

УПРАВЛЕНИЕ ПЛАНИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ США И ПРОБЛЕМА ЗАНЯТОСТИ (1940—1943)

В. С. Васильев, В. О. Печатнов

Проблема занятости, воплощаемая в хронической многомиллионной армии безработных, — одна из самых неразрешимых задач капиталистического общества. Являясь ареной напряженной классовой борьбы, безработица остается объектом пристального внимания как со стороны трудящихся, так и правящих кругов. Начиная с 30-х годов в США неоднократно предпринимались попытки смягчить остроту этой проблемы, разрабатывались и предлагались различные средства и методы государственной политики в этой области¹. В данной статье авторы рассмотрели один из малоизвестных эпизодов этой истории, связанный с деятельностью созданного администрацией Рузвельта Управления планирования национальных ресурсов (УПНР) в годы второй мировой войны.

Одной из отличительных черт политической жизни США периода второй мировой войны были беспрецедентная интенсивность и размах дебатов о планах послевоенного развития страны. Разработкой планов на послевоенный период занимались сотни государственных, общественных и частных организаций: научно-исследовательские центры, благотворительные фонды, профсоюзы, предпринимательские ассоциации, специальные комитеты обеих палат конгресса, религиозные организации, местные органы власти и т. п. По неполным подсчетам, к 1944 г. только на федеральном уровне в этой деятельности активно участвовали 33 агентства и ведомства².

Бесчисленные проекты и прогнозы заполнили печать, образовалось море научной и популярной литературы, посвященной общей тематике «планирования на послевоенный период». Не будет преувеличением сказать, что в Америке больше думали и тревожились о будущем мире, чем о гремевшей вдалеке войне, окончание которой предвещало для страны, по выражению журнала «Нью рипаблик», новый Пирл-Харбор — «Пирл-Харбор мира, а не войны»³.

Для таких опасений имелись самые серьезные основания. Экономическая состоятельность реформ «нового курса» так и не была

¹ Подробнее см.: Гаузнер Н. Д. Научно-технический прогресс и рабочий класс США. М., 1968; Мальков В. Л. «Новый курс» в США: Социальные движения и социальная политика. М., 1973; Сивачев Н. В., Языков Е. Ф. Новейшая история США, 1917—1972. М., 1972; США: государство и экономика. М., 1976.

² Galloway G. Post-War Planning in the United States. N. Y., 1942, p. 13; Post-War Planning in the United States. An Organization Directory, 20th Century Fund. N. Y., 1944, p. XV.

³ New Republic, 1943, Aug. 2, p. 139.

доказана в мирные годы, и искусственный бум военных лет, казалось, лишь давал временную отсрочку решающей проверке эксперимента по спасению американского капитализма, предпринятого правительством Ф. Рузвельта в 30-е годы. Ощущение непрочности экономической ситуации было всеобщим. Страна, признавал деловых кругов, «не пережила кризиса в своей системе... Хотя впервые с 1929 г. американцы располагают обилием рабочих мест, память о 30-х годах для них так же реальна, как и сама война»⁴.

В обзоре по послевоенному планированию, проведенному influentialным фондом «Двадцатого века» в 1942 г., отмечалось: «Всеобщее убеждение заключается в том, что проблемы государственного правления, экономики и общества, стоявшие перед страной со времен великой депрессии, по-прежнему останутся с нами в большей или меньшей степени и после нынешней войны»⁵. Под властью «кризисного психоза» (термин Дж. Гэлбрейта)⁶ находилось и подавляющее большинство экономистов. В 1941 г. 60% опрошенных членов Американской экономической ассоциации предсказывали серьезный кризис после войны⁷; в последующие годы, вплоть до самого конца войны, их прогнозы стали лишь немногим более оптимистичны⁸.

Наиболее взрывоопасной в политическом отношении стороной подобного экономического кризиса, как показал уже и опыт 30-х годов, была угроза массовой безработицы. Необходимость ее предотвращения, смягчения проблемы занятости после войны для сохранения существующих общественных порядков, поскольку американский народ, как говорил Ф. Рузвельт, «не примет массовой безработицы»⁹, ясно осознавалась как администрацией, так и основными группировками правящих кругов. Важным компонентом проблемы занятости в силу обстоятельств военного времени становились ветераны войны, поскольку именно эти 12 млн. человек в военной форме по окончании войны могли составить основу армии безработных. Демобилизация, совпадающая с разгаром ожидавшегося экономического кризиса и многократно его усиливающая¹⁰, грозила стать мощным детонатором социального протеста.

Таким образом, проблема ветеранов придавала дополнительный импульс всему послевоенному планированию США, ибо, как подчеркивалось в наиболее известном в годы войны исследовании этой проб-

⁴ *Fortune*, 1943, Oct., p. 111.

⁵ *Galloway G.* Op. cit., p. 3—4.

⁶ *Galbraith J.* The American Capitalism. N. Y., 1952, p. VI.

⁷ *Howenstine E., Jr.* The Economics of Demobilization. Wash., 1944, p. 49.

⁸ *Woytinsky W.* What Was Wrong in Forecasts of Post-War Depression? — *Journal of Political Economy*, 1947, vol. 55, N 2, p. 143; *Hagen E.* The Reconversion Period: Reflections of a Forecaster. — *Review of Economics and Statistics*, 1947, vol. 29, N 2, p. 96.

⁹ The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt: Vol. 1—13 / Compl. and col. by S. I. Rosenman. N. Y., 1938—1950, vol. 13, p. 504.

¹⁰ «Период массовой демобилизации, — писал, например, в этой связи журнал „Форчун“, — неизбежно совпадает со временем серьезнейшей опасности массовой безработицы... С солдатами в Америку вернется кризис» (*Fortune*, 1943, Oct., p. 111).

лемы, «не готовиться к их возвращению — значит подготавливать катастрофу»¹¹.

Хотя Ф. Рузвельт и говорил аллегорически, что на время войны «доктор выиграть войну» сменил «доктора новый курс», администрация отнюдь не упускала из виду проблем послевоенного развития. Сам президент неоднократно подчеркивал необходимость заблаговременной подготовки к решению этих задач («разгар войны — самое время для подготовки к миру»), с тем чтобы «условия 1932 — начала 1933 г. больше не повторились»¹².

Главным плановым органом администрации стало Управление планирования национальных ресурсов (National Resources Planning Board), деятельность которого пока не получила освещения в отечественной литературе¹³.

Первоначально оно было создано в июле 1933 г. в качестве отдела планирования Администрации общественных работ, которая в силу уникального для США характера и масштабов деятельности испытывала острую необходимость в долгосрочном плановом подходе. Опыт работы на этом самом важном в Америке 30-х годов участке государственного сектора в экономике во многом повлиял на эволюцию данного ведомства, побуждая его сотрудников — в большинстве энтузиастов «нового курса» из академического мира США — к более широкому и комплексному взгляду на стоящие перед страной проблемы. При поддержке министра внутренних дел Г. Икеса и Ф. Делано (дяди Ф. Рузвельта) функции отдела планирования вскоре были расширены: в июне 1934 г. его вывели из подчинения Администрации общественных работ, а еще через год преобразовали в межведомственный Комитет национальных ресурсов (National Resources Committee), который должен был заниматься всем комплексом проблем, относящихся к планированию и использованию национальных ресурсов — как природных, так и людских¹⁴.

И хотя идея межведомственного комитета оказалась нежизнеспособной и он действовал преимущественно как консультативный орган при кабинете, этот период стал для него весьма плодотворным в плане анализа долгосрочных и назревавших социальных и экономических проблем, обычно выпадавших из поля зрения остальных федеральных ведомств.

