

© 2014 г.

И.Д. ВАВОЧКИНА

ХЬЮГО БЛЭК: ЧЕЛОВЕК ИЗ КОМАНДЫ Ф.Д. РУЗВЕЛЬТА

Время промышленного подъема и общей экономической стабилизации в Соединенных Штатах в период 1920-х годов, получившее название “Просперити” (Процветание), было прервано “великой депрессией”, что вынудило политический класс осуществить мероприятия как в финансовой, так и в социально-экономической сферах ради спасения американской политической и хозяйственной системы. Проведение реформ возглавил 32-й президент США, демократ, Франклин Делано Рузвельт (1933–1945).

Отечественная историография выделяет три этапа в истории рузвельтовского Нового курса¹. На первом этапе были предприняты чрезвычайные меры для выведения страны из состояния хаоса: осуществлен ряд экстренных мер для поддержания института банка; принят закон о восстановлении промышленности (НИРА); укреплен институт общественных работ; создана Администрация по регулированию сельского хозяйства.

На втором этапе (1935–1936) под давлением левых сил, а также в условиях надвигавшихся президентских выборов администрации пришлось пойти на реформирование социальной сферы и усиление государственного регулирования в экономической политике. Главным советником Рузвельта становится Феликс Франкфуртер² – лидер либеральной юридической школы Гарварда, в будущем член Верховного Суда США, который привел с собой новую команду, состоявшую в основном из юристов, и среди них – Хьюго Блэка.

К 1936 г. оформилось умеренно-либеральное направление в руководстве демократической партии, во главе которого находился сам президент. К этому крылу партии присоединился герой данного исследования, сенатор-демократ, Хьюго Лафайет Блэк.

Сегодня Хьюго Блэка знают в основном как одного из самых либеральных судей в истории Верховного суда США, где он проработал 34 года (1937–1971). Он стал первым ньюдилером, которого президент Рузвельт смог ввести в состав высшего судебного органа страны. Здесь нужно заметить, что состав Верховного суда, почти не обновлявшийся в 20–30-х годах XX в., был за короткий срок значительно изменен Рузвельтом³, и Верховный суд США совершил поворот на 180 градусов, признав конституционность многих федеральных законов Нового курса, против которых он решительно боролся незадолго до этого.

За время работы в Верховном суде Блэк зарекомендовал себя не только как активный сторонник Нового курса, нового понимания роли государства в экономике и социальных отношениях, но и как защитник гражданских прав и особенно усиления

Вавочкина Ирина Дмитриевна – младший научный сотрудник кафедры новой и новейшей истории стран Европы и Америки Московского государственного университета.

¹ 1933–1935 гг., 1935–1936 гг. и 1937–1940 гг. См. *Согрин В.В.* Три ключевые проблемы в исследовании истории Нового курса Ф.Д. Рузвельта. – Новая и новейшая история, 2007, № 5, с. 11.

² Roosevelt and Frankfurter. Their Correspondence, 1928–1945. Boston, 1967, p. 380.

³ С августа 1937 г. по февраль 1943 г. из девяти судей Верховного суда США восемь были заменены новыми. Подробнее см. *Abraham H.J.* Justices and Presidents. A Political History of Appointments to the Supreme Court. New York, 1985, p. 206–236.

процессуальных гарантий правосудия: в период маккартизма⁴ Блэк защищал даже права коммунистов и тех, кто подозревался в сотрудничестве с ними⁵. В 50–60-х годах он выступал против сегрегации и других проявлений расовой дискриминации в США⁶, за право всех граждан на “надлежащую правовую процедуру” – due process of law⁷ вне зависимости от цвета кожи или политических убеждений.

Однако политическая карьера Блэка началась гораздо раньше, в 1926 г., когда его избрали сенатором от штата Алабама при поддержке одной из консервативных религиозно-политических организаций Америки – Ку-клукс-клана (ККК), в 20-х годах XX в. переживавшей свой второй расцвет⁸.

Принадлежность к ККК не раз ставилась ему в вину. После назначения Блэка членом Верховного суда в 1937 г. ходила шутка, что ему не пришлось покупать мантию – он всего-навсего перекрасил ее в коричневый цвет⁹. Однако за всю жизнь Блэк лишь один раз публично ответил на подобные нападки. В своем радиовыступлении 1 октября 1937 г. он заявил, что его послужной список сенатора говорит сам за себя: он никогда не поддерживал инициатив, ограничивающих национальные или религиозные права граждан США¹⁰.

Что же привело члена ККК в ряды либералов-реформаторов? Почему Рузвельт, впервые получив возможность назначить члена Верховного суда, выбрал своим кандидатом именно сенатора Блэка?

Хьюго Блэк (27 февраля 1886 г. – 25 сентября 1971 г.) происходил из семьи ирландских эмигрантов, осевших на юге США в конце XVIII в. Его отец владел торговой лавкой в деревушке Харлен (шт. Алабама), а мать возглавляла местное почтовое отделение. В 1889 г. они переселились в соседний Эшланд. Семья была многодетной и не очень богатой, однако все мальчики в семье получили хорошее образование. Роберт, старший из сыновей, продолжил дело отца, средний, Орландо стал врачом, а Хьюго¹¹, самый младший, закончил юридическую школу Алабамского университета.

