

ПАРТИЙНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ БОРЬБА В КОНГРЕССЕ США ПО АНТИТРЕСТОВСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ (1887—1890)

Л. В. Байбакова

Изучение антитрестовского законодательства по праву относится к числу классических тем в американской исторической науке. Почти 100 лет буржуазные ученые спорят о его назначении, сущности, социальной функции. Особенно большое внимание уделяется закону Шермана 1890 г., положившему начало новому правовому кодексу, а также его предшественнику — закону о межштатной торговле 1887 г., содержавшему специализированные антитрестовские нормы. Интерес к этим законам не случаен. Вмешательство федерального правительства распространялось на сферу экономики, считавшуюся ранее областью безраздельного господства частной инициативы. До этого государство рассматривалось в качестве «ночного сторожа», призванного обеспечивать свободу предпринимательства и беспрепятственное функционирование капитала. В его ведении находились патентование, внутренние улучшения, строительство железных дорог и норма таможенных пошлин¹.

В последние десятилетия антитрестовская тематика продолжает оставаться объектом неослабевающего внимания американских ученых, причем некоторые ее аспекты подвергаются переосмыслению². Прежде всего это касается определения социальной базы участников движения, выступавших с требованием принятия мер по упорядочению деятельности «большого бизнеса». Если ранее в числе наиболее заинтересованных сторон назывались фермеры Запада³, то в монографиях последних лет — «средний класс» из восточных штатов⁴. В современных исследованиях⁵ резкой критике подвергнуты работы 60-х годов, доказывающие, что

¹ *Anderson J.* The Emergence of the Modern Regulatory State. Wash., 1962. P. 1.

² *Dalton J., Levin S.* The Antitrust Dilemma. Lexington (Mass.) etc., 1974; *Martin A.* The Troubled Subject of Railroad Regulation in the Gilded Age. A Reappraisal // *Journal of American History*. 1974. Vol. 61, N 2; *Hoogenboom A.*, *Hoogenboom O.* A History of the ICC. From Panacea to Palliative. N. Y., 1976; *Bork R.* Antitrust Paradox. N. Y., 1978; *Bringhurst B.* Antitrust and the Oil Monopoly. The Standard Oil Cases, 1890—1911. Westport (Conn.), 1979; *Townsend J.* Extraterritorial Antitrust. The Sherman Antitrust Act and the US Business Abroad. Boulder (Colo.). 1980; *Singer E.* Antitrust Economics and Legal Analysis. Columbus, 1981; *Industrial Organization, Antitrust and Public Policy*. Boston, 1983.

³ *Cushman R.* The Independent Regulatory Commissions. L., 1941. P. 26.

⁴ *Kleppner P.* The Third Electoral System, 1853—1892. N. Y., 1979. P. 264.

⁵ *Carson R.* Railroads and Regulation Revisited. A Note on Problems of Historiography

«наиболее важным сторонником введения федерального контроля» выступали представители крупного капитала⁶.

В буржуазной литературе все более утверждается точка зрения о том, что нецелесообразно выделять среди инициаторов принятия антитрестовского законодательства тот или иной класс, скорее всего, речь следует вести о «разных экономических группах, действовавших совместно» (фермерах, рабочих, мелкой буржуазии)⁷. Таким образом, в американской историографии прочно утвердилось представление о том, что антитрестовское законодательство явилось побочным результатом борьбы широких слоев населения против экономического гнета монополий. Авторы же, доказывающие, что принятие закона Шермана осталось не замеченным общественностью, прошло «без волнений, в обстановке скромной дискуссии, без каких-либо намеков на отклик в народных массах», оказались вне критики⁸.

Большое внимание уделяется проблеме участия буржуазных партий в разработке антитрестовского законодательства с упором на показ их мудрости и прозорливости, стремления пойти на уступки широким слоям населения⁹. Антитрестовская активность политических деятелей нередко преподносится в качестве выражения интересов всего американского народа, без учета реальных целей и мотивов их поведения. Так, в исследовании А. Тимма утверждается, что политика буржуазных партий предвосхитила возмущение народных масс и являла собой «подсознательную попытку» нейтрализации их растущего недовольства деятельностью трестов¹⁰.

Неразработанность партийно-политического аспекта антитрестовской тематики в советской историографии, в целом достаточно полно осветившей причины принятия и процесс становления правового кодекса¹¹, вызывает необходимость нового обращения к законам 1887 и 1890 гг. Изучение деятельности партий в конгрессе, в котором представлены почти все политические течения

and Ideology // *The Historian*. 1972. Vol. 34, N 3; *Armentano D.* Antitrust and Monopoly. Anatomy of a Policy Failure. N. Y., 1982. P. 6.

⁶ *Kolko G.* Railroads and Regulation, 1877—1916. Princeton, 1965. P. 3; *Harberson R.* Railroads and Regulation, 1877—1916. Conspiracy or Public Interest? // *Journal of Economic History*. 1967. Vol. 27, N 2.

