

КОМІТЕТ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ США В КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНИХ ПРОГРАМ Ф. Д. РУЗВЕЛЬТА

Лариса ШИНКАРЕНКО (Кіровоград)

Стаття присвячена діяльності Комітету економічної безпеки США, його ролі в розробці та прийнятті соціального законодавства адміністрації Ф. Д. Рузвельта.

Ключові слова: Комітет економічної безпеки США, Новий курс, соціальні програми, Закон з економічної безпеки, Закон про соціальне забезпечення.

Статья посвящена деятельности Комитета экономической безопасности США, его роли в разработке и принятии социального законодательства администрации Ф. Д. Рузвельта.

Ключевые слова: Комитет экономической безопасности США, Новый курс, социальные программы, Закон экономической безопасности, Закон Социального обеспечения.

The article is devoted to the Committee on Economic Security of the USA, its role in the development and adoption of social legislation of F. D. Roosevelt

Keywords: Committee on Economic Security, New Deal, social programs, Economic Security Act, Social Security Act.

Важливою складовою в новітній історії США є політика соціально-економічних реформ та ідейно-політичних змін, що були здійснені адміністрацією тридцять другого президента США Ф. Д. Рузвельта, й отримала назву Нового курсу. Пройшло майже вісімдесят років від початку цього періоду, але й дотепер реформи, проведені президентом Ф. Д. Рузвельтом у різних сферах суспільного життя, залишаються актуальними для дослідників з погляду ефективного подолання наслідків світової кризи в країні зі збереженням демократичних інститутів. Актуальною та малодослідженою стороною залишається процес створення та введення в дію соціального законодавства, зокрема Закону про соціальне забезпечення 1935р.(SSA), та ролі Комітету з економічної безпеки (CES) у цьому процесі.

Своєрідним звітом діяльності Комітету стали документи й матеріали, які було видано 1937 року під назвою “Соціальний захист в США”[13]. Збірник був підготовлений підрозділами Комітету. Найбільш повне дослідження діяльності Комітету з розробки та прийняття соціального законодавства, на думку автора, зробив американський історик, професор університетів Канзаського державного та штату Канзас, автор багатьох історичних досліджень періоду Нового курсу Ф. Д. Рузвельта Кеннет С. Девіс. У монографії “ФДР, роки Нового курсу, 1933 – 1937” він розкрив причини створення CES, дав загальну характеристику напрямків його діяльності щодо підготовки законопроекту з економічної безпеки.[1].

У працях радянських та російських істориків – американістів Малькова В. Л. [4;5], Язькова Є. Ф. [8], Согріна В. В. [7], Сивачева М. В. [6], Кошкіної М. Н. [2], Кредера А. А. [3] та ін. тільки констатується факт створення такого інституту. Невисвітленими у науковій літературі залишаються завдання Комітету, основні напрямки його роботи, роль у формуванні соціального законодавства та соціальної політики уряду Ф. Д. Рузвельта. Українськими вченими-економістами інформація про Комітет з економічної безпеки подається побіжно, у контексті введення в обіг терміну “економічна безпека”[9].

Світова економічна криза кінця 20 – поч.30-х років негативно вплинула на соціально-економічний розвиток у США, і перед новообраним Президентом країни постало серйозне завдання – реанімувати економіку держави, провівши низку реформ, які отримали назву Нового курсу. Основоположним його завданням на початку стало відродження економіки й сільського господарства після наслідків Великої депресії. Проблеми соціального характеру розв’язувалися фрагментарно.

1934 року діяльність адміністрації Ф. Рузвельта спрямовувалася на проведення корінних змін в соціальній політиці й знайшла закріплення в прийнятті низки законів, що врегульовували питання соціального спрямування, а саме Національного акта про трудові відносини (the Wagner Act) та Закону про соціальне забезпечення (SSA). Головною відмінною рисою цього періоду було те, що уряд Рузвельта відмовився від політики балансування, почав ураховувати інтереси трудового населення міст і ферм. Весною і влітку 1935року проведена нова серія надзвичайно важливих ліберальних реформ. На перший план в політиці федерального уряду став все більш висуватися соціальний аспект. Незважаючи на низку перетворень в економічній і частково в соціальній сферах, що відбулися в США у період з 1933 – 1934рр., нагальним залишилося питання формування федеральної системи пенсійного забезпечення держави, а не окремих штатів.

Значну роль у вирішенні цього питання й розробці соціального законодавства відігравав Комітет економічної безпеки при Президентові США (CES). Цей комітет був сформований 28.06.1934 року наказом № 6757 [13, 92]. Основним завданням Комітету було “напрацювання рекомендацій, які, на його [Комітету] думку, забезпечать поліпшення системи соціального забезпечення”. За два тижні до цього в промові перед Конгресом Президент Ф. Рузвельт висловив свої побажання Комітету й очікування від його діяльності: “Мені потрібні раціональні заходи, які я можу запропонувати вжити задля досягнення соціальної безпеки у відношенні таких бентежних факторів у житті людини як, безробіття і похилий вік” [12].