Блэк вел успешную адвокатскую практику в Бирмингеме (шт. Алабама). С апреля 1911 г. по 1914 г. он выполнял обязанности судьи полицейского суда Бирмингема, а в ноябре 1914 г. был избран прокурором округа Джефферсон и оставался на этом посту до августа 1917 г., после чего ушел в армию, однако на фронт так и не попал.

Вернувшись, он продолжил адвокатскую карьеру. Блэк специализировался в основном на защите рабочих, членов профсоюзов, пострадавших на производстве, причем среди его клиентов были и черные, и белые работники. Но определяющей для его карьеры

⁴ Общественное движение по борьбе с “красной опасностью” в США (конец 40-х – 50-е годы XX в.). Во главе движения стоял сенатор-республиканец Джозеф Маккарти.

⁵ См. *Dennis v. United States*, 341 U.S. (1951).

⁶ См. *Brown v. Board of Education* 1954 (Brown I) and 1955 (Brown II); *Cooper v. Aaron* (1958); *Green v. County School Board of New Kent County* (1968), *Alexander v. Holmes County, Mississippi* (1969).

⁷ Согласно XIV поправке к конституции США (1868) всем гражданам гарантирована “надлежащая правовая процедура” (право на полноценное судебное рассмотрение, запрет повторного привлечения к уголовной ответственности за одно и то же деяние, право знать суть и основания обвинения и др.) и равная для всех защита закона (подробнее см. *Боботов С.В., Жигачёв И.Ю.* Введение в правовую систему США. М., 1997). В США формальные процедурные условия существуют для всех административных и исполнительных органов при издании ими подзаконных актов и при их исполнении. Одной из важных функций Верховного Суда США является надзор за тем, чтобы действия исполнительных и административных органов соответствовали требованиям “надлежащей правовой процедуры”. Однако эти принципы нередко нарушались, например, в период маккартизма.

⁸ Блэк формально являлся ее членом с 1923 по 1925 г. См. *Ball H. Hugo L. Black: Cold Steel Warrior*. New York – Oxford, 1996, p. 56, 62.

⁹ *Dunne G.T. Hugo Black and the Judicial Revolution*. New York, 1977, p. 52.

¹⁰ *Living Room Chat*. – *Time*, v. XXX, № 15, 11.X.1937, p. 36.

¹¹ Хьюго – в честь писателя Виктора Гюго.

еры стала успешно проведенная летом 1921 г. защита протестанта Риверенда Стефенсона, члена КKK, застрелившего отца Джеймса Э. Койла, главу католической общины Бирмингема.

Блэк вступил в КKK 13 сентября 1923 г. Клан активно использовал не только его авторитет как одного из виднейших адвокатов штата, но и его неординарные ораторские способности. За два года своего пребывания в этой организации Блэк не раз выступал с речами перед ее членами, но главной его задачей было рекрутирование новых членов “невидимой империи”¹².

Возрожденный в Алабаме в 1916 г. КKK пустил мощные корни, поскольку здесь оставались сильными расовая сегрегация и нетерпимость, и еще не забылось унижение Юга, пережитое в период Реконструкции. Идеология нового КKK теперь включала в число врагов американской нации не только “чернокожих, но также евреев, католиков, деятелей профсоюзов, падших женщин, продавцов спиртного и других “грешников”.

В отличие от старого КKK, новые лидеры не только терроризировали округу и занимались подпольной деятельностью, но и вступили в открытую политическую борьбу. Они проводили марши и манифестации в городах, в том числе в Бирмингеме, и боролись за должности в правительстве и места в легислатуре штата¹³. Лидеры КKK смогли подобрать лозунги, способные привлечь огромное количество малообеспеченных южан¹⁴.

Довольно быстро КKK, в который вступали среди прочих представители среднего и высшего класса, стал одной из наиболее влиятельных политических сил, способной противостоять доминированию “бурбонов”¹⁵ – боссов демократической партии, в политической жизни Алабамы, поэтому для Блэка, не имевшего крепких связей в мире политики, поддержка КKK была, возможно, единственным способом выбиться наверх.

Нужно отметить, что не все исследователи разделяют мнение о сильном влиянии КKK на политическую жизнь Юга¹⁶. Например, С. Вебб считает, что единый, мощный КKK с четкой иерархией – это миф, созданный прессой и растиражированный историками¹⁷.

Кстати, в 1910–1920-х годах Блэк состоял членом не только КKK. Он стремился влиться в элиту, стать частью “системы”, что и приводило его в организации совершенно разной направленности¹⁸. После возвращения из армии в 1918 г. он вступил в Бирмингемскую Торговую палату, Американский легион и Бирмингемскую Ассоциацию адвокатов. Масоном Блэк стал еще в 1909 г.¹⁹ Он являлся членом и ряда других тайных обществ: Ордена рыцарей Пифий, Братства Орлов и других²⁰.

¹² *Hamilton V.* Hugo Black. The Alabama Years. Baton Rouge, 1972, p. 120; *Newman R.* Hugo Black. A Biography. New York, 1994, p. 94.

¹³ *Feldman G.* Politics, Society, and the Klan in Alabama, 1915–1949. Tuscaloosa – London, 1999, p. 80–85.