⁷ *Aarts J.* Antitrust Policy Versus Economic Power. Leiden, 1975. P. 126; *Peterson C.* Business and Government. N. Y., 1981; *Scowronek S.* Building A New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877—1920. Cambridge etc., 1984. P. 131.

⁸ *Thimm A.* Business Ideologies in the Reform-Progressive Era, 1880—1914. Alabama, 1974. P. 56.

⁹ *Skowronek S.* Op. cit. P. 139—141.

¹⁰ *Thimm A.* Op. cit. P. 56.

¹¹ *Белявская И. А.* Империалистическая сущность антитрестовского законодательства Теодора Рузвельта. 1900—1905 гг. // Учен. зап. по новой и новейшей истории. М., 1957. Вып. 3; *Она же.* Буржуазный реформизм в США (1900—1914). М., 1968; *Жидков О. А.* США: антитрестовское законодательство на службе монополий. М., 1976; *Супоницкая И. М.* Возникновение антитрестовского законодательства в США // Американский ежегодник, 1971. М., 1971; и др.

класса буржуазии, позволяет полно проследить не только их борьбу, но и различные подходы к важнейшему в последней трети XIX в. вопросу о перерастании «свободного» капитализма в монополистический.

Вторая Американская революция (1861—1877) отграничила новый этап в развитии двухпартийной системы. Его главным содержанием стало перерастание «свободного» капитализма в монополистический. Усвоение буржуазными партиями требований поднимавшегося монополистического капитала находило выражение в передаче огромных пространств государственных земель в частное пользование, выдаче концессий и субсидий для строительства предприятий, централизованной закупке продукции ряда фабрикантов. Укреплению позиций корпоративного капитала на внутреннем рынке благоприятствовала политика протекционизма, проводимая для защиты национальной промышленности от иностранной конкуренции. Форсированному развитию индустрии способствовало усиленное строительство железных дорог, которое В. И. Ленин назвал одним из средств «нового помещения капитала на особо выгодных условиях, с особыми гарантиями доходности, с прибыльными заказами для сталелитейных заводов и пр. и т. д.»¹².

В США железнодорожный транспорт стал главной отраслью «большого бизнеса». С 1865 по 1890 г. протяженность железнодорожных магистралей возросла более чем в 3 раза, а капиталовложения — в 5 раз¹³. В эти годы дороги не только связали между собой все штаты, но и несколько раз пересекли территорию страны. Благоприятные условия, созданные государством для развития транспорта, способствовали ранее активизации в его недрах процессов концентрации и централизации капитала. В конце 70-х годов монопольное владение средствами сообщения в большинстве районов страны принадлежало 8 пулам. Именно они стали первыми монополистическими объединениями, послужив, как указывал К. Маркс, «основой для возникновения огромных акционерных компаний, одновременно образовав новый отправной пункт для создания разного рода *других* акционерных компаний, начиная с банковских. Одним словом, они дали такой толчок *концентрации капитала*, которого раньше никто не предвидел. . .»¹⁴.

Однако ничем не ограниченное хозяйничанье гигантских корпораций, сопровождаемое многочисленными махинациями и злоупотреблениями, вызвало массовое недовольство в стране. Начиная с 70-х годов идея необходимости обуздания власти железнодорожных компаний становится одним из направлений антимонополистической борьбы¹⁵.

¹² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 27. С. 395.

¹³ Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970. Wash., 1975. Pt 2. P. 723, 734.

¹⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 34. С. 290—291.

¹⁵ Подробнее см.: Куропятник Г. П. Фермерское движение в США: от грейнджеров к Народной партии, 1867—1896. М., 1971. С. 86—142.

Сильное брожение в низах общества требовало от господствовавшего класса принятия решительных мер по удержанию контроля над разбушевавшейся стихией социального протеста, но буржуазные партии долгое время игнорировали требования масс. В платформах республиканцев и демократов содержались общие рассуждения о необходимости ограничения злоупотреблений железнодорожных корпораций, прекращения разбазаривания государственных земель¹⁶. Главная причина отказа конгресса «поднять брошенный кулак политической власти» против железнодорожных магнатов заключалась, как отмечали современники, в наличии большого количества представителей «большого бизнеса» в высшем законодательном органе¹⁷. В сенате 80-х годов, не случайно получившем название «клуба миллионеров», значительная его часть находилась в тесной связи с железнодорожными компаниями, а два сенатора (У. Мэхон из штата Виргиния и Л. Стэнфорд из штата Калифорния) являлись президентами южных корпораций. Сосредоточение в руках железнодорожных «королей» экономической, политической и законодательной власти делало трудновыполнимым принятие эффективных мер по ущемлению их интересов.

