

**ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF DEFENSE ECONOMICS MANAGEMENT IN THE UNITED STATES IN 1939-1943 ON THE EXAMPLE OF VICE PRESIDENT WALLACE****Lushchak V.***junior research fellow**The State Institution «Institute of World History of the National Academy of Sciences of Ukraine»,**Kyiv, Ukraine**ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1142-3271>***ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ ОБОРОНИ В США В 1939-1943 РР. НА ПРИКЛАДІ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЦЕ-ПРЕЗИДЕНТА УОЛЛЕСА****Лушчак В.***молодший науковий співробітник**Державної установи**«Інститут всесвітньої історії НАН України»,**м. Київ, Україна**ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1142-3271>***Abstract**

The article is devoted to the problem of the formation of the structure of the federal management of the US military industry during the Second World War. It has been established that the administration and coordination of measures to mobilize the military industry was carried out by institutions founded by executive orders of President Roosevelt. Considered, using the example of Vice President Wallace, the mechanism of work, the problems that arose during the activities of some of these departments. Analyzed by the example of institutions headed by Wallace, the reasons for interdepartmental disputes in the war cabinet of Roosevelt.

**Анотація**

Стаття присвячена проблемі формування структури федерального управління військовою промисловістю в США під час Другої світової війни. Встановлено, що адміністрування та координація заходами мобілізації військової промисловості здійснювалось новоствореними установами при кабінеті Рузвельта. Розглянуто, на прикладі діяльності віце-президента Уоллеса, механізм роботи, проблеми, які виникали під час діяльності окремих з цих управлінь. Проаналізовано, на прикладі установ, очолюваних Уоллесом, причини міжвідомчих суперечок у воєнному кабінеті Рузвельта.

**Keywords:** lend-lease act, neutrality act, arms industry, Economic Defense Board, Supply Priorities and Allocations Board, Board of Economic Warfare.

**Ключові слова:** ленд-ліз, закон про нейтралітет, військова промисловість, Управління економіки оборони, Управління з питань постачання та розподілу, Управління з економічних питань війни.

**Постановка проблеми.** Одним з ключових факторів ефективного протистояння нацизму та японському милітаризму під час Другої світової війни стала широкомасштабна програма американської допомоги під назвою ленд-ліз. Прийняття Закону про ленд-ліз передувало багаторічне протистояння президента Рузвельта ізольціоністським настроям в американському суспільстві та Конгресі США. Завоювання Гітлером значної частини Європи сформували певний консенсус серед американців у тому, що національна оборона та безпека Сполучених Штатів залежить від обороноздатності Англії. США за хрестоматійним висловом президента Рузвельта мали стати «арсеналом демократії» для союзних країн, що боролись з нацизмом. Мобілізація американської промисловості, для забезпечення потреб союзних воюючих країн, потребувала створення розлогої та багато в чому експериментальної внутрішньої адміністративної структури, яка здійснювала управління та координацію усією військовою промисловістю. Цьому аспекту реалізації програми ленд-лізу, на нашу думку, в історичній науці присвячено недостатньо уваги. Вагому роль у

якості адміністратора економіки оборони зіграв віце-президента США Генрі Уоллес, який був відданим та щирим прихильником Нового курсу.

**Вклад основного матеріалу.**

**На шляху до трансформації зовнішньої політики США.** Основну увагу під час перших двох каденцій (1933-1940 рр.) адміністрація Рузвельта зосередила на внутрішніх питаннях: боротьбі з наслідками Великої депресії та втіленням у життя нової ролі федерального уряду у вирішенні соціально-економічних проблем. Вагоме місце у реалізації реформ Нового курсу відіграв міністр сільського господарства Генрі Уоллес.

Майбутній віце-президент походив з фермерської родини ірландських іммігрантів, які осіли в Айові. Дід Уоллеса, перший Генрі Уоллес, значний відрізок свого життя був пресвітеріанським священником, а після пасторства став редактором фермерської газети «Wallaces` Farmer», яка отримала широку популярність на території штату Айова. Батько, другий Генрі Уоллес, займав посаду міністра сільського господарства в 1921-1924 рр. при республіканських адміністраціях Гардінга та Куліджа.

Вихований в інтелектуальному аграрному середовищі, третій Генрі Уоллес вирішив слідувати сімейній традиції та направив свої зусилля на вирішення проблем фермерів. Перед Великою депресією Уоллес заробив чималий статок, організувавши успішну компанію з виведенню гібридних сортів кукурудзи, яка з часом перетворилася на велику корпорацію Pioneer Hi-Bred Corn Co. Завдяки виведенням за його участю новим гібридним сортам кукурудзи в два-три рази піднялася врожайність на Середньому Заході [3, с. 215-216].