¹⁴ Точное число членов КKK вряд ли можно назвать. Некоторые историки полагают, что к концу 1920-х годов КKK насчитывал от 50 до 95 тыс. чел. (см. *Hamilton V.* Op. cit., p. 135; *Feldman G.* Op. cit., p. 84), по другим данным, к 1925 г. КKK насчитывал 4–5 млн чел. (см. *Язьков Е.Ф.* Американское “Процветание”. – История США, т. 3. М., 1985, с. 107).

¹⁵ Так называли с 1860–1870-х годов консервативных демократов Севера и Юга, а также режим политической реставрации, установившийся в 1870-х годах на юге США после периода Реконструкции.

¹⁶ *Key V.O. Jr.* Southern Politics in State and Nation. New York, 1950, p. 37–41; *Dunne G.T.* Op. cit., p. 105–124; *Webb S.L.* Hugo Black, Bibb Graves, and the Ku Klux Klan: A Revisionist View of the 1926 Alabama Democratic Primary. – 56th Annual Meeting of the Alabama Historical Association in Dothan on April 25, 2003. University of Alabama Press, October 2004, p. 2–10.

¹⁷ *Webb S.* Op. cit., p. 1.

¹⁸ *H. Black* to NYTimes (см. *Newman R.* Op. cit., p. 97); *Ball H.* Op. cit., p. 49–50; *Hamilton V.* Op. cit., p. 77; *Newman R.* Op. cit., p. 99.

¹⁹ *Newman R.* Op. cit., p. 99 со ссылкой на: *Hugo L. Black* to *Fred Larkins* 6 July 1962. – Charlotte Black Papers, privately held.

²⁰ *Black H., Black E.* Mr. Justice and Mrs. Black. New York, 1986, p. 230.

Блэк вышел из ККК 9 июля 1925 г. за год до выборов в Сенат США, но это не означало его полного разрыва с организацией. Его друзья из ККК собирали средства и фактически руководили его избирательной кампанией²¹, что дало основания прессе писать о нем как о кандидате, поддерживаемом ККК²².

Блэк выглядел аутсайдером, заранее обреченным на поражение. Оригинальность его кампании заключалась в том, что стартовала она значительно раньше положенного срока и началась с работы с кукуклуксклановцами, а затем, в установленные сроки, – с простыми избирателями. Основные положения избирательной программы Блэка включали в себя требования, отвечавшие нуждам прежде всего фермерства штата: низкие тарифы, протекционизм в отношении сбытовой кооперации, снижение цен на электричество и удобрения, строительство электростанции в бассейне р. Теннесси, улучшение инфраструктуры штата: дорог, гаваней, речного сообщения.

Нативизм – широко распространенные в XIX – первой половине XX в. в США (особенно на Юге) настроения, направленные против притока новых иммигрантов в страну, также нашел свое отражение в программе Блэка. Он предлагал ограничить иммиграцию до тех пор, пока не будут созданы условия для нормальной жизни уже живущих здесь граждан. “Идея “плавильного котла” опасна для нашего национального наследия”, – заявил Блэк в речи, формально открывавшей избирательную кампанию 20 марта 1926 г.²³

Зная об отрицательном отношении фермеров к новым иммигрантам-католикам и, видимо, во многом разделяя антикатолические настроения своих избирателей, Блэк (сам протестант по вероисповеданию) также активно выступал против возраставшего влияния католической церкви.

Важное место в его программе занимал пункт о поддержке “сухого закона” – акта Волстеда, принятого еще в 1919 г. во исполнение XVIII поправки к Конституции США, запрещавшей производство, перевозку и продажу алкогольных напитков. Эта мера была достаточно популярна среди жителей Юга – приверженцев традиционных моральных ценностей.

Блэк обличал крупный бизнес и “специальные интересы”, которым чужды проблемы народа. “Если меня выберут в Сенат, я смогу работать для людей, не будучи связан какими-либо эгоистическими корпоративными интересами”, – писал он одному из своих сторонников²⁴. В своей речи 20 марта 1926 г. он говорил о том, что пришло время для новых людей, не связанных со старыми блоками и кликами, задававшими тон в Вашингтоне. Эти круги “никогда не определяли мои идеалы, не влияли на мои политические взгляды и не помогали мне в моей борьбе на общественном поприще. Они не были частью моего мира. Я не миллионер”, – говорил он²⁵.

Взгляды Блэка отличал эклектизм. На выборах 1926 г. он выступал как консерватор, в чем-то как реакционер. Однако его позиция в отношении проблемы концентрации как экономической, так и политической власти имела явно прогрессистский характер и в дальнейшем помогла ему примкнуть к Рузвельту и стать активным сторонником Нового курса. Это позволяет рассматривать сотрудничество Блэка с ККК скорее как проявление прагматизма.

Разносторонность предвыборной программы, рассчитанной на различные слои общества (прежде всего к фермерству, составлявшему большинство населения Алабамы), личная популярность Блэка как удачливого адвоката по защите прав рабочих, членов

²¹ *Ball H.* Op. cit., p. 61; *Newman R.* Op. cit., p. 103. Всего, по словам Блэка, на его кампанию было потрачено 6510 долл. (см. *Hamilton V.* Op. cit., p. 133).

²² *Klan Supports Two in Alabama Primary. Special to the New York Times.* – *New York Times*, 9.VIII.1926, p. 4.

