанства», проте їм були добре відомі проблеми безробіття. Адже в 1929–1933 рр. в США відбулась найбільша в історії країни економічна криза («Велика депресія»), наслідком якої стало 25% безробітних [5, р. 46]. Цей показник вдалося знизити в середньому до 18% адміністрації Ф. Д. Рузвельта шляхом впровадження державної системи громадських робіт та відновлення приватного

сектору американської економіки. Остаточо ж загроза втрати роботи в американців зникла з розгортанням II Світової війни, коли державне замовлення на оборонні потреби країни забезпечило робочими місцями навіть жінок і афро-американців, які ще в др. пол. 30-х рр. мали найменші шанси отримати роботу [6, р. 24].

Такі обставини поширювали побоювання в американському суспільстві щодо повторення кризи та масового безробіття по завершенні війни, адже попереду була демобілізація ветеранів, перехід економіки на мирні рейки і закриття військових заводів. Про це свідчить опитування 1944 р., в якому тільки 40% респондентів були впевнені, що матимуть роботу після II Світової війни [15, р.149]. З іншого боку, американський бізнес, збагачений військовими прибутками, ставився категорично до можливості втручання держави у справи ринку у післявоєнний період, у тому числі, і з метою підвищення рівня зайнятості, сподіваючись на повернення принципів вільного підприємництва дорозвельтівських часів.

Саме під впливом вищезгаданих ідей, соціально-економічних умов та суспільних настроїв ще з 1943 р. у Сенаті США стартували дискусії щодо створення законодавчої бази для впровадження «повної зайнятості» населення. В результаті, відповідний законопроект був розроблений та модифікований сенаторами Дж. Мюрреєм, Р. Вагнером, Е.Томасом та Д. Махоні. Так, законопроект «Про повну зайнятість», відомий як «Біль Мюррея» за ім'ям найактивнішого його ініціатора, був представлений на розгляд 79-го Конгресу у січні 1945 р. [3].

Він складався з 5 розділів, у яких йшлося про наступне: 1. Акт має назву «Закон «Про повну зайнятість» 1945 р.»; 2. Всі американці мають право на отримання корисної та регулярної роботи; для отримання такого права за федеральним урядом має бути встановлений обов'язок гарантувати постійну повну зайнятість в країні; з цією метою федеральний уряд має забезпечити такий обсяг інвестицій та витрат, який необхідний для досягнення повної зайнятості; 3. Президент має презентувати на затвердження Конгресу генеральну програму з досягнення повної зайнятості [11, р. 13]; 4. Над цією програмою протягом року має працювати Рада економічних консультантів як дорадчий орган виконавчої влади при Президентові; 5. Запропонована Президентом програма має бути обговорена та оцінена Об'єднаним комітетом з національного бюджету у Конгресі [13, р. 26-27].

Необхідно відмітити, що ідея «повної зайнятості» отримала стійку підтримку Президентами Ф. Д. Рузвельтом, а після його смерті в квітні 1945 р. – Г. Труменом, про яку свідчили їхні публічні заяви, починаючи з січня 1944 р. [10]. Не дивлячись на це, такий революційний для американського суспільства законопроект не був сприйнятий однозначно, що відобразилось на дебатах у Конгресі. Сенат затвердив «Біль Мюррея» майже без поправок, а от у Палаті представників республіканці та південні демократи об'єднались у консервативну коаліцію, яка протистояла цьому законопроекту цілий рік.

У центрі політичних дискусій опинився весь другий розділ «Біля Мюррея» та саме формулювання назви закону – «Про повну зайнятість». Так, консерватори стверджували, що такий закон знищить американське вільне підприємництво через можливість втручання уряду в економічний розвиток США шляхом забезпечення «такого обсягу інвестицій та витрат, який необхідний для досягнення повної зайнятості» (у «кейнсіанстві» цей принцип відомий як «компенсуюче

фінансування») [11, р. 9]. У відповідь прихильники законопроекту наполягали на тому, що уряд, у першу чергу, буде сприяти підвищенню рівня зайнятості у приватному секторі і тільки у разі необхідності (наприклад, під час економічної кризи) буде створювати додаткові робочі місця у системі державних громадських робіт.

Крім того, опонентів ідеї «повної зайнятості» лякала й можливість того, що держава на її реалізацію буде витратити занадто багато коштів, що призведе до збільшення дефіциту бюджету. Проте ліберали, спираючись на ідеї «кейнсіанства», пояснювали, що відсутність безробіття навпаки сприятиме підвищенню рівня прибутків американців і як наслідок рівня купівельної спроможності населення, що врешті-решт збалансує американський бюджет [12].