Подробная оценка воздействия комитета на практическую политику рузвельтовской администрации в довоенные годы требует самостоятельного исследования¹⁵, однако бесспорно, что он интел-

¹¹ Waller W. The Veteran Comes Back. N. Y., 1944, p. 247.

¹² The Public Papers..., vol. 12, p. 449, 573—574.

¹³ Неразработанность этого вопроса признавалась и в американской историографии. См.: The Truman Period as a Research Field / Ed. by R. Kirkendall. Columbus, 1967, p. 97. В последние годы интерес американских историков к этому вопросу заметно возрос; появилась первая специальная монографическая работа об УПНР (Clawson M. New Deal Planning. The National Resources Planning Board. Baltimore; London, 1981), прослеживающая в основном его ведомственно-организационную историю.

¹⁴ Karl B. Charles Merriam and the Study of Politics. Chicago, 1974, p. 245—246.

¹⁵ О раннем этапе деятельности УПНР см.: Karl B. Executive Reorganization and Reform in the New Deal. Cambridge (Mass.), 1963, p. 76—79, 202—203, 214,

лектуально ориентировал администрацию¹⁶, по существу взяв на себя функцию заблаговременной социальной диагностики. Исходное кредо нового ведомства было сформулировано уже в его первом докладе 1934 г.: «Опыт современности показывает, что ни одна политическая или экономическая система, если она не приспосабливается к суровым реальностям экономики и государственного правления, не предпринимая смелых инициатив в планировании для лучшего будущего, не может быть защищена от взрыва в результате социального недовольства со стороны чувствующих себя обездоленными существующим порядком вещей»¹⁷.

В 1935—1939 гг. комитет осуществил обширную серию исследований по таким разнообразным направлениям, как использование и планирование природных ресурсов на уровне штатов и регионов, состояние и формы использования земельного фонда США, развитие городов и жилищного строительства, перспективы и последствия демографических сдвигов, использование энергоресурсов страны, динамика и уровень потребления, организация государственной научно-технической политики¹⁸. Пристальное внимание комитет уделил проблемам занятости и структуры американской экономики, подготовив три исследования в области государственных программ занятости¹⁹ и доклад в двух томах об эффективном использовании национальных ресурсов для производства товаров и услуг, который по существу содержал наметки государственной политики стимулирования экономического роста, чему США стали следовать сразу же после окончания второй мировой войны. Он также явился прообразом ежегодного экономического доклада президента, публикация которого началась в 1946 г.²⁰

Президент внимательно следил за работой комитета, регулярно знакомился с его продукцией, принимая меры для ее популяризации²¹. По плану реорганизации исполнительной власти, разработанному администрацией в 1937 г., предусматривалось поднять статус комитета, превратив его в центральный плановый орган — Управление планирования национальных ресурсов для координации государ-

257; Jones B. A Plan for Planning in New Deal.— *Social Science Quarterly*, 1969, Dec., vol. 50, N 3, p. 525—534; Graham O., Jr. *Toward a Planned Society*. N. Y., 1976, p. 52—55.

¹⁶ Graham O., Jr. *Op. cit.*, p. 57.

¹⁷ Цит. по: Merriam Ch. The NRPB: A Chapter in American Planning Experience.— *American Political Science Review*, 1944, vol. 38, N 6, p. 1076.

¹⁸ State Planning. A Review of Activities and Progress. Wash., 1935; State Planning. Programs and Accomplishments. Wash., 1937; Technological Trends and National Policy. Wash., 1937; The Problems of a Changing Population. Wash., 1938; Consumer Incomes in the United States: Their Distribution in 1935—1936. Wash., 1938; The Future of State Planning. Wash., 1939; Energy Resources and National Policy. Wash., 1939; Research — A National Resource. Wash., 1938, 1941. Pt 1, 2. Полный перечень всех 370 исследовательских докладов, подготовленных за весь период существования этого ведомства, содержится в кн.: Clawson M. *Op. cit.*, p. 326—347.

¹⁹ Clark J. Economics of Planning Public Works. Wash., 1935; Public Works Planning. Wash., 1936; Public Works in Prosperity and Depression. Wash., 1937.

²⁰ The Structure of the American Economy. Wash., 1939, 1940. Pt 1, 2.

²¹ Karl B. Charles Merriam and the Study of Politics, p. 271.

ственных программ²². Хотя этот план, как известно, в силу сильного сопротивления был осуществлен далеко не полностью, по закону о правительственной реорганизации 1939 г. УПНР во главе с Ф. Делано наряду с Бюро бюджета вошло в состав созданного Исполнительного управления президента, перейдя, таким образом, под его непосредственный контроль, что еще более усилило враждебность к управлению со стороны консерваторов.

По закону 1939 г. за УПНР закреплялись два основных направления деятельности: подготовка заявлений политического характера и программ для долгосрочного планирования национальных ресурсов, а также рекомендаций по укреплению и стабилизации экономики; разработка и ежегодная корректировка программ общественных работ²³.

Приближавшаяся война с предстоявшей затем реконверсией ставила всю проблематику национальных ресурсов в новую плоскость и представляла для УПНР исключительный интерес, учитывая его приверженность идее долгосрочного общенационального планирования. Не случайно уже с конца 1940 г. — более чем за год до Пирл-Харбора — оно занялось, по указанию президента, разработкой планов послевоенного развития²⁴, вступив в новый этап своей деятельности.

Как отмечалось в одном из основных программных документов управления, «самой жизненно важной задачей планирования в экономической области будет поддержание полной занятости и предотвращение длительного кризиса... Экономическая и социальная стабильность США, а значит и других стран, в громадной степени зависит от нашей способности предотвратить массовую безработицу»²⁵.

Годы «нового курса» выявили хронический характер массовой безработицы в США: несмотря на все усилия правительства, ее уровень в предвоенные годы оставался очень высоким — 17,2% в 1939 г. и 14,6% в 1940 г.²⁶ Это вынуждало УПНР отказаться от традиционного «циклического» взгляда на безработицу и признать необходимость долгосрочных структурных мер для борьбы с ней. В итоговом докладе УПНР об экономических последствиях общественных работ за 1933—1938 гг., подготовленном в 1940 г. под руководством Дж. Гэлбрейта, говорилось: «Мы более не можем быть уверены в том, что безработица есть циклическая проблема, возникающая и исчезающая по мере ротации экономики между фазами спада и подъема. Безработица, вполне возможно, представляет

²² *Polenberg R. The Decline of the New Deal, 1937—1940.* — In: *The New Deal* / Ed. by J. Braeman et al. Columbus, 1975, vol. 1. The National Level, p. 250.

²³ *National Resources Planning Board. Functions. Organization. Authority. Activities.* Publications. Wash., 1941, p. 11.

²⁴ *F. Roosevelt to the NRPB, November 12, 1940.* — In: *Bailey S. Congress Makes a Law.* N. Y., 1956, p. 26 (note).

²⁵ *National Resources Development, Report for 1942.* Wash., 1943, p. 6.

²⁶ *The Statistical History of the United States. From Colonial Times to the Present.* Wash., 1976, p. 135.

собой постоянную проблему, возникающую ввиду продолжающегося сокращения объема частных капиталовложений».

Опыт 30-х годов показал, что основным прямым методом борьбы с безработицей является государственная занятость, которая к тому же, как продемонстрировал уже в тот период итоговый анализ УПНР, оказалась весьма эффективным методом использования людских ресурсов. Поэтому специалисты управления предвидели в будущем необходимость «долгосрочного расширения объема занятости в общественном секторе»²⁷. Но их планы отнюдь не ограничивались одними общественными работами.