²³ *Newman R.* Op. cit., p. 108; *Ball H.* Op. cit., p. 65.

²⁴ Hugo Black to D.C. Arthur, 18 June 1926. *Hugo L. Black Papers*, Library of Congress Washington, DC, Box 516. См. *Ball H.* Op. cit., p. 64.

²⁵ См. *Ball H.* Op. cit., p. 65.

профсоюзов, нативистские и антикатолические взгляды, имевшие широкую поддержку на преимущественно протестантском Юге, а также активность достаточно молодого кандидата (за несколько месяцев он успел объездить более половины графств в своем штате) – все эти слагаемые привели Хьюго Блэка к победе.

В течение своего первого срока в Сенате (1927–1933) Блэк, как и другие законодатели, вынужден был решать проблемы, возникшие вслед за крушением фондового рынка и начавшейся Великой депрессией: в этот период в его родном Бирмингеме без работы осталось около 108 тыс. чел.²⁶ В целом в США, по данным Американской федерации труда, в 1930 г. безработица составила почти 4 млн чел., а к 1934 г. эта цифра выросла до 11 млн²⁷.

Демократы (Блэк в том числе) безуспешно пытались продвинуть законопроекты, способные помочь наименее состоятельным слоям американского общества. Блэк активно участвовал в продвижении проектов строительства новых электростанций, способных обеспечить население дешевой электроэнергией²⁸. Здесь он впервые непосредственно столкнулся с лоббистами частных электрокомпаний, мешавшими развитию национальных проектов. Реализации этого замысла не способствовала и позиция президента-республиканца Г. Гувера (1929–1933), явно не желавшего заниматься вопросами государственного финансирования подобных строек и склонявшегося к передаче инициативы в данной сфере частному бизнесу²⁹. Только после избрания на пост президента демократа Рузвельта была создана (в 1933 г.) Администрация по гидроэнергостроительству в долине реки Теннесси. Здесь на средства государства было построено 20 плотин и 23 гидроузла, по твердым тарифам обслуживавших электроэнергией семь южных штатов – Алабаму, Джорджию, Кентукки, Миссисипи, Северную Каролину, Теннесси и Вирджинию.

С апреля 1932 г. Блэк начал борьбу за введение закона о 30-часовой рабочей неделе. Основываясь на работах английских и американских экономистов, таких, как Дж. Коул, С. Чейз, А. Дальберг³⁰, Блэк заявлял, что сокращение рабочей недели, в некоторых отраслях промышленности США достигавшей 64–65 часов³¹, приведет к радикальному уменьшению безработицы в стране³². Закон не прошел через Палату представителей, не поддержала его и администрация Рузвельта, однако Блэк продолжал настаивать на необходимости ограничения рабочего дня до тех пор, пока в 1937 г. не был принят закон о справедливых условиях труда, установивший максимум продолжительности рабочей недели – 44 часа (в 1940 г. – 40 часов).

Во время своего второго срока в Сенате (1933–1937) Блэк примкнул к либеральному крылу демократов и стал одним из его влиятельных деятелей. Необходимо заметить, что среди демократов-южан преобладали консерваторы. Они играли очень важную

²⁶ Население Бирмингема в 1930 г. – 259 678 человек (1931 US Census Report. Statistical Abstract of the US. Bureau of the Census, Department of Commerce. Washington, 1931, p. 22).

²⁷ Labor Fact Book II. Prepared by Labor Research Association. New York, 1934, p. 72–74. По правительственным данным – 4,3 млн человек в 1930 г. (US Department of Commerce, Bureau of Census. – Economic Forces in the USA in Facts and Figures. Prepared by US Department of Labor. Washington, 1957, p. 41).

²⁸ S. J. Res. 46. См. US Congress. Congressional Record, 70th Congress, 1 Session, v. 69, pt. 1–10. Washington, 1928, p. 679, 3248, 3433–3447, 3515–3530, 3690–3697, 3755–3767, 4082–4095, 10087.

²⁹ Г. Гувер наложил вето на билль сенатора Д. Норриса об энергетическом строительстве в долине реки Теннесси за счет федерального бюджета. См. *Сивачёв Н.В.* Политическая борьба в США в середине 30-х гг. XX века. М., 1966, с. 12.

³⁰ *Cole G.D.H.* Employment and industrial maintenance. London, 1921; *Chase S.* A New Deal. New York, 1932; *Dahlberg A.* Jobs, Machines, and Capitalism. New York, 1932.

³¹ Labor Fact Book, p. 77–78.

³² Thirty-hour Work Week. Hearings before Subcommittee on the Judiciary. US Congress, Senate. 72nd Congress, 2 Session, January 5–19, 1933. Washington, 1933, p. 1–23; S. 5267 (US Congress. Congressional Record, 72d Congress, 2 Session, v. 76, pt. 1. Washington, 1933, p. 820).

роль в Конгрессе и его комиссиях, как правило, возглавляя оппозицию нововведениям (Робинсон, Гарнер, Хэлл), поэтому Рузвельту очень важны были такие союзники, как сенатор Блэк.