Однако по мере усиления процессов монополизации, сопровождаемых резким обострением конкуренции, часть представителей крупного капитала были вынуждены признать, что свободная игра рыночных сил не в состоянии обеспечить стимулы для дальнейшего получения сверхприбылей. Владельцы железных дорог все чаще приходили к мысли о возможности использования федеральной власти для уменьшения «незаконной» конкуренции, защиты своей собственности от социальных рисков. В середине 80-х годов ряд корпораций во главе с А. Финком, председателем объединения 40 дорог Северо-Востока, компании «Эри», «Ридинг», «Иллинойс сентрал» и другие выступили в поддержку государственного регулирования¹⁸. Их точку зрения выразил Ч. Денью, глава компании «Нью-Йорк сентрал», заявивший, что «управление железными дорогами должно находиться под контролем или надзором некоего государственного органа»¹⁹. Его решения должны были иметь рекомендательный характер, а полномочия ограничиваться сбором информации о состоянии транспорта.

Подобный шаг преследовал две цели: во-первых, должен был нейтрализовать сильный накал массового оппозиционного движения, снять с повестки дня выдвигаемый рабочими организациями лозунг национализации железных дорог; во-вторых, ускорить картелирование транспорта посредством регулирования межштатных перевозок. Число сторонников введения федерального контроля

¹⁶ National Party Platforms: Vol. 1—2. Urbana, 1978. Vol. 1. P. 66, 73.

¹⁷ Railroad Gazette. 1886. Aug. 13.

¹⁸ US Congress. Interstate Commerce Hearings. House Committee on Interstate Commerce. Wash., 1884. P. 40—41; Neilson J. Shelby M. Cullom. Prairie State Republican. Urbana, 1962. P. 114, 115.

¹⁹ Depew C. My Memories of Eighty Years. N. Y., 1924. P. 241.

в рядах представителей капитала резко возросло после проведения в 1885—1886 гг. массовых забастовок железнодорожников на магистральных Дж. Гулда.

Конгресс начал обсуждение вопроса о федеральном надзоре за деятельностью железных дорог после решения Верховного суда 1886 г., объявившего высший законодательный орган единственно правомочным институтом, регулировавшим межштатную торговлю. Подобное решение, поставив под сомнение конституционность «грейнджерских» законов, перечеркнуло деятельность более 30 комиссий, осуществлявших в штатах контроль за железными дорогами. Необходимость введения федерального регулирования была очевидна. Даже такие консервативно настроенные деятели, как сенатор-демократ Дж. Бек (штат Кентукки), были вынуждены признать, что многолетняя борьба различных слоев населения сделала его принятие «настоятельной необходимостью»²⁰.

Однако консенсус в лагере буржуазных политиков был достигнут только по вопросу признания важности такого законодательства, способы его осуществления не были конкретизированы. «Не в том проблема, — указывал сенатор-республиканец О. Платт (штат Коннектикут), — что мы должны принять акт о регулировании межштатной торговли. Проблема состоит в том, какой закон мы должны принять»²¹. Идеи национализации транспорта и другие «социализированные» меры, выдвигаемые рядом рабочих организаций²², вызывали противодействие господствовавшего класса. Картелирование железных дорог, сулившее огромные прибыли «большому бизнесу», было крайне непопулярно в широких слоях населения. Наиболее безопасным представлялся проект организации государственного контроля за деятельностью железных дорог посредством «запретительного» законодательства, являвшегося одним из требований фермеров и городской мелкой буржуазии.

Основная борьба в конгрессе развернулась вокруг двух законопроектов. Один из них, обсуждаемый в палате представителей, был разработан демократом Дж. Риганом (штат Техас), другой, рассматриваемый сенатом, — республиканцем Ш. Калломом (штат Иллинойс). Их содержание отражало острое внутрикласовое противоречие, сложившееся к концу 80-х годов между некорпорированной буржуазией и ее монополистической верхушкой. Как писали современники, борьба шла между силами, олицетворявшими, с одной стороны, широкие слои населения, а с другой — кучку железнодорожных магнатов²³.

Наиболее радикальный план государственного контроля принадлежал Ригану. Его билль «о регулировании торговли между штатами и запрещении несправедливых льгот в применении

²⁰ The New York World. 1887. Jan. 11.

²¹ Congressional Record. Vol. 18. Pt 1. P. 359.

²² Labor Leader. 1887. Febr. 5; Apr. 30.

²³ The North American Review. 1887. July. Vol. 145. P. 91.

тарифов» на основании первой статьи конституции США, предоставлявшей федеральному правительству право упорядочения торговых отношений в рамках государства, предполагал создание системы надзора за деятельностью железных дорог в масштабе страны. Он запрещал систему тарифных льгот и скидок, взимание более высокой платы за часть пути в сравнении со стоимостью всего маршрута, предполагал публикацию в печати «твердых» расценок на железнодорожные перевозки, инспектирование годовых отчетов корпораций. Незаконным объявлялись организация пулов, создание союзов и синдикатов железнодорожных обществ в целях распределения их общей выручки по условленным долям²⁴. Для ускорения разбора спорных дел и упрощения процедуры наказания виновных надзор вверялся судебным органам.