Після перемоги на президентських виборах 1932 р., Рузвельт призначив прогресивно аграрного фахівця, представника фермерської сім'ї, міністром сільського господарства США. Г. Уоллес займав цю посаду з 1933 р. по 1940 р. Під його керівництвом та за його безпосередньої участі відбулась трансформація аграрної політики США через розширення функцій федерального уряду. Міністр Уоллес виступав за зниження митних бар'єрів та пошук нових ринків збуду за кордоном, що мало суттєво покращити становище фермерів. В одній із своїх робіт відомий американський історик А. Шлезінджер-мол. зазначив, що Генрі Уоллес був «найкращим міністром сільського господарства за всю історію США» [11]. І поряд з цим, називає його «одним з найбільш курйозних персонажів ХХ століття», «невиправно наївним політиком» та «містиком». Така двояка та суперечлива характеристика говорить про те, що Генрі Уоллес був неоднозначною особистістю. В уряді Рузвельта таких неординарних людей було чимало, оскільки доводилось вирішувати екстраординарні завдання, які випали на долю Америки в 1930-х-1940-х роках та йти всупереч уставленим традиціям, що з професійними політиками було зробити важко.

У зовнішній політиці адміністрація Рузвельта дотримувалась сформованої ще в ХІХ столітті традиції ізоляціонізму, яка була частиною американського способу життя. Політика невтручання США у заокеанські справи посилилась після закінчення Першої світової війни. Це було пов'язано з невдалою спробою президента Вільсона залучити Сполучені Штати до членства у Лізі націй. Конгресмени, які відображали волю американського народу, слідували цій традиції невтручання, як чомусь такому, що не піддавалось змінам. Будь-які спроби повернутись до вільсонівського інтернаціоналізму загрожували втратою політичного капіталу. Президенту Рузвельту довелося довгий час приховувати свій глобалізм і слідувати суспільній думці та настроям у Конгресі, виконуючи роль пасивного спостерігача за наростаючою кризою у світі.

Коли розпочалась Друга світова війна, «вся оборона США складалась з шматка паперу, який мав назву Закон про нейтралітет, прийнятий Конгресом в 1935 р. та з неохотою підписаний президентом». Закон про нейтралітет (дію якого продовжували в 1936 р. та з певними поправками в 1937 р.) визрів із переконання, що Сполучені Штати можуть законодавчим шляхом втримати самих себе поза війною. Як і сухий закон, він був благородний за своїми мотивами, але результати його виявились

згубними [4, с. 237]. Конгрес, за словами дослідника Шервуда, тримав збройні сили на голодному пайку. Військове та військово-морське міністерства знаходились на початку війни в стані невідповідності. До війни вони остерігались просити у Конгресу більше необхідного мінімуму, а коли пішов раптовий потік асигнування представники військових відомств були заскочені зненацька, так як не знали в якій кількості, яких речей вони потребують [4, с. 292].

Як показує опитування громадської думки, проведене Роупером у вересні 1939 р., війна у Європі мало хвилювала людей у США. Дані свідчать про те, що крайні інтервенціоністські настрої розділяють лише 2,5 відсотка всього населення. Група абсолютних ізоляціоністів, які не бажали мати ніяких справ із воюючими країнами досягла майже 30 відсотків. Ці 30 відсотків сформували міцне ядро ізоляціоністів, до яких входили: американці ірландського походження, серед яких переважали атибританські настрої; американці італійського походження, які в більшості не були симпатиками фашизму, але захоплювались досягненнями Муссоліні у відродженні Італії як великої країни та ін. До їх числа, після нападу Гітлера на СРСР, можна ще віднести американців слов'янського походження або вихідців із Східної Європи, які не бажали допомагати сталінському тоталітарному режиму. Усі вони були вагомою часткою робітників на великих стратегічних промислових підприємствах, які мали стати центрами військового виробництва [4, с. 244-246]. Це важливий аспект, який частково пояснює, чому до Перл-Гарбор виробництво для надання допомоги Англії, Китаю та СРСР, йшло повільнішими темпами, ніж того хотів Рузвельт, уряд Її Величності та Сталін.

Одним з небагатьох в адміністрації Рузвельта, хто розділяв інтернаціоналістські погляди свого президента був міністр Уоллес. Він виступав за розширення міжнародної торгівлі, зниження митних бар'єрів, однак у питанні європейської війни віддавав перевагу невтручання. Уоллес розглядав її як типовий колоніальний конфлікт Старого світу за ресурси та ринки. Він говорив, що «Європа мала намір зруйнувати себе, і він не бачив необхідності участі США в їх безумстві» [12, с. 258]. Міністр за прикладом президента Рузвельта закликав до зміцнення національної оборони. Вслід за цим, Уоллес наголошував на важливості збільшення зусиль у створенні основ демократії в західній півкулі. Солідарність Америк мала забезпечити національне виживання та збереження демократії. За словами Уоллеса: «Формула на сьогодні – мир через готовність. Через закриття азійських ринків (джерел постачання сировини – В.Л.) кооперація по осі Північ-Південь стала в наш час дуже важливою» [15]. У цьому сенсі Уоллеса, очевидно, не можна віднести до числа традиційних ізоляціоністів, які виступали за невтручання тому, що так традиційно склалось. Не дивлячись на власне ставлення до подій у світі, він підтримував президента, і Рузвельт високо оцінив цю відданість на чергових президентських виборах у 1940 р.