Под влиянием новой идеологии и программы партии демократов политические и экономические взгляды Блэка сильно полевели. В феврале 1935 г. в одном из своих радиовыступлений Блэк заявил, что в США единственно возможным способом обеспечить потребителей деньгами было бы создание равного, справедливого и сбалансированного распределения доходов³³. В том же году одному из своих избирателей он писал: “Что нам необходимо сделать, так это ограничить специальные интересы этой нации с тем, чтобы создать правильное распределение дохода, создаваемого всем народом. Доходы – вот что значимо в нашей экономической системе”³⁴.

Отношения Блэка и Рузвельта складывались непросто. Например, Блэк отрицательно относился к созданию НРА, и можно сказать, что лишь подчиняясь партийной дисциплине, голосовал за ее создание³⁵. Вопреки собственным убеждениям, он, кстати, голосовал и за отмену сухого закона.

В июле 1934 г. Рузвельт инициировал разработку закона “О холдинговых энергетических компаниях”, с помощью которого предполагалось вырвать энергетическую отрасль из рук частных монополистов и передать ее в ведение государства. Закон об энергетических компаниях был чрезвычайно важен для Рузвельта прежде всего тем, что за него выступали прогрессисты, на поддержку которых он очень рассчитывал на президентских выборах 1936 г.³⁶

К началу 1935 г. проект закона, над которым работали сразу несколько комиссий законодательной и исполнительной властей³⁷, был готов, и Рузвельт начал активно “проталкивать” закон через Конгресс, несмотря на сильнейшее сопротивление со стороны республиканцев и правого крыла его собственной партии, члены которой видели в новом законопроекте нарушение общепартийного консенсуса, достигнутого в партийной платформе 1934 г.

После полугода тщетной борьбы за принятие закона (впервые он был представлен к рассмотрению в Конгрессе 6 февраля 1935 г.) Рузвельт инициировал расследование лоббистской деятельности холдинговых компаний с тем, чтобы скомпрометировать и сломить оппозицию. Давление холдинговых энергетических компаний на представителей Конгресса было агрессивным и достаточно открытым³⁸. В июле 1935 г. сенатор Хьюго Блэк возглавил работу специального комитета Сената по расследованию лоббистской деятельности, которое длилось четыре года.

Блэк взялся за дело с присущей ему энергией и целеустремленностью. В том же году он внес на рассмотрение Сената проект закона о регистрации и регулировании лоббистов, обобщивший все имевшиеся на тот момент предложения, касавшиеся осу-

³³ Radio Address by Senator Black. – US Congress. Congressional Record, 74th Congress, 1 Session, v. 79, pt. 2, p. 1714.

³⁴ Hugo Black to C. A. Gaston, 19 August 1935, HLBP, Box 29 (см. *Ball H. Op. cit.*, p. 77).

³⁵ Национальная администрация восстановления (National Recovery Administration – NRA) была создана в соответствии с законом о восстановлении национальной промышленности (NIRA – National Industrial Recovery Act) 16 июня 1933 г. По этому закону приостанавливалось на два года действие антиitrustовского законодательства, допускались любые формы слияний в промышленности и вводились “кодексы честной конкуренции” – нормативные документы, создававшиеся руководством монополистических групп и определявшие объемы закупок сырья, размеры производства и уровень цен на отдельные виды товаров. Блэк считал, что контроль в сфере производства переходил из рук государства к предпринимательским ассоциациям (US Congress. Congressional Record, 73d Congress, 1 Session, v. 77, pt. 6. Washington, 1933, p. 5284–5285).

³⁶ Подробнее см. *Scott C.J. Presidents, Parties, and the State*. New York, 2000.

³⁷ Комитет Национальной энергетической политики (во главе с министром внутренних дел Гарольдом Икесом), комиссии Министерства финансов, Федеральной торговой комиссии, Федеральной комиссии по энергетике.

³⁸ *Scott C.J. Op. cit.*, p. 239, 260–263.

ществления контроля за представителями групп давления³⁹. Законопроект состоял из девяти разделов. В первом разделе было дано определение лоббиста как лица, которое за плату или по собственной инициативе стремится оказать давление на представителей как законодательной, так и исполнительной властей. Во втором разделе раскрывалось понятие “лоббирование”, в которое были включены не только личное общение и письменные обращения к государственным служащим, но и любые другие способы давления, как то: публикации в газетах, журналах, издание книг и памфлетов, выступления на слушаниях в комитетах Конгресса, преследующие цель защитить частные финансовые интересы.

В разделах 3–6 и 9 содержались правила регистрации лоббистов, проверки достоверности сведений о лоббистах клерками обеих палат (для лоббистских групп, работавших в законодательной сфере) и Федеральной торговой палаты (для групп, оказывавших давление на представителей исполнительной власти); составление ежемесячных финансовых отчетов (размер заработной платы лоббиста, его траты на лоббистскую деятельность), а также сведений о нанимателе и об официальных лицах государства, с которыми общался лоббист. Разделы седьмой и восьмой предусматривали денежные штрафы за нарушение закона, а в некоторых случаях и тюремное заключение.