Значение проекта Ригана состояло в том, что в нем впервые выдвигалась идея создания в рамках государства механизма по регулированию деятельности частного бизнеса. Все рычаги контроля возлагались на правительство, которое, по замыслу Ригана, должно было воспрепятствовать развитию корпоративного капитала. Тем самым на передний план выдвигалась популярная в широких слоях населения идея возможности «ропуска» монополий и восстановления традиционных элементов свободного предпринимательства законодательным путем. Можно согласиться с мнением ряда американских историков, которые указывали, что подобные предложения противоречили классической концепции либерализма, поскольку декларировали необходимость существования «позитивного» правительства, стоящего на защите «социальных» прав своих граждан²⁵.

В числе противников государственного контроля оказались прежде всего крупнейшие железнодорожные магнаты. К. Маркс в письме Н. Даниельсону привел типичную для них точку зрения, используя высказывание Дж. Гулда, усматривавшего в билле путь к «социализации» транспорта: «...вслед за железными дорогами наступит очередь для всякого рода корпораций, — указывал Гулд, — ...после этого для всех форм ассоциированного капитала, а в заключение — для всех форм капитала вообще; вы расчищаете, таким образом, дорогу для коммунизма, симпатия к которому уже и сейчас все более и более распространяется в народе»²⁶.

Против законопроекта выступили владельцы некорпорированных дорог, для которых идея государственного контроля была равносильна первому этапу национализации транспорта. Они опасались разорительной практики установления единых тарифов, предоставления односторонних льгот владельцам трансконтинентальных линий, возможности использования федерального контроля в качестве рычага для принудительного картелирования неза-

²⁴ Congressional Record. Vol. 17. Pt 7. P. 7282—7284.
²⁵ Anderson J. Op. cit. P. 156.

²⁶ Цит. по: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 35. С. 129.

висимых дорог. По инициативе главы компании «Чикаго, Балдингтон энд Куинси» Ч. Перкинса был составлен меморандум теста, под которым поставили подписи владельцы 10 железных дорог Северо-Востока ²⁷.

Железнодорожные корпорации, которые в целом разделяли идею «регулирующего» законодательства, тем не менее высказали критические замечания. С их точки зрения, наиболее выскандемой стороной являлось стремление «воспрепятствовать тому, что неизбежной силой вещей должно возникнуть», — образованию пулов. «Раз будет признана законность союзов железнодорожных обществ, — заявляли они, — окажется возможным контроль за деятельностью союзов со стороны центральной власти» ²⁸.

Под сильным давлением представителей железнодорожного бизнеса, недовольных радикализмом билля Ригана, консервативно настроенные политические деятели поспешили взять инициативу в свои руки. Новый вариант закона, подготовленный в сенате республиканцем Ш. Калломом, конструировал иную систему федерального надзора. Его проект признавал неизбежность появления капиталистических объединений в сфере транспорта, для регулирования деятельности которого планировалось создание межштатной комиссии. В компетенцию федерального органа входили сбор годовых отчетов корпораций, а также разбор жалоб о нарушении норм тарифных ставок ²⁹.

Законопроекты Ригана и Каллома имели много общего. Они запрещали различные виды злоупотреблений, «несправедливые» тарифы, устанавливали сходные меры наказаний (штрафы и тюремное заключение). Их отличие состояло в способе реализации поставленных задач. Билль Ригана предполагал «жесткое» регулирование деятельности транспорта посредством использования механизма судебных органов штатов. В законопроекте Каллома вопрос о запрещении пулов оставался открытым до принятия окончательного решения федеральной межштатной комиссией. Не случайно ряд железнодорожных компаний выступил с его одобрением, подчеркнув, что с помощью такого закона они смогут добиться «единообразия и стабильности в тарифных ставках» ³⁰.

Обсуждение в конгрессе законопроектов приняло острый характер. Поддержка того или иного билля определялась не соображениями партийного характера, а экономическими интересами различных классов и социальных групп, которых представляли законодатели. Отступление от принципа партийной солидарности было новым явлением в деятельности высшего законодательного органа, для членов которого после гражданской войны был характерен чрезвычайно высокий уровень дисциплины. Ослабление

²⁷ Ch. Perkins to T. Potter, January 5, 1887 // *Cochran T. Railroad Leaders, 1845—1890. Business Mind in Action.* Cambridge (Mass.), 1953. P. 445.

²⁸ Цит. по: Кологривов И. С., Рутковский М. В. Отчет по исследованию железнодорожного дела в Соединенных Штатах Северной Америки. СПб., 1887. С. 34—35.

²⁹ Congressional Record. Vol. 17. Pt 4. P. 3477—3478.

³⁰ Railroad Gazette. 1886. Dec. 24.

влияния фактора партийной приверженности было связано, как это отмечалось в советской литературе, с отсутствием четких различий между двумя партиями³¹ и определялось в данном случае складывавшимся промонополистическим консенсусом по большинству встававших перед страной задач.