Президент, у протистоянні з ізоляціоністами, обрав тактику очікування та виваженої підготовки американської суспільної думки до майбутньої трансформації зовнішньої політики США, виходячи із подій у світі. Першим вагомим досягненням стали зміни до Закону про нейтралітет. Ці зміни, які визріли на фоні нападу Гітлера на Польщу, скасували ембарго на продаж зброї та товарів військового призначення. Відтак торгівля з демократичними воюючими країнами – Англія та Франція – відбувалась за формулою «плати та вези». Її суть зводилась до того, що воюючі сторони могли купувати в Сполучених Штатах необхідні товари за умови, що одержувачі негайно платили готівкою та брали на себе всі ризики при транспортуванні з використанням своїх власних суден. Як виявилось, цього було не достатнього, щоб ефективно протистояти Гітлеру. Події у Європі відбувались стрімкіше, ніж Рузвельт міг на них ефективно реагувати. На літо-осінь 1940 р. Гітлер захопив майже всю Європу, у війну вступила Італія (10 червня 1940 р.), Франція капітулювала (22 червня 1940 р.), сформувалась «Вісь Рим-Берлін-Токіо», тривала битва за Англію (10 лип. 1940 – 31 жовт. 1940).

На цьому фоні третє переобрання Рузвельта, яке проходило в напруженій атмосфері, було історичним не лише з точки зору чергового порушення американських традицій, а також для подальшої світової історії. Перемога Рузвельта означала, що американське суспільство розділяє його намагання допомогти союзним воюючим країнам та своїм голосом надало своє схвалення на продовження цієї політики. Вона також надавала надію в першу чергу Англії, що вона не залишиться з ворогом віч-на-віч. Рузвельт під час президентської кампанії обіцяв не посилати американських солдатів для участі у іноземній війні. У цьому контексті прикметник «іноземній» відігравав вагомий роль тому, що усі розуміли, що у випадку агресії проти США, для її громадян це вже буде не іноземна війна.

Президент зробив стратегічні кадрові зміни, призначивши Г. Стімсона військовим міністром, а Ф. Нокса – міністром військово-морських сил США. Обидва були республіканцями, що мало демонструвати народу, що війна та зовнішня політика не місце для партійних суперечок. Але для Рузвельта, очевидно, було важливішим те, що вони були глобалістами та виступали за зміцнення обороноздатності країни та переозброєння армії та флоту. Своїм віце-президентом Рузвельт обрав Г. Уоллеса. Важливим аргументом, хоча звісно не єдиним, на користь міністра Уоллеса була його здатність керувати багатогалузевим департаментом та ефективно координувати роботу з іншими урядовими установами. Ці корисні навички могли знадобитись в майбутній адміністрації, де віце-президент міг би нести частину адміністративного тягаря уряду.

**Сполучені Штати стають «арсеналом демократії»: внутрішній аспект.** Третій термін (1941-1944 рр.) адміністрація Рузвельта зосередила на вирішенні завдань пов'язаних з проведенням воєнної мобілізації та забезпечення економіки оборони. Виробничі потужності Сполучених Штатів

мали надати союзникам необхідний об'єм сировини, спорядження та техніки для війни з країнами «осі». Англія, яка на початку 1941 р. єдина вела боротьбу з нацистами, потребувала цієї допомоги найбільше. Але існуюча схема постачання, яка здійснювалась за формулою «купуй та вези», Англію більше не задовольняла. У відношенні доларових ресурсів Англія була на межі банкрутства. Враховуючи нові обставини, 17 грудня 1940 р. Рузвельт скликав прес-конференцію, на якій заявив наступне: «У розумінні переважної більшості американців нема абсолютно ніяких сумнівів на рахунок того, що найкращою обороною США є успіхи Британії у справі її самооборони». На цій же зустрічі він поділився з присутніми своєю ідеєю про допомогу сусіду в якого сталась пожежа, позичивши йому садовий шланг. Ця метафора стала основою для однієї з найбільших програм допомоги в світовій історії – ленд-лізу [4, с. 386-387]. Використане президентом порівняння справило позитивний ефект на американську суспільну думку: 68% опитаних вважали, що майбутня безпека Америки залежить від перемоги Британії, а 85% гадали, що в разі припинення американських поставок Британія програє війну [1, с. 365]. Тривале обговорення у Конгресі врешті закінчилось тим, що 11 березня 1941 р. президент поставив свій підпис на Законі про ленд-ліз. Це була велика перемога Рузвельта, яка багато у чому визначила перебіг Другої світової війни.