Комитет Блэка согласился на предложенный проект закона, тем не менее его принятие в то время оказалось невозможным. Расследование шло успешно, однако вскоре в связи со скандальной лоббистской деятельностью возникли имена таких миллионеров, как У. Хёрст (Корпорация Хёрста), П. Дюпон (Дюпон Кемекалз), А. Слон (Дженерал моторс)⁴⁰, которые поддерживали и спонсировали в том числе и Демократическую партию⁴¹. В августе 1937 г. Рузвельт поспешил представить кандидатуру Блэка на пост судьи Верховного суда США. Тем самым из Конгресса выбывал вдохновитель законопроекта, уже подготовленного членами комитета. Кроме того, идея регулирования лоббизма представлялась многим законодателям серьезным нарушением демократического принципа представительства интересов⁴². В правовом отношении такая позиция опиралась, прежде всего, на первую поправку к Конституции США, которая не только дает гражданам право на создание общественных объединений и ассоциаций, но и гарантирует, что “Конгресс США не будет создавать законов, ограничивающих право народа обращаться к правительству с петициями”.

Забегая вперед, скажем, что в 1938 г. расследование завершилось довольно мирно для репутации известных и богатых людей. Тем не менее летом 1935 г. на основе фактов, ставших известными при расследовании лоббистской деятельности холдинговых компаний, был принят закон о холдинговых компаниях (PUHCA)⁴³, который включал в себя пункт о регистрации лоббистов всех электрокомпаний⁴⁴. Кроме этого, в 30-х годах был издан ряд других федеральных законов, ограничивавших деятельность отдельных

³⁹ S. 2512, 74th Congress, 1 Session. A Bill to Define Lobbyists, to Require Registration of Lobbyists, and Provide Regulation thereof (см. Hearings before a Subcommittee of the judiciary. US Senate. 74th Congress. Washington, 1935, p. 1–2; Calendar № 630. Report № 602 (to accompany S. 2512) Registration and Regulation of lobbyists. Washington, 1935).

⁴⁰ Investigation of Lobbying Activities. Hearings before a Special Committee to Investigate Lobbying Activities. US Senate. 74th Congress, 1 Session, pt. 1, p. 20; pt. 3, p. 1192; pt. 5, p. 1807, 1873. Washington, 1935.

⁴¹ Например, в 1913 г. У. Хёрст помог организовать компанию в поддержку тарифного закона Андервуда, в противовес сторонникам протекционистского курса. В 1928–1929 гг. он также выступил на стороне конгрессменов-демократов, разоблачавших республиканцев и их “незаконные действия” в продвижении реформы повышенных тарифов.

⁴² Registration of Lobbyists. Hearings before the Committee on the Judiciary. House of Representatives. 74th Congress, 1 session, July 16 and 26, 1935. Washington, 1935, p. 5–55.

⁴³ Public Utilities Holding Company Act (1935). – U.S. Code. Title 15. Chapter 2C, §§ 79 to 79z-6.

⁴⁴ U.S. Code, 1940. Title 15. Chapter 2C, §§ 79 (h), 79 (i).

групп давления⁴⁵: в 1936 г. Конгресс принял Закон о торговом морском флоте, в котором также содержалась норма о регистрации лоббистов судостроительных и судоходных компаний⁴⁶. Нараставшая накануне войны активность иностранных агентов, занимавшихся пропагандой на территории США интересов своих стран, привела в 1938 г. к изданию Закона о регистрации иностранных агентов⁴⁷.

1930-е годы отмечены особенно заметной активностью Конгресса США в разработке правового регулирования лоббистской деятельности. Можно утверждать, что к 1936 г. благодаря работе комитета Хьюго Блэка концепция федерального закона о регулировании лоббизма в целом сложилась. Одним из важнейших принципов, закрепившихся в этот период, стало признание права общества получить доступ к информации о целях лоббистов, их финансовых источниках и политической деятельности.

Сам Блэк, очевидно, мог быть доволен результатом своей непростой миссии. Но в 1936 г. он считал нужным опубликовать статью “Механизм сенатского расследования”⁴⁸, в которой рассказал о трудностях, с которыми приходилось сталкиваться представителям Конгресса при попытке раскрыть деятельность бизнеса начиная с 1792 г., когда было предпринято первое подобное расследование. Основные доводы Блэка в пользу такого инструмента, как специальный комитет Конгресса можно свести к трем пунктам. Первое – сведения, полученные в результате допросов, часто становятся базой для появления нового прогрессивного законодательства; второе – работа подобных комитетов оборачивается огромной экономией для государства и налогоплательщиков, если выявляются случаи связей коррупционного характера между бизнесом и чиновниками или конгрессменами; третье – расследование является действенным средством ограничения влияния групп давления. “Особые привилегии процветают в атмосфере секретности и под покровом тьмы и исчезают под беспощадным лучом публичности”, – заключает сенатор.

В 1937 г., в начале третьего этапа Нового курса, Блэк еще раз смог доказать свою лояльность президенту, оказавшемуся в непростой ситуации сразу после своей убедительной победы на выборах 1936 г.

Политическая ситуация требовала дальнейшего расширения реформ и закрепления в рамках политической системы США на институциональном уровне законодательства предшествующих четырех лет. Победа демократов на выборах 1936 г. – демократическая фракция в Конгрессе превосходила республиканцев в палате представителей в четыре раза, а в Сенате в пять раз – на первый взгляд, обеспечила для этого все возможности. В программе партии было заявлено о намерении провести законопроекты о восстановлении федеральных стандартов минимальной заработной платы и максимальной продолжительности рабочей недели, о начале государственной программы строительства

⁴⁵ Public Utility Holding Company Act (1935); U.S. Maritime Commission General Order № 9 (1937); Foreign Agents Registration Act (1938).