В ходе дискуссий оформились две двухпартийные коалиции, не совпадавшие по своей структуре с партийными фракциями. К примеру, правое крыло сената представляли два десятка политических деятелей, выступавших против введения федерального контроля. Его состав в основном определяла так называемая «старая гвардия», консервативная фракция «великой старой партии». Это были сенаторы типа Н. Олдрича (штат Род-Айленд) или Е. Хейла (штат Мэн), тесно связанные с монополистическими кругами. Они отрицали необходимость вмешательства государства в дела частного бизнеса, видя в планах усиления контрольных функций федерального правительства покушение на принципы свободной игры рыночных сил. Попытки вмешательства государства в экономику рассматривались как «сверхзаконодательство»³². Консерваторы выступали с требованием легализации пулов.

Они стремились доказать полезность капиталистических объединений интересами «общего благосостояния», неконституционность ограничения прав монополий при заключении соглашений. Подобной точки зрения придерживались и консервативно настроенные демократы из северо-восточных штатов. По подсчетам американского ученого К. Харриса, только 27 % северных демократов поддерживали билль Ригана³³. Чрезвычайно красноречивым в этой связи являлось молчание их лидера — президента Г. Кливленда. Даже в разгар полемики его участие ограничилось замечанием о необходимости дополнительного рассмотрения вопроса о государственном вмешательстве в экономику³⁴.

Представители промонополистического течения в высшем законодательном органе стремились придать законопроекту антирабочую направленность. Усиление регулирующих функций государства, по их мнению, должно было касаться прежде всего деятельности федерального правительства по пресечению забастовок рабочих на железных дорогах. Подобные предложения отражали позицию владельцев железнодорожного транспорта, которые считали, что обсуждаемый законопроект «должен содержать положение, запрещающее какие-либо тайные сговоры, объединения людей», т. е. быть направлен против бастующих рабочих, их «антигосударственной» деятельности³⁵. Первая поправка такого рода

³¹ Попова Е. И. Американский сенат и внешняя политика, 1969—1974. М., 1978. С. 37.

³² The North American Review. 1887. Aug. Vol. 145. P. 117.

³³ Harris C. Right Fork or Left Fork? Section-Party Alignment of Southern Democrats in Congress, 1873—1897 // The Journal of Southern History. 1976. Vol. 42. N 4. P. 492.

³⁴ Compilation of the Messages and Papers of the Presidents. Wash., 1903. Vol. 8. P. 526.

³⁵ J. Clarke to S. Cullom, April 28, 1886 // Cochran T. Op. cit. P. 301.

была внесена в сенат Дж. Морганом (штат Алабама), предложившим установить систему штрафов или сроков тюремного наказания всем лицам, срывавшим движение поездов³⁶. Подобные предложения в дальнейшем не раз вносились в конгресс, однако предситуации, обусловленная многочисленными забастовками острота дорожников в 1885—1886 гг., не позволила «отцам-законодателям» приступить к их реализации.

Иной точки зрения придерживались члены другой двухпартийной коалиции, состоявшей из полусотни южных демократов и двух десятков западных республиканцев. Региональный состав этого блока свидетельствовал, что размежевание в буржуазных партиях по вопросу о государственном регулировании проходило по линии Запад—Юг против Востока. Члены этого блока отражали по линии некорпорированной мелкой и средней буржуазии.

Однако руководящую роль в коалиции занимали представители нарождавшейся местной монополистической буржуазии. Поддержка планов федерального контроля объяснялась, как они сами указывали, спецификой их социальной базы, страхом потерять контроль над голосами избирателей из южных и западных штатов³⁷. Эти деятели, не разделяя взглядов Ригана и ему подобных, стремились свести идею федерального надзора в основном к сбору государственными органами технической информации о состоянии транспорта. Ими отрицалась даже необходимость установления федеральными властями расценок на межштатные перевозки. «Комиссии, — указывали они, — не дано право определять нормы ставок. . . Комиссия лишь может решать, какие ставки являются приемлемыми, а какие нет. В этом — единственный смысл создания комиссии»³⁸. С их помощью была провалена поправка об исчислении в процентах платы за часть пути по отношению к длине всего маршрута. В то же время положение о незаконности взимания более высоких тарифов за часть пути было признано действительным только при «наличии существенно схожих условий и обстоятельств»³⁹. Эта оговорка позволила железнодорожным компаниям легко обходить букву закона, ссылаясь на свое «особое» положение.

На левом фланге конгресса группировались политические деятели, представлявшие интересы беднеющего мелкого и среднего фермерства. Их численность в конгрессе была невелика, в верхней палате к ним принадлежало, в частности, немногим более дюжины южных демократов и западных республиканцев. В сенате их лидерами были республиканцы Ч. Ван Уик (штат Невада) и Дж. Уилсон (штат Айова), в палате представителей — демократы Р. Блэнд (штат Миссури), Дж. Риган (штат Техас), Дж. Уивер (штат Айова).

³⁶ Congressional Record. Vol. 17. Pt 5. P. 4397.

³⁷ Ibid. Vol. 18. Pt 1. P. 485.

³⁸ Ibid. P. 523.