Новим викликом, який постав перед адміністрацією Рузвельта та американським народом, став запуск та управління гігантським військово-промисловим комплексом. Обсяги військових замовлень ще більше зросли після включення Радянського Союзу до програми ленд-лізу. Як зазначає Д. Стівенс у статті «Організація економіки оборони...»: «...на той час жодне урядове агентство не регулювало стратегічні галузі, не розподіляло необхідні матеріали, не встановлювало виробничі квоти та не робило нічого іншого, що було необхідним для того, щоб поставити вітчизняну економіку на рейки тотальної війни» [9]. До того ж, в уряді США не було належного досвіду в сфері заходів економіки оборони. Необхідно було налагодити контроль за американським експортом стратегічних матеріалів, самостійно забезпечувати достатню кількість життєво важливих товарів, перешкоджати будь-якій торгівлі з державами «осі», заохочувати програми розвитку, особливо в Латинській Америці, для товарів, які були в дефіциті або недоступні через конфлікт. У процесі вирішення цих конкретних завдань мобілізації президент вчергове вдався до свого методу управління. Рузвельт, за прикладом реалізації реформ та програм Нового курсу, створив за час війни велику кількість тимчасових «абеткових» відомств. Ці установи створювались в якості самостійних органів, поряд з вже існуючим державним апаратом, до того ж, їх керівники звітували здебільшого напряму президентові. Таким чином, воєнні установи, або органи оборони, як їх називали до Перл-Гарбор, сформували структуру воєнної адміністрації при президентові.

У своїй відомій книзі «Рузвельт та Гопкінс. Очима очевидця» Шервуд наводить один з мотивів, яким керувався президент у цій політиці: «Рузвельт був переконаний, що постійні відомства непридатні для вирішення надзвичайних задач, які висувала війна. Зв'язані умовностями, традиціями, бюрократичними навиками вони просувались вперед зі швидкістю льодовика, у той час як події потребували таких швидкостей, які можна досягти за допомогою реактивних двигунів. Професійні чиновники в державних органах схильні розглядати інтереси своєї службової кар'єри як такі, що стоять вище загальних проблем, а їх головним принципом є «ніколи не ризикувати». У мирний час терпіння є необхідною якістю, а також чеснотою цивільного чиновника. Однак у військовий час важливе нетерпіння. Нетерпіння пронизувало діяльність усіх тимчасових установ, які управлялись та укомплектовувались значною мірою людьми, які були заклопотані тим, щоб зробити все можливе для переможного закінчення війни у найкоротший час» [4, с. 288-289]. Прикладом такої людини може слугувати віце-президент Уоллес. За рішенням Рузвельта, він перебрав на себе цілу низку адміністративних функцій та став важливою людиною у воєнному кабінеті.

Для координації зусиль пов'язаних з експортом та закупівлею стратегічних матеріалів виконавчим указом президента<sup>21</sup> №8839 від 30 липня 1941 р. було засновано Управління економіки оборони (далі – УЕО). Серед його членів були К. Галл, Г. Моргентау, Ф. Біддл, Дж. Джонс та К. Вікард. Управління цим координаційним комітетом президент доручив віце-президенту Уоллесу. На думку Д. Стівенса, Рузвельт не хотів створювати централізоване відомство, щоб не концентрувати повноваження з мобілізації в одних руках. УЕО мав виконувати роль політичного та консультативного відомства при президентові, яке займається всією міжнародною економічною діяльністю США: експортно-імпорتنі операції з іноземною валютою та власністю; придбання стратегічних матеріалів з-за кордону; доставка та транспортування товарів між країнами; міжнародні аспекти патентів тощо. Загальна сфера діяльності також включала: консультації президента щодо заходів економіки оборони; координацію роботи окремих департаментів, які здійснювали діяльність пов'язану з економікою оборони; розробка планів та програм економіки оборони; проведення досліджень та консультування президента з питань післявоєнного економічного відновлення та заходів із захисту торгових позицій США у світі [8, с. 290-291]. Додатковим обов'язком УЕО стало виконання президентського указу №2497 від 17 липня 1941 р. Згідно з ним, щоб запобігти продажу товарів куплених в США країнам-агресорам, 1800 латиноамериканських компаній були внесені до чорного списку.

Віце-президент Уоллес вважав, що американські виробничі потужності повинні забезпечити такий потік ресурсів для ворогів Гітлера, що зробить можливим поразку нацизму без прямого втручання США, а масштаби виробництва відіб'ють бажання у ворогів нападати на Америку. Задля інформування американців про стан виробництва та нарощування промислової могутності країни, Уоллес заявив президенту, що він виголошуватиме щонайменше одну промову на місяць про роботу УЕО. В одній з таких промов (12 листопада 1941 р.) Уоллес закликав американців до особистих жертв на споживацькому рівні та збільшення зусиль з боку робітників заводів оборонної промисловості. Головною тезою, яку віце-президент як рефрен повторював – «виробництво заради перемоги» [13, с. 12].

Досить швидко великі обсяги замовлень необхідної та стратегічної сировини стали викликати серйозні затримки в постачанні, яким займався Офіс управління виробництвом (далі – ОУВ) під керівництвом В. Кнудсена. Щоб полегшити адміністративні проблеми та допомогти ліквідувати затримки у виробництві президент Рузвельт, спеціальним виконавчим указом №8875 від 28 серпня 1941 року, створив при ОУВ Управління з питань постачання та розподілу (далі – УПР). Уоллес був призначений головою УПР. Президент дав розпорядження УПР виступити в якості координаційного центру для здійснення повноважень та дій з усіх аспектів економіки оборони. Усі ресурси країни повинні направлятися на потреби війни. Виконавчим директором нового управління став голова відділу закупок ОУВ Д. Нельсон. Протягом першого місяця роботи виробництво військових матеріалів зросло на 15%, в наступному на 26%. «Уолл Стріт Джорнал» назвав УПР «молодим, рішучим та поки найуспішнішим оборонним агентством» [13, с. 10]. Безпрецедентні адміністративні функції, якими був наділений Уоллес, перетворили його на одного з найпопулярніших політиків у країні. «Познайомтеся з новим помічником президента, – писав Джеймс Рестон в «Таймс» в жовтні 1941 року. «Його рішення в наступні кілька місяців або років, безсумнівно, вплинуть на вашу роботу, орендну плату і ціни на продукти. І, що більш важливо, його рішення можуть визначити результат війни і основу для миру» [7].