⁴⁶ U.S. Maritime Commission General Order № 9, July 13, 1937; Forms 807–1, 807–2.

⁴⁷ U.S. Code, 1988. Title 22, §§ 611–621. Согласно этому закону, любой человек, находившийся на службе иностранного государства, должен был представить заявление на имя госсекретаря США с детальной информацией о целях своей деятельности. Закон также предусматривал, что политическая пропаганда, распространяемая такими агентами, должна быть заклеена, а все сведения об их деятельности поступали в Архив библиотеки Конгресса США и к министру юстиции. В июне 1942 г. Рузвельт передал функцию регистрации иностранных агентов министерству юстиции. Регистрационные заявления иностранных лоббистов должны быть открыты для общественности и поступать каждые полгода к министру юстиции, а копии отчетов – госсекретарю США. Необходимо упомянуть, что министр юстиции обязан раз в полгода сообщать Конгрессу о выполнении данного закона. Закон о регистрации иностранных агентов сохраняется практически без изменений до сегодняшнего дня.

⁴⁸ *Black H.L.* Inside a Senate Investigation. – *Harper’s Monthly Magazine*, №172 (December, 1935 – May, 1936). New York, 1936, p. 275–286.

дешевого жилья и о расширении масштабов гидроэнергетического строительства по типу Администрации долины реки Теннесси⁴⁹, о проведении административной реформы.

Дело осложняла позиция Верховного суда: консервативно настроенное большинство судей во главе с “Четырьмя Всадниками”⁵⁰ к 1936 г. практически блокировало действия администрации ФДР, за короткое время (январь 1935 г. – начало 1936 г.) признав противоречащими Конституции 15 законов Нового курса, в том числе такие основополагающие программы, как НИРА и ААА⁵¹. Под угрозой находились Национальный акт о трудовых отношениях, известный как закон Вагнера и закон о социальном страховании.

В своем ежегодном обращении к Конгрессу 6 января 1937 г. Рузвельт уделил особое внимание функциям исполнительной и судебной ветвей власти и той роли, которую призван играть Верховный суд согласно Конституции. Эту речь Рузвельт завершил строгим предупреждением в адрес Верховного суда с призывом изменить свою позицию в отношении Нового курса⁵². 20 января в инаугурационной речи президент подчеркнул: ничто не должно препятствовать созданию новой системы “социальной справедливости”, поддержку которой американский народ выразил на выборах⁵³. Было ясно, что администрация готовит удар, однако немногие догадывались, что им станет проект реорганизации одного из центральных институтов политической системы США.

5 февраля 1937 г. на рассмотрение Конгресса Рузвельт передал закон “о модернизации Верховного суда”⁵⁴. Предполагалось, что президент получит право введения в его состав дополнительных судей (максимум шести) против каждого судьи, не ушедшего в отставку после достижения 70 лет. Блэк стал одним из наиболее активных сторонников этого закона в стенах Конгресса, на радио, выступал в его защиту на различных публичных мероприятиях.

Попытка реформы Верховного суда полностью провалилась, натолкнувшись на активное сопротивление не только со стороны консерваторов обеих партий – многие ньюдилеры также отказались поддержать президента. Считается, что именно эта инициатива Рузвельта привела к расколу демократической партии. Однако нельзя отрицать, что цель “провокации” ФДР была достигнута – Верховный суд смягчил свое отношение к Новому курсу” и уже в апреле 1937 г. признал конституционность закона Вагнера и некоторых других законов, а в июне 1937 г. судья Ван Девантер подал в отставку и президент получил, наконец, право назначить “своего” судью. В этот сложный для себя период Рузвельт выдвинул Блэка на место судьи Верховного суда США. Это произошло 12 августа 1937 г. в последние дни работы первой сессии 75 Конгресса.

Выбор президента пал на сенатора от штата Алабамы по нескольким причинам. Ему требовался лояльный судья, который мог бы “разбавить” компанию “девяти старцев”. Кроме того, Рузвельт хотел, чтобы Юг был представлен в Верховном суде либеральным демократом⁵⁵. Кандидат также должен был быть легко утверждаемой фигурой и достаточно молод⁵⁶.

Кандидатуру Блэка в американских политических кругах восприняли неоднозначно. В Конгрессе сенаторы-республиканцы В. Борах (штат Айдахо) и У. Остин (штат

⁴⁹ National Party Platforms, 1840–1972. Urbana, 1973, p. 360–363.

⁵⁰ По аналогии с четырьмя всадниками Апокалипсиса так называли ультраконсерваторов Верховного суда – У. Ван Девантера, Дж. Макрейнолдса, Дж. Сазерленда и П. Батлера.

⁵¹ Agricultural Adjustment Act / Закон о восстановлении сельского хозяйства от 12 мая 1933 г.

⁵² *Roosevelt F.D. Annual Message to Congress. Washington D. C., January 6, 1937. – Nothing to Fear. The Selected Addresses of Franklin Delano Roosevelt. 1932–1945. Cambridge (Mass.), 1946, p. 79–87.*

⁵³ *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt, v. 1937, The Constitution Prevails. New York, 1941, p. 1–6.*

⁵⁴ *Ibid.*, p. 51–59.