³⁹ Ibid. P. 578, 864.

Представители левого крыла чутко реагировали на недовольство аграрных слоев политикой господствовавшего класса и выступали за более активное использование государства в качестве регулятора общественных противоречий. Ими была проявлена большая заинтересованность в принятии акта о межштатной торговле⁴⁰. Они не только поддерживали наиболее радикальный проект закона, выдвинутый Риганом, но и сами выдвинули ряд антитрестовских мер, являвшихся опосредованным отражением требований народных масс (штрафование корпораций, запрещение разводнения акций при строительстве железных дорог и пр.)⁴¹.

Деятельность левого крыла более полно проявилась в палате представителей, несколько раз принимавшей билль Ригана. 8 января 1885 г. 161 конгрессмен против 75 выступил в поддержку наиболее радикального проекта государственного регулирования; 30 июля 1886 г. соответственно — 192 и 40⁴².

Тем не менее в январе 1887 г. конгресс принял компромиссный законопроект. В нем была сохранена часть идей плана Ригана (в «новой редакции» сената), но добавлено положение билля Каллома о создании специальной комиссии по контролю за межштатными перевозками. Таким образом, как отмечали современники, никто из конгрессменов не был удовлетворен окончательным текстом закона, тем не менее «все были готовы за него голосовать»⁴³. В сенате его поддерживали 43 политических деятеля против 15, в палате он прошел 219 голосами против 41⁴⁴. Противниками закона в рядах республиканской партии выступали представители Северо-Востока, в демократической — преимущественно Юга.

Основная причина, побудившая членов конгресса активно голосовать за принятие столь спорного проекта, объяснялась тем, что страна требовала принятия закона по этому вопросу и, «несмотря на различия во взглядах, общий консенсус был достигнут с тем, чтобы хоть что-нибудь было принято»⁴⁵. Оправдание своим действиям многие законодатели усматривали в том, что железнодорожный транспорт в отличие от других форм предпринимательства находился в общественном пользовании и тем самым являл собой «отчасти частный и отчасти коммунальный бизнес»⁴⁶.

Однако возникает вопрос, в какой степени новый закон соответствовал требованиям широких слоев населения, насколько полно воплощал лозунги антимонополистического движения? В этой связи небезынтересно обратиться к точке зрения Дж. Уивера, баллотировавшегося на пост президента в 1884 г. от гринбекерской и антимонополистической партий. Одобренный обеими палатами

⁴⁰ Laffollette's Autobiography. Madison etc., 1968. P. 51.

⁴¹ Congressional Record. Vol. 17. Pt 7. P. 7284; Vol. 18. Pt 5. P. 4343, 4365.

⁴² Ibid. Vol. 16. Pt 1. P. 554—555; Vol. 17. Pt 8. P. 7756.

⁴³ Ibid. Vol. 18. Pt 1. P. 844.

⁴⁴ Ibid. P. 666, 880.

⁴⁵ The North American Review. 1887. July. Vol. 145. P. 87.

⁴⁶ Congressional Record. Vol. 18. Pt 1. P. 359.

акт, по его мнению, не имел ни малейшего сходства со своим предшественником и был «сконструирован по заказу железнодорожных корпораций». Если билль Ригана носил «недвусмысленно запретительный характер», то принятый закон, как указывал Уивер, «просто ограничивал право предоставления льгот, скидок и т. д. и более ничего». Дискриминационная практика в отношении грузоотправителей была сохранена, запрет пулов носил чисто формальный характер⁴⁷.

Ограниченный подход к решению проблемы монополий в еще большей степени проявился во время обсуждения в конгрессе вопроса о трестах, новой формы монополистических объединений, сосредоточивших в своих руках к началу 90-х годов многие отрасли производства. Углубление процессов монополизации вызвало новую волну социального протеста. Лозунгом широких слоев населения стало требование устранения экономического диктата трестов «посредством принятия закона, способного уничтожить или предотвратить появление таких гигантских объединений», какими являлись тресты⁴⁸.

Весной 1890 г. сенат начал рассмотрение законопроекта, внесенного республиканцем Дж. Шерманом (штат Огайо), «о запрещении трестов и капиталистических объединений, направленных на ограничение торговли и производства». По признанию самого автора, билль не преследовал цели «нанесения вреда как объединениям капитала и рабочих, так и союзам корпораций»⁴⁹. Очевидно, этим объясняется тот факт, что после пяти дней заседаний проект был принят сенатом почти единогласно (только демократ Блуджетт из Нью-Джерси голосовал против). Еще более беспрецедентной была реакция палаты представителей, члены которой после нескольких заседаний без каких-либо возражений его одобрили. Единодушное одобрение закона объяснялось тем, что членов высшего законодательного органа, как отмечали участники дебатов, волновала только одна проблема — добиться принятия билля с заголовком «о наказании трестов»⁵⁰.