Деятели УПНР находились под сильным влиянием кейнсианства, которое в те годы внедрялось в экономическую и политическую мысль США²⁸. В управлении активно сотрудничали такие американские экономисты — последователи Кейнса, как А. Хансен, В. Леонтьев, У. Хабер, С. Харрис и некоторые другие. Опыт «нового курса» и второй мировой войны подтвердил для них необходимость сохранения государственного регулирования, и прежде всего высокого уровня государственных расходов в качестве стабилизатора состояния экономики. Государственный сектор рассматривался, по выражению ведущего экономического советника УПНР А. Хансена, как «маховик по отношению к частному сектору»²⁹. Поэтому главная задача по окончании войны, считал У. Хабер, — найти «мирный эквивалент расходам и занятости, вызванным войной»³⁰.

В соответствии с логикой кейнсианства и политическими симпатиями либералов из УПНР и их единомышленников роль такого эквивалента в условиях мирного времени должны были играть социальные расходы государства, призванные поддерживать достаточный уровень занятости и совокупного покупательного спроса, служить, по словам Хансена, своеобразной «огромной оросительной системой, распределяющей покупательную способность равномерно по всей стране»³¹.

Таким образом, уже не благотворительность, а экономическая необходимость становилась главным обоснованием социальных ассигнований³². Дополнительную функциональность этим расходам

²⁷ The Economic Effects of the Federal Public Works Expenditures, 1933—1938. Wash., 1940, p. 107.

²⁸ Garraty J. Unemployment in History. Economic Thought and Public Policy. N. Y., 1978, p. 228—229. Об эволюции неолиберальной политэкономической мысли в США в годы войны см.: Сивачев Н. В. Рабочая политика правительства США в годы второй мировой войны. М., 1974, с. 310—315.

²⁹ Hansen A. The US after the War. N. Y., 1945, p. 25.

³⁰ The American Road from War to Peace: A Symposium.— American Political Science Review, 1944, vol. 38, N 6, p. 1116.

³¹ Hansen A. Op. cit., p. 25.

³² За годы войны эта точка зрения получила широкое распространение. Так, даже в сугубо служебном документе — ежеквартальном послании Управления военной мобилизации и реконверсии президенту и конгрессу в 1945 г. — подчеркивалось, что расширение системы социального обеспечения является «необходимым фактором поддержания массовой покупательной способности, на которой, в свою очередь, основывается полная занятость» (Report by Director of Office of War Mobilization and Reconversion, N 3, p. 64).

придавало осознание за годы войны академическими кругами США необходимости подготовки квалифицированной, трудоспособной рабочей силы, в связи с чем расходы на социальные нужды рассматривались как вложение в «наиболее важный из... национальных ресурсов — рабочую силу», отмечалось в одном из докладов УПНР³³.

Таковы вкратце основные исходные посылки, с которыми специалисты УПНР подходили к проблемам реконверсии и послевоенного развития. Свое развертывание и конкретизацию они получили уже в первых докладах управления 1941—1942 гг. по этим вопросам.

В УПНР внимательно изучали уроки реконверсии в США после первой мировой войны, сопровождавшейся серьезным экономическим спадом, резким обострением классовой борьбы. Основными причинами сложившегося тогда напряженного положения были сочтены стремительное сокращение государственных расходов, отсутствие планирования, особенно при проведении демобилизации, а в целом — хаотичное свертывание государственного регулирования экономики³⁴.

В одном из первых докладов, составленном еще до вступления США во вторую мировую войну, озаглавленном «После обороны — что дальше?», намечались основные направления и задачи предстоящих работ по послевоенному планированию: подготовка демобилизации и программ помощи ветеранам, реконверсия промышленности, общественные работы, реформа системы социального обеспечения и вспомоществования, расширение сферы общественных услуг и некоторые другие³⁵. В этом же документе впервые была сделана попытка сформулировать общие широковещательные цели этих реформ в плане обеспечения каждому гражданину США возможностей для получения адекватного питания, жилья, одежды, образования и медицинского обслуживания, работы, «продвижения» и обеспечения основных свобод³⁶. Эти декларации в дальнейшем послужили основой так называемого экономического билля о правах.

В следующем докладе «После войны — полная занятость», подготовленном А. Хансеном, выдвигались задачи достижения полной занятости после войны и рассматривались необходимые для этого социально-экономические предпосылки. По существу уже здесь в зародыше содержались основные моменты программы либеральных реформ в развитие «нового курса»: расширение базы прогрессивного налогообложения, развертывание системы проектов общественного назначения, включая развитие природных ресурсов, автомобильные дороги, реконструкцию городов, расширенные государственные программы жилищного строительства, а также значительное увеличение расходов на социальное обеспечение и вспомоществование³⁷.

Работа УПНР продолжала пользоваться покровительством и

³³ Post-War Planning..., p. 21.

³⁴ After the War — 1918—1920. Wash., 1943, p. 20—21.

³⁵ After Defence — What? Wash., 1941, p. 9—16.

³⁶ Ibid., p. 7.

³⁷ After the War — Full Employment. Wash., 1942, p. 13—14, 19.

вниманием самого президента, который, невзирая на постоянные наскоки консерваторов на этот орган, считал целесообразным сохранять и поддерживать его в качестве генератора идей, могущих оказаться полезными в будущем. В январе 1942 г. президент направил конгрессу годовой доклад управления, составленный на основе упомянутых работ, намереваясь сделать эту практику традицией в качестве приложения к бюджетному посланию³⁸.

Важное место в деятельности УПНР по послевоенному планированию уделялось подготовке специальных программ для будущих ветеранов. Уже летом 1942 г. по предложению Ф. Делано и с одобрения президента под эгидой УПНР была создана специальная группа из представителей министерств труда, сельского хозяйства, военного министерства, командования ВМФ, администрации по делам ветеранов и некоторых других ведомств, вскоре получившая название «Конференции по послевоенной рабочей силе» (ПМС).

В УПНР исходили из неадекватности программ для ветеранов в прошлом³⁹, которые, хотя и были освящены давней традицией, восходящей к войне за независимость, и предусматривали значительные денежные выплаты, носили сугубо компенсационный характер. Выплаты производились в основном в виде пенсий, бонусов, сертификатов с большой задержкой после окончания войн, зачастую предназначались не столько самим ветеранам, сколько членам их семей или потомству. Тем самым эти программы были оторваны от проблем реконверсии и нуждались, на взгляд деятелей администрации, в серьезной переориентации, с тем чтобы направить их на сглаживание остроты наиболее критического в отношении экономической и политической стабильности периода демобилизации с его главной угрозой — многомиллионной безработицей.

В такой связи назначение ПМС, как сформулировал общее мнение участников на одном из его заседаний глава Администрации по делам ветеранов генерал Ф. Хайнс, по важности уступает лишь «победе в войне», «поскольку наибольшая грядущая опасность перед нами — миллионы безработных ветеранов, бесцельно слопающихся по стране в поисках несуществующей работы»⁴⁰. Для предотвращения этой угрозы акцент был перенесен на всестороннее приспособление ветеранов к послевоенным условиям с учетом общих требований функционирования экономики, вытекающих из кейнсианских установок.

Как с точки зрения морали, так и «с точки зрения опасности для всей экономики ввиду сокращения покупательной способности», — отмечалось в докладе УПНР 1942 г., — на этот раз мы не сможем ограничиться 60 долл. и обратным билетом для каждого демобилизованного»⁴¹.