Також консервативна коаліція вказувала, що такий закон може надати додаткових важелів уряду в управлінні державою, що призведе до повернення практики регулювання цін, обсягів продукції та розмірів заробітної платні, як це було за часів II Світової війни. На що ліберальні кола відповідали, що всі рішення, рекомендовані для підвищення рівня зайнятості, будуть прийматися тільки через Конгрес, а тому залишаться в руках американського народу [12]. Крім того, у центрі цієї дискусії опинилась і доцільність створення Ради економічних консультантів як дорадчого планового органу.

Що ж стосується суспільної думки щодо необхідності втілення Законопроекту «Про повну зайнятість» в життя, то, як свідчить опитування журналу «Форчун», тільки 38,1% американців підтримували постійне втручання держави у питання працевлаштування [15, р. 140]. Такі показники були результатом післявоєнного економічного підйому в США, за якого приватний сектор забезпечував достатній рівень зайнятості без втручання держави.

Всі вище перелічені умови змушували творців та прихильників «Біля Мюррея» погодитись на компроміс. Зрештою, 2 лютого 1946 р. було прийнято Закон «Про зайнятість». Г. Трумен спробував накласти президентське вето на відхилення у формулюванні назви закону від ідеї «повної зайнятості». Ще в січні 1946 р. у своєму щорічному зверненні до Конгресу та радіо промові у лютому 1946 р. Президент наполягав на підтримці «справжнього закону», який унеможливить зростання безробіття в США [15, р. 140], маючи на увазі «Біль Мюррея». Однак вето Г. Трумена було подолано у Конгресі, і вже 20 лютого 1946 р. Президент підписав цей закон у запропонованому варіанті, відмічаючи, що: «...такий результат – це не те, на що я сподівався» [14].

Таким чином, у 1946 р. було прийнято цілком новий Закон, який мав мало спільного з ідеєю «повної зайнятості», яка, власне, і дала поштовх до його створення. В результаті Закон «Про зайнятість» містив наступні положення: 1. Акт має назву «Закон «Про зайнятість» 1946 р.»; 2. Федеральний уряд зобов'язаний сприяти максимальним рівням зайнятості, виробництва та купівельної спроможності; 3. Президент має презентувати у Конгресі на початку кожного року Економічну доповідь, метою якої є виконання пункту 2. 4. Рада економічних консультантів має стежити за економічним розвитком країни, робити прогнози та щорічний звіт, консультувати та допомагати Президенту розробляти Економічну доповідь; 5. Об'єднаний комітет Конгресу з питань Економічної доповіді має розглядати основні положення, запропоновані Президентом; координувати їх з відповідними комітетами Конгресу та представляти результати своїх досліджень

щодо можливості втілення рекомендацій Президента в життя не пізніше 1 травня поточного року [2].

У такому компромісному варіанті Закону «Про зайнятість» враховувались побоювання та побажання усіх сторін дискусії, що розгорнулася у Конгресі та в американському суспільстві у 1945–1946 рр. Так, консерваторам вдалося відхилити саме формулювання у назві і меті закону ідею «повної зайнятості», право кожного американця на отримання роботи, яке гарантує держава та систему «компенсуючого фінансування» (можливість використання урядом таких інвестицій та витрат, яких буде достатньо для забезпечення повної зайнятості) [13, р. 27].

Однак, не дивлячись на відхилення від таких ключових «кейнсіанських» позицій у кінцевому варіанті Закону «Про зайнятість», американським лібералам вдалося створити на державному рівні структури економічного планування, відмовитись від збалансованого бюджету (що означало, що протягом економічних спадів уряд міг використовувати державні кошти на подолання безробіття, збільшуючи дефіцит бюджету) [12].

Таким чином, головною особливістю Закону «Про зайнятість» 1946 р. в США стало те, що згідно йому американці отримали не державу-гаранта робочого місця для кожної працездатної людини, як того бажали ініціатори цього законодавства, а державу-гаранта сприятливого економічного клімату, який забезпечить роботою кожного бажаного, насамперед, у приватному секторі. Не дивлячись на те, що в 1940-х рр. прихильники «кейнсіанства» та боротьби держави з безробіттям в США сприйняли такий результат як поразку [4, р. 32], в історичній перспективі Закон «Про зайнятість» 1946 р., завдяки своєму гнучкому змісту, зміг відіграти позитивну роль у розвитку американського суспільства.