**Після Перл-Гарбор.** Ізоляціоністським настроям настав кінець, коли 7 грудня 1941 р. японці віроломно атакували американську військово-морську базу на Перл-Гарбор. Цього разу реакція Рузвельта не змусила себе чекати і на наступний день, при абсолютній підтримці конгресменів, США оголосили війну Японії. Ще через три дні Німеччина оголосила війну Сполученим Штатам. Це були тривожні часи для американців, які традиційно були далеко від міжнародних справ і не мали впевненості у тому, чи здатні Сполучені Штати вести глобальну війну, ще й виграти її. Перед лідерам нації стояло важливе завдання, яке полягало в мобілізації громадської думки на підтримку війни та водночас

<sup>21</sup>Виконавчий указ – це засіб видачі федеральних директив у Сполучених Штатах, який використовується президентом США, який керує діяльністю федерального

уряду. Найбільше серед усіх президентів США таких указів видав Ф. Рузвельт – 3 522. Для прикладу його попередник Гувер видав 968 указів, а наступник Трумен – 907.

розвіюванні апатії та невпевненості в американських виробничих потужностях. У цих умовах американський уряд та Конгрес США мали показати приклад згуртованості та консолідації у досягненні спільної для усіх мети – перемоги у війні. Тому президентом був відданий неофіційний наказ не вносити тертя та конфлікти всередині уряду на широкий загал [1, с. 401].

Роль віце-президента Уоллеса як адміністратора оборонної промисловості під впливом зовнішніх обставин трансформувалась в роль адміністратора воєнного часу. До Перл-Гарбор Уоллес вважав, що такі заходи як військова готовність, захист західної півкулі та допомога Британії можуть запобігти участі США у війні з державами «осі». Після атаки Японії на Сполучені Штати він, як і багато інших політиків, змінив свою думку. Війна стала морально виправданою, так як вона була нав'язана Америці, і потрібно було докласти усіх зусиль та використати усі засоби на захист цивілізації від варварства. Перл-Гарбор став для американців днем ганьби, який об'єднав навколо себе усю націю, незалежно від походження, раси та віросповідання.

Віце-президент Уоллес, на рівні відомств якими він керував, відреагував на вступ США у війну негайно. 8 грудня 1941 р. члени УПР зустрілись в офісі Уоллеса в Сенаті, щоб розглянути ситуацію викликану нападом на американську військово-морську базу. Була прийнята наступна декларація: «Віднині будь-яка дія цього управління повинна бути направлена на досягнення однієї мети – повної перемоги у цій війні, яка була нам нав'язана» [13, с. 20]. З таким же закликком він окреслив роботу УЕО, яке 17 грудня 1941 р. було перейменоване в Управління з економічних питань війни (далі – УЕВ). Віце-президент Уоллес призначив виконавчим директором УЕВ М. Перкінса, старого колегу з Міністерства сільського господарства. Також з ініціативи Уоллеса до УЕВ було включено координатора роботи Управління міжамериканських справ Н. Рокфеллера. Зміни стосувались і внутрішньої структури відомства. При УЕВ Уоллес створив три основні відділи – Бюро з питань імпорту, Бюро з питань експорту та Бюро з питань аналізу війни. Відповідно перший відділ, де працювало найбільше персоналу, відповідав у співпраці з Державним департаментом за закупівлю стратегічних товарів з усього світу (особливо Латинської Америки) та розробку нових джерел постачання; другий опікувався ліцензіями та дозволами на експорт, щоб запобігти пересилання корисних матеріалів куплених у США до країн «осі»; третій групі було доручено вироблення рекомендацій щодо ефективного бомбардування ворожих промислових об'єктів та розробку програм повоєнного планування.

15 січня 1942 р. під час засідання УПР, Уоллеса та Нельсона викликали у Білий дім для наради з Рузвельтом. «Я прийшов до висновку, що американське воєнне виробництво має бути під контролем однієї людини» – повідомив їм президент [6, с. 7]. Цією людиною став Нельсон. Він очолив нове військово-промислове відомство – Управління з питань військового виробництва (далі – УВВ). В обов'язки

УВВ входило: контроль за воєнним виробництвом; стимулювання переведення економіки з мирних потреб на військові; забезпечення отримання військовими заводами матеріалів для виробництва; розподіл дефіцитних матеріалів; нормування стратегічних матеріалів – бензин, мазут, метали, резина, пластмаса та ін. Хоча Уоллес в якості члена УВВ був залучений до його роботи, але основна його увага протягом 1942-1943 рр. була зосереджена на діяльності УЕВ.