³⁸ The Public Papers..., vol. 11, p. 52.

³⁹ After the War — 1918—1920, p. 10.

⁴⁰ Цит. по: Olson K. The G. I. Bill, The Veterans and the Colleges. Lexington, 1974, p. 7.

⁴¹ Post-War Planning..., p. 6. Билет домой и 60 долл. получили при демобилизации военнослужащие США после первой мировой войны.

Среди выдвигавшихся новых идей наибольшую поддержку получили предложения о профессиональной переподготовке и обучении ветеранов. Преимущества такого подхода были достаточно очевидны. Прежде всего он не только позволял возвращающимся ветеранам приобрести знания и навыки для включения в невоенное производство, но и давал возможность временно «снять» с рынка труда огромную массу потенциальных безработных⁴². Обучение, отмечал известный социолог У. Уоллер, представляет собой «почти идеальную отдушину для избыточной рабочей силы», так как требует сравнительно небольших затрат, не угрожает конкуренцией частному бизнесу, легко управляется и служит «наилучшим способом сохранения производительности временно неиспользуемой рабочей силы для будущего»⁴³.

Последнее обстоятельство вплотную подводит к другому важному преимуществу такого подхода для правящих кругов США — все более осознаваемой ими необходимости подготовки образованных высококвалифицированных кадров для науки и производства в свете быстрого развития научно-технической революции в годы войны. В вооруженных силах находилась лучшая часть людских ресурсов США; ветераны, отмечалось в одном из докладов Управления военной мобилизации и реконверсии, «составляют ядро рабочей силы, которая потребуется нам для достижения высоких уровней производительности»⁴⁴. В специальном послании конгрессу президент Ф. Рузвельт подчеркивал: «Средства, вложенные в подготовку и обучение ветеранов, дадут большую прибыль с более высокой производительностью труда»⁴⁵.

Особое значение приобрел вопрос о подготовке специалистов с высшим образованием, которая в военные годы намного сократилась⁴⁶. Между тем потребности в них с окончанием войны должны были резко увеличиться. По поручению президента Рузвельта в 1945 г. под руководством видного американского физика В. Буша (в годы войны — директор Управления по научным исследованиям и разработкам, осуществлявшего создание практически всех новейших видов вооружений, включая и ядерное оружие) был подготовлен доклад «Наука: безграничные горизонты», который заложил основы государственной политики США в области науки. Большое внимание в нем уделялось проблемам подготовки научно-технической интеллигенции в послевоенный период, ибо интеллектуальные ресурсы, как отмечалось в докладе, «по своему значению превосходят все остальные национальные ресурсы».

В докладе особо отмечалось значение использования интеллектуального потенциала завтрашних ветеранов: «Будущие лидеры

⁴² Это обстоятельство подчеркивалось как в работах УПНР, так и в посланиях самого Ф. Рузвельта. См.: *Post-War Planning...*, p. 6; *The Public Papers...*, vol. 12, p. 451—452.

⁴³ *Waller W. Op. cit.*, p. 293.

⁴⁴ Report by Director of Office of War Mobilization and Reconversion, N 6, p. 19.

⁴⁵ *The Public Papers...*, vol. 12, p. 451.

⁴⁶ *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*. Wash., 1975, vol. 1, p. 385—386.

науки и техники Соединенных Штатов находятся сейчас в основном в рядах вооруженных сил. Если не будут предприняты исключительные меры для поиска и развития талантов военпослужащих до или после окончания войны, в будущем страна не сможет претендовать на научно-техническое лидерство. Во все времена — мира и войны — отставание в этой сфере может оказаться роковым для нашего уровня и образа жизни»⁴⁷.

Не случайно именно вопросы образования и профессиональной подготовки ветеранов заняли центральное место в итоговом докладе ПМС, направленном президентом конгрессу в июне 1943 г. Помимо распространения на ветеранов страхования по безработице, в нем предусматривались развертывание системы профессионального обучения и продолжение образования для ветеранов за счет государства (один год для всех желающих и специальная система федеральных стипендий сроком до трех лет для наиболее способных). В качестве главного обоснования затрат на эти цели (до 7 млрд. долл.) в докладе указывалось на перспективу массовой безработицы в период реконверсии до 8—9 млн. человек, сопровождаемой возвращением к уровню заработной платы и цен 1939—1940 гг.⁴⁸ Этот веский аргумент обычно замалчивается американскими историками данного вопроса, склонными различать лишь высокие мотивы авторов упомянутых предложений — альтруизм, «чувство благодарности» и т. п.⁴⁹

Исключение составляет, пожалуй, книга К. Олсона об образовательных аспектах программ для ветеранов, который в своих выводах разошелся с основным потоком американской историографии⁵⁰. Именно «страх перед безработными ветеранами», — заключил Олсон, — боязнь того, что если люди в военной форме сменят место в военном строю на место в очереди за хлебом, то они, видимо, потребуют радикальных экономических и политических перемен», стояли за планами законодательства для ветеранов⁵¹.

Программы для ветеранов рассматривались деятелями из УПНР как неотъемлемая часть общего плана послевоенного развития, связанная с ним и общим подходом и конкретными мероприятиями. В заключительном докладе ПМС указывалось, что наряду с ветера-

⁴⁷ Science: The Endless Frontier. Report to the President on a Program for Post-war Scientific Research by V. Bush. Director of Office of Scientific Research and Development. Wash., 1945, p. 130, 157.

⁴⁸ Demobilization and Readjustment. Wash., 1943, p. 8. Аналогичный прогноз давало Бюро рабочей статистики и ряд других государственных ведомств. См.: Proceedings of Post-War Planning Press Conference. Chicago, December 9—11, 1943, p. 3.

⁴⁹ В этом духе выдержана, например, работа Д. Росса (*Ross D. Preparing for Ulysses. Politics and Veterans during World War II*. N. Y., 1969) — наиболее обстоятельное в современной американской литературе исследование происхождения программ для ветеранов в годы второй мировой войны, не говоря уже о менее профессиональных и хрестоматийных версиях.

⁵⁰ Что было отмечено и рецензентами этой работы. См.: *American Historical Review*, 1975, vol. 80, N 4, p. 1059.

⁵¹ *Olson K. Op. cit.*, p. 23, 24.

нами профессиональное обучение, хотя и в меньшем объеме, должно быть распространено и на гражданских рабочих, подлежащих увольнению из военного производства; «любые специальные меры для ветеранов следует увязывать с существующей системой социальной помощи, предназначенной для гражданского населения в целом»⁵².

Ветераны представлялись лишь частью — пусть самой взрывоопасной — общей проблемы реконверсии рабочей силы и предотвращения глубоких социальных потрясений. Наиболее полное развитие эта общая стратегия получила в следующем, последнем ежегодном докладе УПНР «Развитие национальных ресурсов», опубликованном в начале 1943 г.⁵³

В нем давался обзор состояния послевоенного планирования, предлагались общие ориентиры программы реконверсии и, наконец, в качестве важнейшего направления ее развития намечалась широкая программа реформы системы социального обеспечения и помощи. Здесь были собраны воедино основные из предыдущих предложений УПНР о значительном расширении существующих программ системы социального обеспечения — страхования по безработице, старости, болезни и др. Выдвигались и новые идеи — федеральной помощи высшему образованию в виде стипендий, государственном субсидировании медицинского обслуживания и жилищного строительства для нуждающихся, введение льготных продовольственных купонов для бедняков, создание специального министерства по вопросам социального обеспечения, образования и здравоохранения.