Комітет економічної безпеки складався з чотирьох компонентів: провідної виконавчої групи (яку, власне, і називали Комітетом з економічної безпеки [CES]), консультативної ради, технічної ради (або бюро) і виконавчого директора.

Виконавча група була вищим органом Комітету, на яку покладалося прийняття рішень. До його складу входило п’ять членів уряду Ф. Рузвельта: міністр праці Френсіс Перкінс (перша жінка, що посіла такий важливий пост в адміністрації Ф. Рузвельта), яку було призначено головою Комітету, міністр фінансів Генрі Моргентау молодший, Генеральний прокурор Гомер С. Каммінгс, міністр сільського господарства Генрі Уоллес та Гаррі Гопкінс – один з найдовіреніших радників Президента, голова Федерального управління з надання надзвичайної допомоги.

Посаду виконавчого директора доручили професору Вісконсінського університету, учню видатного економіста Джона Коммонса (1862 – 1945) Едвіну Вітте, який уважався одним із найавторитетніших експертів із соціального страхування в США і був активним членом Американської асоціації з упорядкування трудового законодавства (American Association for Labor Legislation, AALL).

До себе в штат Вітте взяв молодого випускника свого рідного Вісконсінського університету Вілбура Коена, у майбутньому чи не першого члена ради із соціального захисту (Social Security Board), що працюватиме в її складі протягом п’ятдесяти років, а також нетривалий час обійматиме посаду міністра охорони здоров’я, освіти і соціального забезпечення.

Консультативна рада складалася з 23 провідних громадських діячів, які не входили до складу кабінету Рузвельта, але виявляли інтерес до роботи із удосконалення законодавчої бази із соціальних питань. Троє членів ради в подальшому відіграли значну роль у розвитку сфери соціального захисту. Меріон Фолсом стане міністром охорони здоров’я, освіти й соціального забезпечення в уряді Ейзенхауера, а Джон Вайнант і Мері Дьусон продовжуватимуть роботу в раді із соціального захисту [13].

До складу технічної ради входив 21 представник різних державних управлінь нижчого рівня. Роботу всіх складників CES забезпечували найняті працівники. Максимальна кількість співробітників Комітету сягала 100 осіб.

Найважливішою особою в складі технічної ради був її голова Артур Альтмайер, заступник міністра праці, член першої ради із соціального захисту й перший голова Управління соціального захисту (SSA).

Для якісної організації роботи Комітету Вітте й Альтмайер визначили чотири робочі групи з розробки законопроектів зі: страхування із безробіття, державного

працевлаштування й виплат допомоги, охорони здоров'я та пенсійного страхування за віком.

Дослідивши історію пенсійного забезпечення та соціального страхування в США, вивчивши досвід з цього питання багатьох країн світу, Комітет з економічної безпеки розробив Закон з економічної безпеки, у якому запропонував такі рекомендації щодо формування федеральної системи соціального захисту літніх людей у США:

1. Ефективна система соціального захисту людей похилого віку повинна полягати не у виборі між виплатами й страхуванням, а бути поєднанням обох. Тільки програма соціальних виплат може розв'язати проблему, що стосується мільйонів людей, які невдовзі досягнуть пенсійного віку й потребуватимуть підтримки. Програма страхування, що буде запущена через кілька років, найближчим часом не зможе запропонувати розв'язання проблеми похилих людей. Регулярні відрахування у фонд страхування молодими людьми, що формують свій захист у майбутньому, однозначно, мають перевагу перед виплатами.

2. Програма соціального страхування після досягнення пенсійного віку повинна складатися із трьох окремих схем:

- федеральної програмн дотування штатів, що мають закони про соціальний захист літніх людей;

- федеральної системи щорічних виплат після досягнення пенсійного віку, котра охоплює працездатних людей які підходять для цієї програмн за всіма критеріями;

- системи добровільних щорічних виплат по досягненню пенсійного віку для людей із низькими і середніми доходами, які не підходять для попередньої програмн за критеріями.

Жодних пропозицій, що стосувались би закладів, які могли б доглядати за літніми людьми, зроблено не було. Рекомендації містили пропозицію зі створення спеціального органу, який би здійснював особливий нагляд за богадільнями з перспективою укладання конструктивної програмн із реформування подібних закладів [13, 191].