Відносини з країнами Латинської Америки, у світлі пошуку нових джерел постачання дефіцитної сировини та боротьби з нацистською пропагандою в Західній півкулі, стали дуже важливими. Віце-президент багато часу та зусиль присвятив справі покращення добросусідських відносин серед країн Американського континенту. У газеті «Нью-Йорк Таймс» він виклав програму заохочення побудови справжнього панамериканізму. Його стовпами мали стати «культурна єдність» та «економічна взаємодія». Перше планувалось здійснити за допомогою програм культурного обміну (студентів, книг, радіопрограм, художніх виставок та ін.) та створення міжамериканського університету. Фізичний зв'язок мав бути закріплений шляхом завершення прокладання панамериканського шосе та збільшення інших шляхів сполучення. Уоллес надавав панамериканській співдружності глобальних мотивів. Ідея полягала в тому, щоб показати Старому світу (з його постійними війнами), як може працювати міжнародна співпраця в Новому світі.

Віце-президент Уоллес регулярно консулювався з Нельсоном Рокфеллером про шляхи підтримання та розширення дружніх відносин між США та Латинською Америкою. Останній був призначений Рузвельтом координатором роботи Управління міжамериканських справ та членом УЕВ. Н. Рокфеллер розділяв погляди Уоллеса щодо характеру відносин з латиноамериканськими країнами та визначав завдання своєї роботи так: «...показати латиноамериканцям, що Сполучені Штати справді «добрий сусід» [2]. Уоллес та Рокфеллер були зацікавлені, щоб політика добросусідства включала не лише обіцянку утримуватись від прямого втручання у справи «сестринських республік», але й широку програму допомоги та співпраці. В одній з розмов з Н. Рокфеллером Уоллес зазначив: «мільярд людей, що проживають в Латинській Америці, Східній Азії, 3/4 з яких живе на землі та 3/4 з яких не вміє читати та писати. Якщо ми не допоможемо їм навчитись писати та читати, покращити їх сільське господарство та стати технічно грамотними, це неминуче приведе до хаосу серед цих мільярда людей, який можуть використати німці та японці» [14, с. 110-111]. На думку віце-президента, країни Латинської Америки повинні розуміти, що до них відносяться як до партнерів, і що в контексті політики добросусідства «імперіалізм янки» не можливий [16, с. 28].

Важливе місце у налагодженні справедливих торгових відносин між США та латиноамериканськими країнами Уоллес відводив УЕВ. Війна змусила США шукати нові джерела сировини, зокрема,

каучуку, абаки<sup>22</sup> та хінінового дерева<sup>23</sup>. Уоллес стверджував, що настав час для фінансування та технічної допомоги зі сторони Сполучених Штатів, яка може бути використана для сприяння розвитку потенціалу виробництва цих стратегічних товарів у

латиноамериканських країнах. Протягом 1942-1943 рр. відомство витратило на торгові операції та програми розвитку з країнами Латинської Америки такі суми (табл. 1) [13, с. 46]:

Таблиця 1

Регіон	Контракти на закупівлі	Програми розвитку
Мексика	91, 525, 000	4, 729, 000
Центральна Америка	37, 874, 000	7, 258, 000
Південна Америка	582, 896, 000	22, 874, 000

Віце-президент вважав, що поставки сировини з Латинської Америки (зокрема каучуку<sup>24</sup>) можна було б збільшити, якби рівень життя робітників, зайнятих на виробництві каучуку в цьому регіоні, був підвищений. Це мало допомогти знизити рівень хронічного недоїдання та малярії, які приводили до численних смертельних випадків. Для цього УЕВ включило у контракти з латиноамериканськими виробниками, так звану, «клаузулу про працю». Згідно з нею, до загальної суми закупки за договором між УЕВ та виробником з Латинської Америки, додавався пункт витрат, який зобов'язував виробника витрачати його на реалізацію «клаузули про працю». Офіційна політика УЕВ у цих договорах говорила наступне: «Загальне зобов'язання підтримувати такі умови праці, які сприятимуть максимальним об'ємам виробництва; Забезпечення належним житлом, водою, технікою безпеки та ін.» [13, с. 45]. Збільшення затрат мало компенсуватись за рахунок підвищення ефективності роботи та переходу до більш демократичного суспільного устрою. З погляду зовнішньої політики ця умова інтерпретувалась як втручання у внутрішні справи іншої країни, однак Державний департамент вирішив її не скасовувати, враховуючи позитивний ефект, який вона справила на позиції США у регіоні.