По-перше, ще за президентства Г. Трумена (1945–1953 рр.) створені як дорадчі органи Рада економічних консультантів та Об'єднаний комітет Конгресу з питань Економічної доповіді перетворились на потужні впливові інтелектуальні плануючі осередки, програми яких допомогли утримувати показник безробіття на рівні 4% (що, до речі, відповідало показникам безробіття за умов «повної зайнятості» (1-5%)) [15, р. 5].

По-друге, протягом наступних 20-ти років рівень безробіття в США в середньому складав 4,6%. Вже за наслідками «нафтової кризи» з 1973 р. до 1975 р. безробіття зросло до загрозливих 8%, і «кейнсіанські» заходи виявилися безсилими у подоланні цих показників [11, р. 13]. При цьому Президент Р. Рейган у 80-х рр. ХХ ст., який в цілому підтримував політику державного невтручання у справи ринку, все одно робив щорічні Економічні доповіді, відводив чільне місце порадам Ради економічних консультантів, чиї розробки використовував у своїй економічній політиці, відомій як «рейганоміка» [15, р. 158-159].

Зазначений факт доводить, що консенсус, якого досягли американські законотворці в 1946 р., створив дієвий довготривалий механізм ефективного державного планування соціально-економічного розвитку Америки. Це дає підстави стверджувати, що те, що на січень 2016 р. показник безробіття в США складав тільки 4,9% [7], частково є здобутком і Закону «Про зайнятість» 1946 р.

Отже, Закон «Про зайнятість» 1946 р. в США відіграв спрямовуючу роль у розвитку американського суспільства. З одного боку, його прийняття означало, що американське суспільство визнавало право держави на помірковане економічне

планування, було зрозумілим, що економіка країни не може розвиватись без регулювання з боку уряду, адже повторення «Великої депресії» 1929–1933 рр. не бажала жодна з соціальних груп населення США [9].

З іншого боку, затвердження досягнення максимального рівня зайнятості за головну мету цього закону означало кардинальний поворот у політиці боротьби з безробіттям в країні: якщо за часів Ф. Д. Рузвельта, завдяки програмам громадських робіт, американці навчилися усувати наслідки масового безробіття, то за Законом «Про зайнятість» 1946 р. створювався механізм, який мав унеможливити його появу.

Як підсумок, зважаючи на активне використання в сьогоденній американській практиці створених у 1946 р. механізмів, таких як щорічна Економічна доповідь Президента, Рада економічних консультантів та Об'єднаний комітет Конгресу з питань Економічної доповіді, доречними та прозорливими видаються наступні слова Г. Трумена: «Закон «Про зайнятість» 1946 р. – це не кінець, а скоріше початок шляху...до отримання здорової економіки та створення можливостей отримати роботу всім, хто може і хоче працювати» [13].

Література

1. Кейнс Д. М. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное / Джон Мейнард Кейнс; [пер. с англ. Е. В. Виноградова]. – М.: ЭКСМО, 2007. – 960 с.
2. An Act to Declare a National Policy on Employment, Production, and Purchasing Power, and for Other Purposes of 1946. [Electronic resource]. – URL: https://fraser.stlouisfed.org/scribd/?title_id=1099&filepath=/docs/historical/congressional/employment-act-1946.pdf#scribd-open.
3. Bailey S. K. Congress Makes A Law / S. K. Bailey. – New York: 1950. [Electronic resource]. – URL: <https://www.questia.com/read/3477081/congress-makes-a-law-the-story-behind-the-employment>.
4. Byrnes M. S. The Truman Years, 1945–1953 / Mark S. Byrnes. – 2nd ed. – London: Routledge, 2014. – 188 p.
5. DeLong J. B. Keynesianism, Pennsylvania-Avenue Style: Some Economic Consequences of the 1946 Employment Act / J. Bradford DeLong // Journal of Economic Perspectives. – 1996. – Vol. 10. – P. 41-53. – [Electronic resource]. – URL: <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257>.
6. Donovan R. J. Conflict and Crisis: The Presidency of Harry S. Truman, 1945–1948 / Robert J. Donovan. – 2nd ed. – Missouri: University of Missouri Press, 1996 – 473 p.
7. Employment Situation Summary // United States Department of Labor. [Electronic resource]. – URL: <http://www.bls.gov/news.release/empsit.nr0.htm>.
8. Final Report on the WPA Program 1935–1943. – Washington: U. S. Government Printing Office, 1947. – 154 p.
9. Roof T. American Labor, Congress, and the Welfare State, 1935–2010 / Tracy Roof. – Baltimore: JHU Press, 2011. [Electronic resource]. – URL: <https://books.google.ru/books?id=sojdN0hrku0C&pg=PA1936&dq>.
10. Roosevelt F. D. State of the Union Message to Congress, 1944 / F. D. Roosevelt. – [Electronic resource]. – URL: http://www.fdrlibrary.marist.edu/archives/address_text.html.
11. Santoni C. J. The Employment Act of 1946: Some History Notes / C. J. Santoni // Federal Reserve Bank of St. Louis Review. – 1986. – Vol. 68. – P. 5-16. – [Electronic resource]. – URL: https://research.stlouisfed.org/publications/review/86/11/Employment_Nov1986.pdf.
12. Sciiakfrath S. S. The Employment Act of 1946 / Sybil S. Sciiakfrath // University of Illinois Bulletin. – 1947. – Vol. 44. – № 48. [Electronic resource]. – URL: https://archive.org/stream/employmentactof111univ/employmentactof111univ_djvu.txt.
13. Scitovszky A. The Employment Act of 1946 / Ann Scitovszky // Social Security Bulletin. – 1946. – P. 29-56. [Electronic resource]. – URL: <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v9n3/v9n3p25.pdf>.
14. Statement by the President Upon Signing the Employment Act. [Electronic resource]. – URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=12584>.