В докладе намечалась обширная программа действий по обеспечению полной занятости, предусматривавшая провозглашение ответственности государства за поддержание полной занятости, возвращение на еще более широкой и планомерной основе к системе общественных работ и трудовых лагерей молодежи времен 30-х годов. Доклад включал в себя и основные идеи ПМС в области программ для ветеранов.

Идеологическим обрамлением всего плана стал новый билль о правах, провозглашавший право каждого американца «на работу со справедливой оплатой, адекватное питание, жилье и медицинское обслуживание, образование, безопасность, свободу от страха перед старостью, нуждой, болезнями и безработицей, право на отдых и равенство перед законом»⁵⁴.

Реальная подоплека этих внушительных деклараций приоткрывалась в сопроводительном послании президента конгрессу, где, в частности, говорилось: «Необходимо иметь более четкое представление о том, каким должен быть мир ближайшего будущего, для того, чтобы поддерживать боевой дух наших вооруженных сил и рвение наших промышленных рабочих. Мы должны всколыхнуть и направить мечты и чаяния всех народов — свободных или пока еще

⁵² Demobilization and Readjustment, p. 41.

⁵³ National Resources Development, Report for 1943, Wash., 1943.

⁵⁴ Ibid., p. 3.

порабощенных — к новым целям, которые могут быть достигнуты по окончании войны»⁵⁵.

Именно этот побудительный мотив — мобилизовать собственное население для задач военного времени и заполучить эффективное оружие в международной идеологической борьбе в соревновании с социализмом — был еще одним важным источником реформизма военных лет. «Значительная часть Европы и Азии с окончанием войны неизбежно окажется под влиянием русской идеи, — отмечалось в специальном выпуске журнала „Нейшн“ в ноябре 1943 г., посвященном послевоенному планированию. — Многие ответственные лидеры начинают сознавать, что русская угроза имеет в сущности не военный, а идеологический характер».

Даже такой консервативный орган, как еженедельник «ЮС ньюс энд Уолрд рипорт», признавал в те дни существование «глубокой социальной озабоченности примером России... Россия способна обеспечивать полную занятость в условиях полного государственного контроля, тогда как Соединенные Штаты и Великобритания могут столкнуться после войны с серьезной проблемой безработицы»⁵⁶. И если до войны, продолжал в упомянутой статье «Нейшн», опыт СССР был еще сравнительно мало известен, то после войны и боевого сотрудничества «станет невозможно отравлять умы людей в отношении России так, как это делалось прежде»⁵⁷.

Вторая мировая война и предстоящий период реконверсии становились новым этапом в соревновании противоположных социальных систем, в успешном исходе которого Вашингтон был отнюдь не уверен. Отсюда — повышенная озабоченность буржуазных идеологов США состоянием своего внутреннего «тыла», их стремление усилить в глазах собственного населения и мира в целом притягательность капиталистического образа жизни, проходившего серьезное испытание на жизнеспособность.

«Становится все более ясно, — отмечалось в докладе УПНР „После войны — к безопасности“, — что системы правления пользуются лояльностью и верой, только если оправдываются на практике. Политическая демократия, не воплощаемая в экономические реальности, не имеет большой притягательной силы. Для того чтобы за нее стоило умирать, политическая система должна порождать общество, в котором стоило бы жить... Таким образом, чтобы выжить, наша демократия должна адекватно обеспечить миллионы людей, непосредственно зависящих от общественных источников дохода. Сейчас эта задача демократии приобретает особое значение. Ее нельзя больше рассматривать просто как вопрос сентиментального гуманизма; она не только отвечает экономическим интересам общества, но и превратилась в передовой рубеж национальной обороны»⁵⁸.

Но вернемся к программному докладу УПНР 1943 г. При всей

⁵⁵ Ibid., p. 11.

⁵⁶ US News and World Report, 1943, Sept. 3, p. 37.

⁵⁷ Nation, 1943, Nov. 27, p. 644.

⁵⁸ After the War — Toward Security. Wash., 1942, p. 18—19.

декларативности и расплывчатости это был весьма смелый и далеко идущий для того времени план социальных реформ. Не случайно его окрестили в печати «американским планом Бивериджа», хотя в действительности он был составлен раньше этой известной реформы системы социального обеспечения Великобритании и в свою очередь использовался ее авторами⁵⁹. Следует подчеркнуть, что эта программа была не просто прихотью кучки сотрудников УПНР, а кульминацией общей тенденции либерально-реформистской мысли, продолжавшей подспудно развиваться даже в период отступления «нового курса» и получившей новый импульс в годы войны. В сущности это была теоретическая проекция развития «нового курса» на послевоенные годы, потенциально способная, как писал журнал «Нью рипаблик», «стать для 40-х годов тем, чем новый курс был для 30-х»⁶⁰.

В то же время программы УПНР резко расходились с доминирующей неоконсервативной тенденцией в послевоенном планировании, отражавшей прежде всего интересы монополистических кругов. Хотя крупный капитал также страшился нового «большого кризиса» и массовой безработицы, которые грозили повернуть массы против системы «свободного предпринимательства»⁶¹, он был настроен очень негативно в отношении расширения социальных функций государства и государственного сектора в экономике. При всех вариациях установки «большого бизнеса» на реконверсию сводились к свертыванию государственной регламентации и созданию «максимально благоприятного климата» для расширения частнокапиталистического производства, которое рассматривалось в качестве единственного способа решения проблемы занятости⁶².

Вполне закономерно, что предложения УПНР вызвали противоречивую реакцию в стране. Их активно поддерживали КПП, либеральные сторонники «нового курса» в конгрессе, демократические организации.

Многие лозунги и конкретные предложения управления — прежде всего в области расширения социального обеспечения и достижения полной занятости — совпадали с требованиями профсоюзов и других демократических сил, нередко давая им теоретическое обоснование⁶³. По данным опросов общественного мнения, анализируемым в закрытых сводках аппарата Белого дома для президента, подавляющее большинство американцев поддерживали идеи гарантируемой государством занятости, бесплатного медицинского обслуживания нуждающихся и т. п.⁶⁴ В то же время Уолл-стрит, Национальная ассоциация промышленников, консерваторы и реак-

⁵⁹ *Merriam Ch. Op. cit.*, p. 1083.

⁶⁰ *New Republic*, 1943, Apr. 19, p. 523.

⁶¹ См., например: *Fortune*, 1943, Oct., p. 206; *Business Week*, 1943, Jan. 2, p. 72; *Johnson E. Your Stake in Capitalism.*— *Reader's Digest*, 1943, Febr., p. 5.

⁶² *Howenstine E., Jr. Op. cit.*, p. 53; *Chamber of Commerce. Post-War Readjustments*, Bulletin N 1. *Why Plan for Post-War Period?* Wash., 1943, p. 7—8.

⁶³ См., например: *Fuller H. Labor Post-War Plans.*— *New Republic*, 1943, Oct. 4, p. 454—455; *Marcantonio V. Security with F. D. R.* N. Y., 1944, p. 11—12.

⁶⁴ *Olson K. Op. cit.*, p. 118 (note).

пионеры кричали о «тоталитаризме» и «социализме», которыми якобы чреваты эти проекты⁶⁵.