⁵⁵ *F.D.R. to William Allen White on October 13, 1938. – F.D.R. His personal letters, v. II (1938–1945). New York, 1950, p. 817–818.*

⁵⁶ *Roosevelt E. This I remember. New York, 1949, p. 166.*

Вермонт) поставили вопрос о неконституционности назначения сенатора на место ушедшего на пенсию судьи⁵⁷, так как согласно Конституции США, судья Верховного суда мог быть заменен только в случае смерти, ухода в отставку (resignation) или импичмента. Тем не менее голосование в Сенате прошло успешно и быстро, даже без соблюдения обычной процедуры.

Тогда противники Рузвельта и Блэка начали информационную войну, представляя Блэка ничтожным, некомпетентным претендентом⁵⁸. Очень быстро всплыла и история непродолжительного членства Блэка в КKK и роль этой организации в его победе на выборах 1926 г. Некоторые газетчики докопались даже до дела об убийстве отца Койла в 1921 г. и участии Блэка в защите убийцы⁵⁹. В своих нападках на Блэка (хотя, несомненно, основной мишенью в данном случае был сам Рузвельт) республиканцы очень рассчитывали на поддержку северных демократов, чей электорат в значительной степени пополнялся за счет негритянских ассоциаций, еврейских и католических общин, которым также должна была не понравиться “темная биография” Блэка⁶⁰. Знал ли Рузвельт о прошлом Блэка, остается дискуссионным вопросом⁶¹. И всё же несомненный талант Рузвельта выбирать подходящих людей не подвел его и здесь.

Члены Верховного суда США самым тесным образом связаны с американской политической системой. “Специфической особенностью Верховного суда Соединенных Штатов, определяющей его в известном смысле уникальное положение и огромное влияние на развитие событий в стране, является то, что он в процессе своей судебной деятельности осуществляет функцию конституционного надзора – решает не только судьбу дела на основе закона, но и в соответствующих случаях судьбу закона – вопрос о его соответствии Конституции – на основе дела”⁶². Обычно член Верховного суда назначается примерно в 50-летнем возрасте и остается на этой должности 20–30 лет, длительное время имея возможность влиять на политический курс страны. Президент всегда заинтересован в лояльности назначенных им судей, поэтому Рузвельт, несомненно, оказал Блэку огромное доверие, выдвинув его на этот пост.

Верховный суд всегда состоял из юристов высокой квалификации. Некоторые из них были судьями нижестоящих судов, другие – выдающимися адвокатами, политическими деятелями, профессорами университетов, бизнесменами⁶³. Однако Блэк, хотя и бывший сенатор, стал судьей высшей инстанции, будучи в прошлом всего лишь судьей полицейского округа. Конечно же, его карьера должна была представляться современникам головокружительной.

Опираясь на молчаливую поддержку президента – Рузвельт отказывался комментировать взаимоотношения Блэка с КKK, предоставив кандидату самому разбираться с прессой, – Блэк быстро принял присягу и отправился с женой в путешествие по Европе. Вскоре после возвращения в Америку он выступил с речью, которую мы уже частично цитировали. В этом радиовыступлении (в октябре 1937 г.) перед многомиллионной аудиторией он, в том числе признался: “Я действительно был членом Клана. Потом я вышел из него. Больше я никогда не вступал в него... После окончания моего выступления дискуссия на данную тему будет закрыта”.

⁵⁷ US Congress. Congressional Record, 75th Congress, 1 Session, v. 81. Washington, 1937, p. 9070–9073.

⁵⁸ Black in White. – Time, v. XXX, №12, 20.IX.1937, p. 16; Issues and Men (by Oswald Garrison Villard). – Nation, 28.VIII.1937, p. 221.

⁵⁹ Newman R. Op. cit., p. 239 (со ссылкой на: Birmingham News 8/15/37).

⁶⁰ Opposition to Black is Based on Klan Issue. Declare Him Unfit for High Court (by Chesly Manly). – Chicago Daily Tribune, 14.VIII.1937, p. 1.

⁶¹ Black Scandal. – Time, v. XXX, № 14, 27.IX.1937, p. 9; Newman R. Op. cit., p. 243–244, 250–251.

⁶² Государственный строй США. М., 1976, с. 286.

⁶³ Филиппов С.В. Судебная система США. М., 1980, с. 85.

Рузвельту на протяжении всех четырех сроков правления приходилось лавировать между группировками демократической партии, решать сложнейшие проблемы. Среди них с 1935 г. особенно остро встала проблема лоббизма, использовавшегося группами давления для воздействия на ход законодательной работы. Необходимо было ограничить это воздействие и ввести лоббизм в определенные законом рамки.

Эта нелегкая задача легла на плечи верного сторонника Рузвельта – сенатора Хьюго Блэка. Энергичный алабамец сумел сломить сопротивление холдинговых компаний, добиться принятия РУНСА, одного из важнейших законов Нового курса, и фактически подготовить базу для принятия закона о лоббизме. Заслуженной наградой за неоценимую помощь, оказанную им президенту, стало назначение Блэка на пост судьи Верховного суда США, на котором он оставался до 1971 г.