Дебаты велись в основном по вопросу о том, имеет ли федеральное правительство право контроля над трестами и другими формами монополий. В соответствии с господствовавшей в обществе социал-дарвинистской теорией, в основе которой лежало абсолютизирование принципа индивидуальной свободы, подобные меры выходили за рамки полномочий законодательных органов. Эта проблема впервые остро встала перед членами конгресса. Во время обсуждения закона о межштатной торговле 1887 г. индивидуалистические догматы практически не ставились под сомнение. Действия конгресса определялись конституционным правом, одна из статей которого разрешала федеральному правительству регулирование торговли между штатами.

⁴⁷ Ibid. P. 818, 822.

⁴⁸ The North American Review. 1888. May. Vol. 146. P. 509.

⁴⁹ Congressional Record. Vol. 21. Pt 3. P. 2456.

⁵⁰ New York Times. 1890. Mar. 28.

Выдвижение вопроса о контроле над трестами в число первоочередных поставило на повестку дня задачу определения степени возможного вмешательства государства в деятельность монополий. К этому времени уже были предприняты шаги на пути регулирования деятельности монополий в пищевой промышленности (закон 1886 г. о защите интересов потребителей при производстве олеомаргарина, введение в 1890 г. государственного инспектирования за качеством мяса, экспортируемого в другие страны). Однако они носили ограниченный характер и не затрагивали существа всего частного сектора. Новый законопроект предполагал более активное вмешательство буржуазного государства в структуру капиталистической экономики.

Как и во время обсуждения закона о межштатной торговле, в ходе дебатов по антитрестовскому законодательству в конгрессе оформились две коалиции. Первая группировка объединяла лиц, не принимавших идею государственного регулирования, вторая состояла из политических деятелей, по ряду соображений считавших возможным введение федерального контроля за деятельностью трестов. Коалиции носили двухпартийный характер, однако их региональный состав был четко очерчен. Консервативная коалиция была в основном представлена демократами-южанами, их насчитывалось более двух десятков. Только несколько республиканцев (к ним относились миллионер из Колорадо Х. Теллер, крупный промышленник из Пенсильвании Д. Камерон, серебропромышленник У. Стюарт из Невады) выступали против антитрестовского законодательства. Для деятелей промонополистического направления в рядах буржуазных партий идея государственного регулирования была не чем иным, как «декларацией против свободы человека, свободы действий». Их оппозиция законопроекту Шермана исходила из того, что ст. I конституции США запрещала конгрессу вмешиваться в дела бизнеса, выпадавшего из сферы действия межштатной торговли. Вот почему билль объявлялся «незаконным» и «неконституционным».

Отдавая дань приоритету доктрины прав штатов, диксикраты выступали против самой постановки проблемы о возможности регулирования федеральным правительством частного предпринимательства. «Штаты, — заявляли они, — более компетентны в осуществлении контроля над трестами, причем контроля более эффективного»⁵¹. Их девизом стала крылатая фраза, принадлежавшая лидеру республиканской партии Дж. Блэйн, заявившему еще в 1886 г., что вопрос о трестах является «частным делом», в которое «никакое частное лицо не имеет права вмешиваться»⁵².

Более гибкую позицию заняли члены другой двухпартийной коалиции, объединявшей представителей разных идейно-политических направлений. Большую часть ее членов представляли рес-

⁵¹ Congressional Record. Vol. 21. Pt 3. P. 2465, 2467, 2468, 2606.

⁵² Mr. Blaine on Trusts // Library of Congress. Papers of James G. Blaine. Manuscript Division. Cont. 19—20. Roll 13.

публиканцы. Их активная поддержка билля Шермана объяснялась достаточно просто. По их мнению, речь шла о партийном мероприятии, призванном, по замыслу его создателей, принести «великой старой партии» крупные политические дивиденды в год выборов в конгресс. И все же среди республиканцев наблюдался высокий абсентизм со стороны тех сенаторов, за спиной которых стояли деловые круги Уолл-стрит. Во время итоговых голосований половину отсутствовавших составляли представители «старой гвардии», славившейся своей бескомпромиссностью при определении путей сглаживания остроты конфликтов.

Умеренно настроенные члены республиканской партии разделяли основные положения билля Шермана, признавая необходимость проведения мер по упорядочению деятельности монополий. Они доказывали «законность» и «естественность» существования корпораций, необходимость разного подхода к «хорошим» и «плохим» трестам⁵³. Единственное расхождение в их взглядах проявилось в определении мер по наказанию «провинившихся» трестов. Билль Шермана предполагал возбуждение в судах гражданских исков, законопроект Дж. Спунера (штат Висконсин) — применение института судебных предписаний, поправка Дж. Ингалса (штат Канзас) — штраф за нарушение закона и т. д.