**Міжвідомчий конфлікт у воєнному кабінеті Рузвельта.** У процесі закупок управління Уоллеса координувало свою діяльність з Реконструктивною фінансовою корпорацією (далі – РФК), якою управляв міністр торгівлі Дж. Джонс. Джонс був мільйонером з Х'юстона, шт. Техас, консервативним демократом, який служив партії та країні багато років. Маючи різні повноваження Уоллес та Джонс працювали над спільним завданням – забезпечення ефективного функціонування воєнної промисловості США. Вони входили до воєнного кабінету Рузвельта та були членами УВВ. Їх безпосередня співпраця полягала у тому, що в УЕВ не було власних засобів фінансування, тому цю частину торгових операцій здійснювала РФК. Після того, як відомство Уоллеса укладало контракти на закупівлю матеріалів з-за кордону, йому потрібно було подати запит в РФК для оплати. Джонс, який сповідував

концепцію хорошої ділової процедури, наполягав на тому, щоб юридичні домовленості та контракти були ретельно вивчені та проаналізовані. Такий бізнес орієнтований підхід Джонса викликав критику в Уоллеса та Перкінса, які вважали, що швидке придбання дефіцитних товарів не повинно гальмуватись складанням формулярів. У свою чергу міністр торгівлі сприймав як Уоллеса, так і виконавчого директора УЕВ Перкінс, радикальними лівими, які нічого не знали про бізнес та були «самозванцями у його володіннях» [14, с. 53]. До того ж Джонс був частиною консервативної фракції Нового курсу, і не розділяв політичних цілей Уоллеса, що наповнювало цей конфлікт ще й особистою неприязню.

Уоллес вважав, що запобігти потенційним міжвідомчим суперечкам можна шляхом передачі повноважень над усіма операціями пов'язаними з імпортом воєнної сировини до УЕВ. Це дозволило б його відомству розробляти та здійснювати свої програми без дублювання чи втручання зі сторони персоналу РФК або Державного департаменту. Свої міркування Уоллес виклав у листі до президента. Відповідь Рузвельта була однозначною, і зводилась до того, що механізм фінансування УЕВ не зміниться [14, с. 64]. Президент наполягав на простоті всього питання: Державний департамент проводить зовнішню політику, УЕВ займається закупівлею, РФК фінансує. Однак їх конфлікт продовжився та став надбанням преси, і найголовніше, на нього звернув увагу Конгрес.

Уоллес спробував вплинути на ситуацію. 12 липня 1943 він направив лист президенту. Тон листа свідчить про те, що віце-президент був рішуче налаштований досягти правди та справедливості, тому вирішив прямо заявити: «...якщо серйозні звинувачення, які я висунув проти Джонса помилкові, то мене необхідно зняти з посади голови УЕВ» [14, с. 510-511]. Крім того, Уоллес заявив, що їх політичні розбіжності були занадто великими, щоб можна було очікувати гармонічної співпраці між двома важливими для воєнних зусиль відомствами. Віце-президент помилявся коли вважав, що Рузвельт прийме рішення на його користь. Єдине, чого

<sup>22</sup> Маніла – вид рослинного волокна, що отримується з листя абаки. Воно здебільшого використовується для виготовлення мотузок і є одним з найміцніших рослинних волокон, після коноплі.

<sup>23</sup> Хініне дерево – рід рослин родини маренових, кора якого містить лікувальну речовину – хінін. Хінін був першим ефективним лікарським препаратом, що використовували проти тропічної малярії.

<sup>24</sup> Щорічне споживання каучуку у світі станом на 1940 р. становило приблизно 1 000 000 тон. США споживало близько 50% від загальної кількості – 577 600 в 1939 р., з них 300 000 тон автомобільна промисловість. Запаси на 1940 р. приблизно 150 000 тон.

найбільше хотів президент – це покласти край публічній ворожнечі, яка негативно впливала на загальну атмосферу в адміністрації та могла демонструвати населенню відсутність єдності на внутрішньому фронті. Рузвельт листом повідомив віцепрезидента про те, що останній звільнений з посади голови УЕВ [13, с. 71]. 15 липня 1943 р. указом президента УЕВ було ліквідовано. Того ж дня було оголошено про передачу обов'язків УЕВ та його персоналу новому агентству – Офісу з економічних питань війни під керівництвом Л. Кроулі.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене можна зробити кілька висновків. Початок Другої світової війни змусив американське суспільство та політикум здійснити візію одного з базових принципів американського способу життя – ізоляціонізму або невтручання в справи заокеанських країн. Біля керма цих змін стояла адміністрація Рузвельта. Війна стала «рубіконом» між старомодним американським ізоляціонізмом та вільсонівським інтернаціоналізмом, який уряд США у роки війни перейшли, закріпивши за Америкою статус світової держави. У короткі терміни економіка Сполучених Штатів, яка до війни ще несла тягар наслідків Великої депресії, була переведена на військові рейки, ставши для союзників життєво необхідним «арсеналом демократії». Нові військово-економічні завдання, які постали перед урядом США, викликали необхідність створення воєнно орієнтованих відомств та розширення бюрократичної структури виконавчої влади. Важлива роль в системі управління багатогалузевою мобілізацією була відведена віцепрезиденту Уоллесу.

Президент Рузвельт зробив Уоллеса першим дійсно діючим віцепрезидентом в історії США. Його офіційні повноваження віцепрезидента та адміністративні функції, якими президент його наділив під час війни, втягнули Уоллеса у вир міжнародної політики. Вагомий внесок Уоллеса у формування та реалізацію «політики добросусідства» на Американському континенті є недооціненим епізодом його політичної кар'єри, який лише частково, в рамках зазначеної нами теми, був розкритий.