Головними факторами, що вплинули на внесення рекомендацій до Закону з економічної безпеки стали [13]:

- надання допомоги в розширенні методики розрахунку й надання соціальної допомоги за віком як в окремих штатах, так і менших адміністративно-територіальних утвореннях із диспозитивними законами; умова надання грантів стала ефективним засобом стимулювання законодавства окремих штатів;

- необхідність упорядкування фінансування програм штатів. Невідповідність виплат у більшості штатів соціальним програмам свідчило про нагальну потребу залучення додаткових коштів;

- поліпшення стандартів управління, мінімальних виплат і широти охоплення соціальними програмами окремих штатів;

- охоплення соціальними програмами всієї території штату, їх підпорядкування власне штату або місцевому самоврядуванню;

- надання права звернення до влади штату, що забезпечить стандарт адміністративної ефективності в межах штату;

– ефективне звітування перед федеральним органом відповідно до розпоряджень цієї установи;

– упевненість у тому, що мінімальна допомога штату відповідатиме рівню життя, необхідність установлення мінімальної межі відповідно до рівня ціи у регіоні. Надання федеральних грантів надає можливість підвищувати нижню межу виплат. Встановлення нижнього мінімуму стане перешкодою розпорошення коштів;

– охоплення ширших верств населення через скасування обов'язкового мінімального часу від набуття громадянства, скорочення необхідного сторку проживання в штаті, підвищення межі забезпеченості, пониження вікового цензу;

– застосування перевірки на відповідність доходів людини рівню життя, а не доходам інших людей, які могли б доглядати за літньою особою.

Комітетом було сформовано умови й порядок дотування штатів, згідно з яким федеральний уряд дотує ті штати й території, які надають соціальну допомогу незаможним людям, що досягли пенсійного віку, відповідно до програм, схвалених урядовим органом. Ці програмн повинні містити рекомендації адміністративного характеру, оцінку адміністративних видатків і методику підбору кадрів.

Дотації мають становити половину від суми втрат, разом з видатками на адміністрування та соціальну допомогу для людей пенсійного віку, що не перебувають на утриманні жодних установ, яку надає штат або територія відповідно до програмн, затвердженої федеральним органом за умови, що при розрахунку обсягів названих вище дотацій федеральні асигнування на допомогу людині пенсійного віку на території штату чи території становитимуть не більше 15 доларів, або 5 % від загальних втрат на допомогу котрі стосується адміністрування.

Штати й території мають право визначати критерії для надання соціальної допомоги незаможним людям пенсійного віку, проте Конгресом повинно бути обумовлено, що задля умов дотування програма буде схвалена федеральним органом тільки в разі якщо: програма соціальної підтримки поширюється на всю територію адміністративної одиниці рівня штату й обов'язкова для всіх адміністративно-територіальних одиниць, що входять до її складу. Для виконання програмн в межах штату передбачено створення спеціального органу соціального захисту, підзвітнього федеральному уряду й відповідального за відповідні місцеві органи управління; надано право будь-якому претенденту на соціальну допомогу звернутися у відповідний орган штату; забезпечено форму звітності перед федеральним органом повною мірою відповідно до розпоряджень і постанов останнього; гарантування надання мінімальної допомоги, що відповідатиме прожитковому мінімуму. За наявності доходів у претендента на допомогу із соціальних виплат може бути вирахувана сума, відповідна за обсягом величині вищеназваних доходів. Соціальна допомога виплачуватиметься будь-якій особі, котра відповідає таким критеріям: є громадянном США; мешкає на території штату 5 років і більше протягом 10-річного періоду, що передує поданню заявки на допомогу; не перебуває на утриманні жодного закладу; має доходи, що не відповідають прожитковому мінімуму; не має рухомого чи нерухомого майна або має рухоме чи нерухоме майно вартістю не більше 5 000 дол.; досягла 70-річного віку за умови що із 01.01.1940 допомога буде гарантована особам, які досягли 65-річного віку й відповідають усім іншим переліченим вище критеріям; за умови, що

принаймні та складова обсягу суми соціальної допомоги, яка виплачується із федерального бюджету, у разі смерті людини, котрій призначена допомога, буде утримана штатом, а її сума повідомлена федеральному органу.[13, 195 – 196].

Проект закону “Про економічний захист”, що містив ці рекомендації, було подано на обговорення Конгресу 17.01.1935. У Сенаті його презентував сенатор Вагнер [10, S. 1130], у Палаті представників – конгресмени Даутон [10, H. R. 4120] і Льюїс [10, H. R. 4142]. Після слухань у бюджетному комітеті законопроект було повернуто на доопрацювання. Замість нього запропонували проект закону “Про соціальний захист” [10, H. R. 7260], який прийнято 14.08.1935р. зі змінами й доповненнями:

1. Конгресом відкинуто умову про необхідність додавання соціальної допомоги до доходів особи пенсійного віку згідно з програмою штату задля відповідності допомоги прожитковому мінімуму.