В глазах консерваторов УПНР оставалось символом ненавистной социал-реформистской традиции 30-х годов, посягнувшей на миф о неограниченных возможностях системы «свободного предпринимательства», на самую «американскую мечту». Член палаты представителей от штата Нью-Йорк Дж. Табер, один из ярых врагов управления, негодовал в конгрессе, что «оно исходит из теории о том, что экономическая система Америки не в состоянии позаботиться об американском народе и что по окончании войны... придется ввести какую-то псевдозанятость или занятость на общественных работах... Сохранить УПНР — значит по существу признать, что Америка умерла. Оно выражает позицию пораженчества, согласно которой у Америки нет будущего»⁶⁶. Враги «нового курса» в конгрессе, такие, как конгрессмен-демократ от Миссисипи Дж. Ранкин, обещали сделать все, чтобы «эта программа никогда не стала законом»⁶⁷.

И они сдержали слово. В обстановке растущего контрнаступления реакции инициатива в конгрессе, особенно после выборов 1942 г., принадлежала консерваторам. К этому времени они уже добились ликвидации ряда федеральных ведомств с либеральной репутацией — гражданского корпуса сохранения ресурсов, администрации по обеспечению работой, национальной администрации по делам молодежи. Напумевший доклад УПНР стал последней каплей, решившей судьбу и этого управления: 26 июня палата представителей прекратила его финансирование под надуманным предлогом «дублирования» им работы других ведомств, что не помешало при этом предусмотрительно запретить передачу функций УПНР любому другому государственному органу. Администрация получила серьезное предупреждение относительно пределов допустимого либерализма в послевоенном планировании.

Рузвельт, «примирившийся к началу 1943 г. с потерей УПНР»⁶⁸ под давлением консерваторов, предпочел не растрачивать свой скудеющий политический капитал на серьезную стычку с конгрессом в этом вопросе. Крах УПНР наглядно показал неготовность и неспособность правящих кругов США пойти на новые крупные социальные реформы и принять на себя столь далеко идущие обязательства по обеспечению полной занятости. Последний план управления, писал в этой связи журнал «Нью рипаблик», «может породить в умах людей такие надежды и ожидания в отношении послевоенного периода, которые правящие группировки Америки будут не готовы удовлетворить и предпочтут даже не возбуждать»⁶⁹.

Для Рузвельта, который пока воздержался от активной поддерж-

⁶⁵ Blum J. M. *Was for Victory. Politics and American Culture during World War II*. N. Y., 1976, p. 237—238.

⁶⁶ Цит. по: Karl B. Charles Merriam and the Study of Politics, p. 280, 281.

⁶⁷ New York Times, 1943, Mar. 12.

⁶⁸ Clawson M. *Op. cit.*, p. 238.

⁶⁹ New Republic, 1943, Apr. 19, p. 524.

ки плана УПНР, предпочитая использовать его в качестве «пробного шара», конец агентства явился еще одним доводом против выдвижения единой крупномасштабной программы реформ. Непревзойденный мастер в «искусстве возможного», он и на сей раз придерживался пути постепенных частичных мер на отдельных направлениях, тщательно учитывая фактор времени и политической конъюнктуры.

Наиболее взрывоопасные в политическом отношении аспекты программы УПНР были пока отложены в сторону; когда сенаторы Р. Вагнер и Д. Мэррей предложили летом 1943 г. законопроект о серьезной реформе системы социального обеспечения в развитие плана УПНР, президент занял позицию благожелательного нейтралитета.

В то же время менее спорные предложения УПНР о программах для ветеранов в октябре-ноябре 1943 г. были представлены конгрессу в виде президентских посланий⁷⁰. Предусмотрительный Рузвельт и здесь замаскировал их авторство: ни словом не упомянув УПНР и ПМС, он ссылаясь лишь на выводы специально созданного им в конце 1942 г. комитета вооруженных сил по вопросам послевоенного образования военнослужащих. Хотя выводы этого комитета, по своему составу тесно переплетавшегося с ПМС, совпадали с предложениями заключительного доклада последнего, ненавистное для консерваторов клеймо «нового курса» было с них снято⁷¹.

В следующем, 1944 г., когда перед Рузвельтом стояла задача активизации остатков демократической коалиции «нового курса» для победы в выборах, он вернулся к лозунгам УПНР. Президент отчетливо сознавал, что, несмотря на наступление реакции, массы трудящихся выступали за сохранение и развитие реформ «нового курса». Второй (или «экономический») билль о правах, лозунги полной занятости (60 млн. рабочих мест) и повышения благосостояния народа стали лейтмотивом всей его предвыборной кампании, начиная с январского послания о положении в стране и кончая большой речью в Чикаго накануне выборов⁷².

Пока это были общие декларации, обещания продолжения курса реформ после войны («мы не собираемся переводить часы назад, а будем двигаться вперед»), но уже в следующем ежегодном послании конгрессу (6 января 1945 г.) Рузвельт наметил меры в области социального обеспечения, медицинского обслуживания, жилищного строительства и образования, пообещав представить соответствующие конкретные предложения позднее⁷³. После возвращения с Ялтинской конференции президент отдал распоряжение помощникам о подготовке соответствующих проектов по всем этим вопросам⁷⁴.

⁷⁰ The Public Papers..., vol. 12, p. 449—455, 525—526.

⁷¹ Ross D. Op. cit., p. 92.

⁷² The Public Papers..., vol. 13, p. 41—42, 372.

⁷³ Ibid., p. 378, 503—505.

⁷⁴ Rosenman S. Working with Roosevelt. N. Y., 1952, p. 514—515.

Рузвельт не успел приступить к реализации своих замыслов, но эти реформистские планы и идеи, во многом почерпнутые из арсенала УПНР, не умерли вместе с Рузвельтом. Наметки его последних социальных реформ легли в основу известного сентябрьского (1945 г.) послания Г. Трумэна (из 21 пункта)⁷⁵, а те позже стали сердцевинной всех программ «справедливого курса» следующей администрации демократов. Идеи либеральных кейнсианцев из УПНР о роли государства в обеспечении занятости нашли отражение в принятом в 1946 г. законе о занятости, утвердившем в ограниченном объеме принцип ответственности государства за обеспечение занятости и создавшем механизм разработки государственной экономической политики⁷⁶.

Программа «справедливого курса» Трумэна была реализована, как известно, далеко не полностью, да и закон о занятости оказался весьма далек от первоначальных замыслов его авторов. Иной была судьба другой части наследия либерального реформизма УПНР — планов в отношении ветеранов.

К концу 1943 г. эти планы вступили в фазу законодательного оформления. В декабре в конгресс был внесен законопроект сенатора Э. Томаса об образовании для ветеранов, составленный на основе соответствующих предложений ПМС и осенних (1943) президентских посланий. В январе следующего года сенатор Д. Кларк и конгрессмен Дж. Ранкин внесли в обе палаты комплексный билль о помощи ветеранам, получивший прозвище «солдатского билля о правах». В нем были собраны все основные из уже выдвинутых администрацией предложений, объединенные общей целью адаптации ветеранов к условиям мирной жизни и производства.

Администрация, как уже было показано, с самого начала стремилась увязать помощь ветеранам с общей программой реконверсии и избегала по возможности выделять ветеранов в особую привилегированную группу. Этим отчасти объяснялась ее невосприимчивость к идее комплексного «омнибусного» билля исключительно для ветеранов. Даже после того как подобные попытки окончились для администрации неудачей (самой заметной было исключение из закона 1943 г. о профессиональной переподготовке статей, касавшихся получивших увечья гражданских рабочих), Рузвельт продолжал рассматривать специальные меры помощи для ветеранов в качестве своего рода тарана, создающего прецедент для осуществления сходных мер в отношении гражданского населения⁷⁷.

Этот подход резко противоречил позиции консерваторов, а кроме того, такой влиятельной «группы давления», как организация ветеранов. Последние строили свою деятельность на принципе исключи-

⁷⁵ *Davies R. Social Welfare Policies.*— In: *The Truman Period as a Research Field*, p. 161.