Конфлікт повноважень та інтересів між віцепрезидентом Уоллесом та Джонсом став яскравим проявом методів державного управління президента Рузвельта. Президент зберігав за собою право приймати ключові рішення та організував систему командування, в якій надані повноваження залишались не повними, юрисдикція чітко не визначена, а функції дублювались. Непроартикульовані завдання, які ставив президент перед своїми підлеглими заохочували сміливих і творчих, типу Уоллеса, але викликали тривогу, невпевненість та роздратування у інших, типу Джонса. Залишається дискусійним питання: Чи був Рузвельт майстерним маніпулятором, який повністю контролював процес прийняття рішень, який «генерував ініціативу, компетентність та творчу уяву» про, що говорить А. Шлезінджер-мол. [5], чи викликав анархію та неефективність, спонукав більше до деструктивну ніж конструктивну, як припускає Джеймс Бернс [10].

Міжвідомча суперечка між Уоллесом та Джонсом привернула увагу президента, коли стала публічною. Рузвельт дуже нетерпляче до подібного ставився, оскільки в такий скрутний час, саме уряд мав демонструвати єдність зусиль. Бажання віцепрезидента зробити Новий курс інтернаціональним, застосовуючи «клаузулу про працю», викликало небезпідставне занепокоєння в конгресменів як через її економічну доцільність, так і через факт втручання в справи іноземної країни. Уоллес намагався дивитись в майбутнє коли теперішнє було ще не визначене для США та світу в цілому. Віцепрезидент був щирим у бажанні пришвидшити механізм закупівель сировини, але він несвідомо відстоював методи централізованого управління, які були притаманні для урядів з якими США та союзники воювали. Можна припустити, що коли історик А. Шлезінджер-мол. писав про «невиправну наївність» Уоллеса, він мав на увазі самі такі епізоди. Очевидно міжвідомчі суперечки, які стали надбанням преси, вплинули на подальше ставлення Рузвельта до свого віцепрезидента та збільшили кількість критиків і ворогів Уоллеса серед конгресменів. Але окремі епізоди не мають формувати загальне сприйняття людини, особливо коли це стосується політика. Г. Уоллес багато зробив для США на посаді міністра сільського господарства, і не менше на посаді віцепрезидента. На нашу думку, більш справедливою лаконічною характеристикою Уоллеса в рамках тієї епохи є «екстраординарний політик в екстраординарний час».

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Даллек Р. Франклін Делано Рузвельт. Життя політика. / пер. з англ. Я. Войтк. – К.: КМ-БУКС, 2019. – 560 с.
2. Рокфеллер Д. Мемуари / пер. з англ. Світлана Петрова та Олена Усатюк. – К.: Наш формат, 2019. – 480 с.
3. Супоницкая И.М. Генри Э. Уоллес: в поисках лучшего мира. – Новая и новейшая история, 2019. №5, С. 214-227.
4. Шервуд Р. Рузвельт и Гопкинс. Глазами очевидца. Том первый. / Пер. с англ. Ред. В.Н. Павлов. – М.: Из-во иностран. лит-ры, 1958. – 680 с.
5. Burns J. Roosevelt: The Lion and the Fox, 1882-1940. –New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1956. – 553 p.
6. Nelson D. Arsenal of Democracy: The Story of American War Production. New York, 1946.
7. Ross A. The strange life of Henry Wallace, the New Deal visionary. URL: <https://www.newyorker.com/magazine/2013/10/14/uncommon-man>
8. Rosenman S. The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt, with a Special Introduction and Explanatory Notes by President Roosevelt, 13 vols. 1941 vol.
9. Stevens D. Organizing for Economic Defense: Henry Wallace and the Board of Economic Warfare's Foreign Policy Initiatives, 1942. URL: <https://www.jstor.org/stable/27551675?read->

now=1&seq=1&socuuid=c9d9549b-7d62-4697-ac59-2f2a59bc4939&socplat=email

10. Schlesinger A.-jr. *The Age of Roosevelt: The Coming of the New Deal* / Boston, MA: Houghton Mifflin Company, 1958. – 688 p.

11. Schlesinger A.-jr. *Who Was Henry A. Wallace?* URL. <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2000-mar-12-bk-7842-story.html>

12. Schapsmeier E., Schapsmeier F. *Henry A. Wallace of Iowa: the Agrarian Years, 1910–1940* / E. Schapsmeier. – Ames: Iowa State University Press, 1968. – 327 p.

13. Schapsmeier E., Schapsmeier F. *Prophet in Politics: Henry A. Wallace and the War Years, 1940–1965* / E. Schapsmeier. – Ames: Iowa: The Iowa State University Press, 1970. – 265 p.

14. *The Price of Vision: The Diary of Henry A. Wallace 1942–1946* / Ed. John Morton Blum. – NY: Houghton Mifflin, 1973. – 707 p.

15. The University of Iowa Libraries. *Henry A. Wallace Collection*. [online]. URL: <http://wallace.lib.uiowa.edu/>.

16. Wallace H. *The century of the common man / Henry Wallace* / Ed. Russell Lord. – NY: Reynal&Hitchcock, 1943. – 96 p.