2. Було відкинуто пропозицію обмежити перевірку відповідності умовам надання соціальної допомоги згідно з програмою штату, визначенням доходів особи пенсійного віку і її дружини / чоловіка.

3. Що стосується критеріїв претендентів на соціальну допомогу, відповідно до закону, ухваленого Конгресом, штат, котрий бажає отримувати федеральні дотації, має право встановлювати будь-які критерії, крім таких, як: збільшення періоду проживання на території штату понад 5 років за період останніх 9 років, що передують поданню заяви на соціальну допомогу, пенсійний вік понад 65 років (70 років до 01.01.1940)

4. Стосовно коштів на утримання адміністративних органів соціального захисту: 5 % федеральної дотації, яка виплачується штату для організації роботи з громадянам, спрямовуються безпосередньо штату. Штат має право використати ці кошти тільки на адміністративні видатки або на допомогу окремим громадянам, або на те й на те [10].

Робота Комітету була визначною як за своєю масштабністю, так і за оперативною тривалістю. Менш ніж за півроку CES запропонував перший ґрунтовний проект федеральної програми соціального страхування за весь час існування США. CES розробив всеохопну систему страхування, яка містила такі компоненти: компенсаційне страхування робітників; страхування здоров'я; страхування від втрати працездатності; страхування із безробіття; пенсійні виплати за віком; виплати у зв'язку із утратою годувальника й різноманітні виплати з догляду за дитиною.

Три фундаментальні принципи, що були закладені в цьому законі й дотепер становлять основу системи пенсійного забезпечення в США: оподаткування роботодавців і працівників; соціальна достатність; індивідуальна справедливість. Практично це означає: працедавці повинні підтримувати своїх колишніх працівників, що пенсійна шкала обернено пропорційна заробітку, і розмір пенсії напряму залежить від сумарного внеску в пенсійний фонд.

Закон про соціальне забезпечення, який було прийнято 1935 року, врахував ще одну, дуже важливу обставину, характерну для правової системи США, а саме – підтвердження суверенітету штатів. Тільки пенсійний фонд і розмір податку були в юрисдикції федерального уряду, все інше – кому, як і скільки платити залишалося безпосередньо у віданні штатів.

Оснoвний текст первинного звіту CES, який Комітет надав Президенту, був уміщений на 50 друкованих сторінках із Додатком, у якому зазначався перелік усіх членів Комітету, і 19 додаткових таблиць із даними. Повна робота CES містилася в 10 великих томах звітів і досліджень, які так і не були надрукованими. 1937 року нова рада із соціального захисту оприлюднила стислий огляд роботи Комітету.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Davis, Kenneth S. FDR, the New Deal years, 1933 – 1937.-
2. Кошкіна М. Н. Ф. Рузвельт и социальное законодательство США. //Вопросы истории.- 2009-№12.
3. Кредер А. А. "Американская буржуазия и "Новый курс", 1933- 1940. – Саратов, 1988.
4. Мальков В. Л. „Новый курс” в США. Социальные движения и социальная политика”. М., 1973.
5. Мальков В. Л. Социальная политика Ф. Рузвельта: размышления об истоках и уроках. Материалы научной конференции „Новый курс Ф. Д. Рузвельта: значение для США и России” М.,1996
6. Сивачев Н. В. „Новый курс” Рузвельта”//Вопросы истории. –1981–№9. – С. –45–63.
7. Согрин В. В. „Три ключевые проблемы исследования истории Нового курса Ф.Д.Рузвельта” // Новая и новейшая история. – 2007– №5. – С.3 –24.
8. Язьков Е. Ф. Новый курс Ф. Рузвельта и его место в истории США.-/ Материалы научной конференции „Новый курс Ф. Д. Рузвельта: значение для США и России” М.,1996.
9. П. В.Мекшун. Економічна безпека як основа збереження суверенітету України// Науковий вісник ЧДІЕУ.- 2011.- №2(10). – С.67-72.
10. Hearings before the Committee on Ways and Means, 74th,cong., 1st sess.(1935) on H.R. 4120,p.17 et seq. <http://www.socialsecurity.gov/history/35house.html>.
11. President Roosevelt's message to congress transmitting the report of the committee on economic security. January17,1935 <http://www.socialsecurity.gov/history/reports/ces/cesbasic.html>.
12. Letter of transmittal, (January 15, 1935) <http://www.socialsecurity.gov/history/reports/ces/ces2.html>.
13. Social Security in America .- 1937 <http://www.ssa.gov/history/reports/ces.html>.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Шинкаренко Лариса Омелянівна – магістр права, викладач кафедри правознавства КДПУ ім. В. Винниченка.

Наукові інтереси: новітня історія США, соціальні програми Нового курсу Ф. Д. Рузвельта, соціальне законодавство України та США.