⁷⁶ Подробнее о истории и значении этого закона см.: *Лихачева И. В. У истоков послевоенной экономической политики США.*— Новая и новейшая история, 1971, № 4. См. также: *Bailey S. Congress Makes a Law: A Story Behind the Employment Act of 1946.* N. Y., 1956.

⁷⁷ *Rosenman S. Op. cit.*, p. 394—395.

тельного статуса ветеранов, не считаясь с интересами других слоев населения. Консерваторы — противники социальных реформ усматривали в подходе президента опасную тенденцию использовать ветеранов, по словам того же Дж. Ранкина, «как предлог для огромных ассигнований в целях общей социальной реконструкции»⁷⁸. Поэтому и те и другие выступили общим фронтом против курса социальных реформ для всего населения страны.

Вместе с тем консерваторы, как и другие буржуазные политики, отлично сознавали необходимость умиротворения ветеранов для поддержания социально-политической стабильности в стране; но если Рузвельту и другим либералам программы помощи ветеранам представлялись только началом более широкого социального маневрирования, то для консерваторов весь реформизм на этом должен был заканчиваться. Весьма показательно, что основные попытки либералов в конгрессе в 1944—1945 гг. добиться для рабочих гражданских отраслей промышленности хотя бы некоторых видов помощи, сходных с предоставляемыми ветеранам (законопроект Мэррея—Трумэна—Килгора о страховании по безработице и законопроект Вагнера—Эллендера—Тафта о жилищном строительстве), были торпедированы в сенате консерваторами⁷⁹. Не могли ускользнуть от их внимания и другие возможные преимущества заботливого ветеранов, способного превратить их из потенциально подрывной силы в охранительно-консервативную за счет использования таких традиционных для недавних военнотружущих США качеств, как урпатриотизм, привычка к дисциплине, воспитанный армейской индоктринацией воинствующий американизм и антикоммунизм.

Консерваторы видели в ветеранах, при условии их успешной адаптации, средство расширения своей социальной базы, потенциального союзника в борьбе с демократическими силами и стремились противопоставить их другим группам трудящихся, в первую очередь объединенным в тред-юнионы. Характерно, что сам солдатский билль о правах, например, предусматривал лишение ветеранов, участвующих в забастовках, пособий по безработице и других видов помощи. Тред-юнионы и либералы в конгрессе верно оценили антирабочую направленность этого условия, рассчитанного на то, чтобы «оттолкнуть ветеранов от вступления в профсоюзы» и «внести раскол в ряды рабочего класса»⁸⁰. Однако этот пункт остался в силе.

Наконец, существовали и соображения политической конъюнктуры, способствовавшие одобрению этих программ политиками всех мастей. Ветераны были окружены ореолом защитников страны, вме-

⁷⁸ Цит. по: *Ross D. Op. cit.*, p. 42.

⁷⁹ *Huthmacher J.* Senator Robert F. Wagner and Rise of Urban Liberalism. N. Y., 1968, p. 295, 323; *Polenberg R.* War and Society: The United States, 1941—1945. Philadelphia, 1972, p. 97.

⁸⁰ *Kingsley J.* Veterans, Unions and Jobs. — *New Republic*, 1944, Oct. 23, p. 513—514; *Congressional Record*, 1944, May 18, p. 4672—4673. Подробнее о политике раскола трудящихся в эти годы см.: *Сивачев Н. В.* Указ. соч., с. 330—334.

сте с членами их семей они, по словам тогдашнего вице-президента Г. Трумэна, составляли «наиболее перспективную часть избирателей»⁸¹. Все это объясняет, почему программы помощи ветеранам представлялись конгрессу и правящим кругам США в целом наиболее необходимым и в то же время самым безопасным методом решения проблемы занятости и стимулирования экономики по сравнению с такими нетрадиционными альтернативами реформистского толка, как общественные работы или значительное расширение системы социального обеспечения.

Характерно, что принятие этих программ в глазах консервативного большинства конгресса снимало остроту проблемы занятости после окончания войны. Так, ведущий орган конгресса, занимавшийся вопросами послевоенного планирования, — специальный комитет палаты представителей по послевоенной экономической политике и планированию — в докладе 1944 г. пришел к выводу, что солдатский билль о правах будет достаточным средством решения «одной из самых важных и сложных задач, стоящих перед нацией», — трудоустройства ветеранов и предотвращения массовой безработицы⁸². Отсюда — беспрецедентно легкое прохождение законопроекта в конгрессе. В сенате в качестве соавторов к нему присоединился 81 сенатор из 96, голосование в обеих палатах было единодушным⁸³. 22 июня 1944 г., после подписания президентом, солдатский билль о правах стал законом.

Предусмотренные им программы помощи ветеранам оказали определенное воздействие на социально-экономическую обстановку в США в послевоенные годы.

При их осуществлении в послевоенный период американское государство преследовало следующие цели: повлиять на состав безработных, уменьшая долю ветеранов; смягчить последствия массовой безработицы путем некоторого расширения системы страхования по безработице и объема выплачиваемых пособий для безработных ветеранов; способствовать профессиональному и квалификационному росту рабочей силы США, давая возможность получить высшее и среднее, в том числе техническое, образование тем категориям ветеранов, которые хотели его иметь.

Военнослужащие американских вооруженных сил в соответствии с законом о призыве до 1940 г. имели право быть принятыми на то же рабочее место, с которого были призваны в действующую армию, причем их должность и ставка заработной платы должны были соответствовать допризывным или же быть аналогичными существующим на момент возвращения, как если бы военнослужащий не призывался в действующую армию, а продолжал работать у данного предпринимателя. По имеющимся оценкам, в первые послевоенные годы из 15 млн. трудоспособных ветеранов второй мировой

⁸¹ New York Times, 1944, Aug. 24.

⁸² House Special Committee on Post-War Economic Policy and Planning. (4th Report). Economic Problems of the Reconversion Period. Wash., 1944, p. 15, 20, 24.

⁸³ Congressional Record, 1944, June 10, p. 5853.

войны свыше 5,8 млн. воспользовались этим правом и вернулись к прежним работодателям или к аналогичной работе у другого предпринимателя⁸⁴.

В условиях середины 40-х годов это законодательство, не требовавшее от буржуазного государства практически никаких расходов, явилось одним из первых методов раскола американских трудящихся, противопоставления ветеранов и неветеранов.

Ветеран, демобилизованный из армии, имел право на получение пособия по безработице в 20 долл. в неделю (независимо от числа членов семьи) в течение 52 недель, что, как по размерам выплат, так и в особенности по их продолжительности, намного превышало обычное страхование по безработице. Этой программой были охвачены 8,9 млн. человек, или 59,3% всех трудоспособных ветеранов⁸⁵.

Весьма значительными были программы в области образования и профессиональной подготовки ветеранов. Ветеран имел право по демобилизации из рядов вооруженных сил продолжать обучение в средней или высшей школе с оплатой стоимости учебы государством в течение четырех лет. Он мог получить техническую или профессиональную подготовку с отрывом или без отрыва от производства, и в этом случае государство также выплачивало ему пособия в течение всего периода прохождения подготовки.

Из 7,8 млн. охваченных программами образования и подготовки 2,2 млн. ветеранов (29,2%) обучались в университетах и колледжах, 3,5 млн. (44,9%) — в средней школе, остальные проходили подготовку на промышленных предприятиях и фермах.