15. Wasem E. Tackling Unemployment: The Legislative Dynamics of the Employment Act of 1946 / Ellen Wasem. – Kalamazoo: W. E. Upjohn Institute, 2013. – 241 p.

16. Weir M. The Politics of Social Policy in the United States / Margaret Weir, Ann Shola Orloff, Theda Skocpol. – Princeton: Princeton University Press, 1988. – 465 p.

Mariia Kravchenko,

Надійшла до редколегії 19.08.2016

Postgraduate Student, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine.

THE EMPLOYMENT ACT OF 1946 IN THE USA AND ITS ROLE IN THE DEVELOPMENT OF AMERICAN SOCIETY

***Abstract.** Based on sources, considering findings of American researchers, the article provides a detailed analysis of the Employment Act of 1946 in the USA and defines its role in the development of American society. Actuality of the chosen research is due to the presence of opposing estimates of the Act among American historians, the lack of researches related to this subject in Ukrainian scientific area and the possibility to use American experience to reduce unemployment in Ukraine.*

This article contains a critical review of the conditions and ideas, under which influence the Act was implemented. The author also considered arguments of the followers and opponents of employment regulation in the USA. Besides, not only the main provisions of the Employment Act of 1946 in the USA are analyzed in the article, but also its historical consequences for the development of American society are revealed.

As a result the author proposes her own view on the problem of evaluation of the Employment Act of 1946. Based on this view the author proves that the debate around the adoption of this Act and its compromise completion became the key to influence of the Employment Act of 1946 in the USA even nowadays.

***Key words:** the USA, the Employment Act of 1946, «full employment» idea.*

УДК 327(73)

Tetiana Perga,

Ph.D. in History, senior researcher,
State Institution «Institute of the world history
of National Academy of Science of Ukraine»

PRESERVATION OF HISTORIC AND NATURAL HERITAGE IN USA: NEW ACCENTS

***Abstract.** Features of the public policy in the preservation of historic and natural heritage in the United States and its specific features, among which an integrated approach that gives for natural resources and picturesque scenery, along with historical monuments, national heritage significance are investigated. It is analyzed the origin of this policy, which was born after the end of the XIX century, when after the Civil War in the USA increased the interest to history and rich natural resources. It is concluded that environmental policy in the USA, which included the achievements of social and political movements, such as conservation and historical preservation, gave impetus to the policy of saving the national heritage. The main directions of the state policy in the field of protection the natural resources are analyzed, in particular: taking into account the preservation of historical and natural attractions in the city planning and construction; stimulation the interest of citizens to the recreation in the national historical and natural parks, which stimulates development of appropriate infrastructure; building close links with education and giving URL to these places to wide auditory (in the first place – schoolchildren, students and teachers); taking into account the imperatives of combating with climate change. It is proved, that they reflect not only the national specificity, but also meet the challenges of today.*

***Keywords:** USA, conservation, historical preservation, heritage, environmental policy, Theodore Roosevelt.*