Бурные споры вызвало предложение демократа Дж. Моргана (штат Алабама), выступившего с инициативой расширительного толкования антитрестовского права и подведения под его юрисдикцию рабочих, сельскохозяйственных и других трудовых коллективов, ставящих целью сокращение рабочего дня или увеличение заработной платы. Поправка Моргана носила столь откровенно классовый характер и столь полно обнажала сущность разрабатываемого закона, что многие политические деятели не сочли возможным выступить в ее поддержку. Она была отклонена 28 голосами против 12, воздержались от голосования — 39⁵⁴. В то же время предложения о включении в проект закона разъяснения, исключавшего общественные организации из сферы его действия, были также отклонены. Окончательный вариант билля специально не оговаривал «рабочий» вопрос, оставляя его на усмотрение федеральных судов.

Особую позицию при обсуждении антитрестовского законодательства заняли представители левого крыла буржуазных партий, требовавшие роспуска трестов и восстановления свободы предпринимательства путем ограничительных мер. Лидером этого идейно-политического направления стал Риган, переместившийся после выборов 1888 г. из палаты представителей в сенат. Его предложения были направлены на введение «жесткого» законодательства по усилению ответственности лиц за проведение «нечестной конкуренции» (штраф до 10 тыс. долл. и тюремное заключение). Если билль Шермана предполагал возбуждение гражданских

⁵³ Congressional Record. Vol. 21. Pt 3. P. 2730; Pt 6. P. 5954.

⁵⁴ Ibid. Pt 3. P. 2611.

исков о возмещении убытков, то билль Ригана — начало судебных расследований деятельности корпораций.

Риган был единственным человеком в сенате, предложившим в целях эффективности борьбы с трестами определение «монополии». Это предложение первоначально вошло в текст обсуждаемого законопроекта. За его принятие голосовал двухпартийный блок (34 сенатора), представлявший главным образом южные и западные штаты. В числе противников оказались представители Северо-Востока, тесно связанные с монополистическим капиталом⁵⁵. Однако в тексте билля, «доработанного» юридическим комитетом, идеи сторонников решительного ограничения деятельности крупного капитала отсутствовали. Это объяснялось тем, что, как вспоминал Дж. Эдмундс, многие законодатели пришли к выводу о «неосуществимости включения посредством специального описания всех действий, попадающих под понятие и значение слов „торговля“, „коммерция“ или „трест“, так же как и слов „ограничение“, или „монополизация“»⁵⁶.

Активную поддержку инициативам Ригана оказали радикально настроенные деятели нижней палаты конгресса. Если в акте о межштатной торговле их привлекала идея регулирования, то в антитрестовском статуте — противодействие образованию монополистических объединений посредством эффективного законодательства⁵⁷. По предложению Р. Блэнда в сенатский вариант была внесена поправка, объявлявшая незаконным «любой договор или соглашение, заключенное в целях воспрепятствования конкуренции при перевозке лиц или имущества из одного штата или территории в другой»⁵⁸. Тем самым под угрозой запрета оказались монополистические объединения в сфере межштатной торговли. Согласительная конференция представителей обеих палат долго редактировала кардинальное по своей сути предложение. Рекомендуемое дополнение к поправке («если тарифы при перевозке подняты выше тех, которые считаются честными и справедливыми»), по существу, обесценило ее значение. Подобное решение вызвало протест конгрессменов, абсолютное большинство которых (115 против 12) выступили против. Билль был принят 20 июня 1890 г. только после отмены дополнения к поправке⁵⁹.

Закон ограничивал действие антитрестовского права сферой коммерции и торговли. Его положения вступали в противоречие с коренными догматами бизнеса о свободе действий и неприкосновенности частной собственности. Однако неопределенность и расплывчатость формулировок, отсутствие определения «монополия», сведение действия закона к наказанию монополий только в области

⁵⁵ Ibid. Vol. 21. Pt 3. P. 2611.

⁵⁶ The North American Review. 1913. Dec. Vol. 195. P. 813.

⁵⁷ Laffollette's Autobiography. P. 52.

⁵⁸ Congressional Record. Vol. 21. Pt 5. P. 4110.

⁵⁹ Ibid. Pt 7. P. 6312—6314.

межштатной торговли, передача регулирующих функций правительству вместо создания постоянно действующих органов — все это значительно затрудняло проведение антитрестовских мер. Нельзя не согласиться с мнением ряда американских исследователей, сравнивавших антитрестовское законодательство с игрушечным духовым ружьем, используемым против динозавров⁶⁰.

Вместе с тем необходимо признать, что партийно-политическая борьба по антитрестовскому законодательству свидетельствовала о начале внутренней перестройки буржуазных партий, определяемой важностью адаптации к социальным последствиям процесса монополизации. Показателем этой тенденции стало оформление в конгрессе достаточно сильного левого крыла, взявшего курс на поиск более гибких способов борьбы с движениями социального протеста. Его деятельность вызвала изменение в расстановке сил в двухпартийной системе, смещение центра политической борьбы влево, что в конечном счете отразилось на ряде положений принятых законов, имевших наибольшую антитрестовскую направленность. Новая волна поднимавшегося фермерского движения, кульминацией которого стало создание в 1891 г. популистской партии, ускорила переход буржуазных партий к буржуазному реформизму.

⁶⁰ Business Week. 1974. Mar. 23. P. 47.