Программы помощи ветеранам второй мировой войны сыграли определенную роль в ускорении темпов экономического роста США в первое послевоенное десятилетие, в государственной политике стабилизации экономики путем частичного сокращения безработицы и поддержания потребительского спроса. В экономическом докладе президента США (1950 г.), подводившего итоги пяти годам послевоенной экономической политики США, отмечалось, что программы помощи ветеранам явились одним из важных новых элементов стабильной и антиинфляционной стратегии федерального правительства, благодаря которым «были даны средства в руки тех потребителей, которые наиболее быстро потратили их на гражданские товары»⁸⁶.

В течение одного десятилетия претерпела большие изменения профессиональная структура рабочей силы США. Социальная политика буржуазного государства в первое послевоенное десятилетие способствовала тому, что потребности Америки в квалифицированной рабочей силе в условиях развернувшейся научно-технической революции были в основном удовлетворены. На долю ветеранов приходи-

⁸⁴ Readjustment Benefits: General Survey and Appraisal. Report N 9, pt A. Wash., 1956, p. 52.

⁸⁵ Ibid., p. 44.

⁸⁶ The Mid-Year Economic Report of the President. Transmitted to Congress July 26, 1950. Wash., 1950, p. 27.

лось не только свыше половины мужской рабочей силы США, но они составляли преимущественно ее высококвалифицированную часть. Об уровне профессионально-квалификационной подготовки на весну 1955 г. среди мужчин — ветеранов и неветеранов дают представление данные, помещенные в таблице.

Профессионально-квалификационные группы	Рабочие и служащие					
	до 34 лет *			до 44 лет		
	всего, млн.	ветераны второй мировой войны		всего, млн.	ветераны второй мировой войны	
		численность, млн.	% общего числа данной группы		численность, млн.	% общего числа данной группы
Управляющие и мелкие собственники	0,9	0,6	67	2,3	1,3	59
Профессиональные, технические и высококвалифицированные работники	1,1	0,8	73	2,0	1,3	65
Полуквалифицированные работники	2,0	1,4	70	4,2	2,4	57
Операторы машин и оборудования	2,7	1,6	59	5,0	2,6	52
Вспомогательные рабочие	0,5	0,3	60	1,0	0,5	50
Работники сферы обслуживания	1,5	0,9	60	2,6	1,6	62
Разнорабочие и неквалифицированные рабочие	0,8	0,4	50	1,5	0,7	47
Фермеры, сельскохозяйственные рабочие	0,8	0,3	37	1,8	0,5	28

* Ветеранам второй мировой войны этой возрастной категории, учитывая призывной возраст, было в основном свыше 30 лет.

Источник: Veterans in Our Society: Data on the Conditions of Military Service and on Veterans. Wash., 1956, Staff Report N IV, p. 104.

Характерно, что и по большинству других социально-экономических показателей (размер получаемых доходов, уровень образования, владение собственностью) американские ветераны и члены их семей к середине 50-х годов заметно обогнали категорию неветеранов⁸⁷.

Однако при всех значительных последствиях этих программ, во многом даже превзошедших ожидания их авторов, американскому буржуазному государству не удалось справиться с проблемой занятости в послевоенный период. Средний уровень безработицы в

⁸⁷ Readjustment Benefits: General Survey and Appraisal..., p. 12.

первое послевоенное десятилетие составил 4,2% численности рабочей силы США, а в 1946—1950 гг. — 4,6%⁸⁸. Армия безработных, выросшая в абсолютном выражении в 1946 г. более чем в 2 раза (до 2,3 млн.) по сравнению с 1945 г., в течение 1946—1955 гг. так и осталась на уровне 2,6 млн. Характерно, что уже в тот период безработица особенно тяжело сказалась на положении молодежи, негров, женщин.

И если 60-е годы с их быстрыми темпами экономического роста на время отодвинули проблему занятости на второй план, то экономические кризисы 70-х годов вновь резко ее обострили, тем более что в числе безработных все чаще стали оказываться высококвалифицированные рабочие и служащие, специалисты с высшим образованием, выпускники американских университетов. В этих условиях ведущие политические деятели США либерального толка, ученые в поисках путей выхода из создавшейся ситуации вновь стали обращаться к идеям и опыту стимулирования занятости с помощью государственного сектора, что наиболее ярко выразилось в законопроекте Хэмфри — Хокинса о полной занятости и разгоревшейся вокруг него политической борьбе в 1975—1977 гг.

Подходы, заложенные в билле Хэмфри — Хокинса, по существу представляли собой прямое заимствование идей либеральных экономистов из УПНР, хотя эта связь авторами законопроекта не признавалась, а возможно, и не осознавалась. Провал этой реформы, неосуществимость планов полной занятости в 70-е и 80-е годы, так же как и судьба их исторической предтечи в 40-е годы, продемонстрировали те пределы и противоречия, с которыми связаны попытки решения проблемы занятости в условиях современного развитого ГМК. «Капитализм США, — вынуждены признать сами авторитетные американские буржуазные специалисты, — не способен поддерживать достаточно высокий спрос на адекватно оплачиваемую рабочую силу для того, чтобы обеспечить занятость всем желающим»⁸⁹.

Потому и сбылось пессимистическое пророчество Г. Икеса, сделанное им еще в 1935 г. в служебном меморандуме Ф. Рузвельту. При отсутствии широкомасштабной и постоянно действующей программы общественных работ, писал он, «мы вновь окажемся в социальном и экономическом тупике, когда миллионы мужчин и женщин, способных и стремящихся к труду, не смогут найти работы. Блестящие исследования Вашего Комитета национальных ресурсов (тогдашнее название УПНР. — Авт.) будут пылиться в Национальном архиве, в то время как мы с помощью каких-нибудь допотопных методов будем биться над все той же проблемой чередования периодов процветания и кризиса...»⁹⁰.

То же относится и ко многим другим элементам идейного наследия УПНР как яркого воплощения всей реформистской традиции

⁸⁸ Подсчитано по: Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970, vol. 1, p. 135.

⁸⁹ A Decade of Federal Antipoverty Programs. Achievements, Failures, and Lessons / Ed. by R. Haveman. N. Y., 1977, p. 183.

⁹⁰ H. Ickes to the President, 1935, September 7. — Library of Congress, Harold L. Ickes Papers, Secretary of Interior File, Political (1932—1940), box 229.

«нового курса». Рузвельтовский экономический билль о правах, провозгласивший было гарантированное право каждого американца на работу, жилье, социальное обеспечение, медицинское обслуживание и т. п., по сей день является недостижимым идеалом, в лучшем случае «повесткой дня» на будущее⁹¹.

Не случайно чикагский профессор Б. Карл, один из немногих американских историков, хорошо знакомый с историей УПНР, прослеживая печальную судьбу основных докладов управления, с горечью отмечал: «При прочтении в 70-е годы эти документы предстают своего рода обвинительным актом в адрес существующих в Америке отношений между социальными идеями и социальной политикой, и не только ввиду неспособности общества и государства осознать то, что было очевидно уже 30 лет назад, но и потому, что сами академические круги, которые когда-то произвели эти доклады на свет и впоследствии долго домогались возможности приложения постоянных усилий к решению этих проблем, совершенно забыли о том, что подобная программа уже была проработана и предложена»⁹². Невозможность реализации идеалов равенства и справедливости в условиях капиталистических порядков современной Америки становится очевидной и трезвомыслящим представителям академического мира США, и все более широким массам трудящихся.

⁹¹ *Duffy D. Domestic Affairs. American Problems and Priorities.* N. Y., 1978, p. 20—21.

⁹² *Karl B. Charles Merriam and the Study of Politics*, p. 277.