

УДК 94(73)''1945/1953''

КОНГРЕСС И ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА АМЕРИКАНЦЕВ (1945–1953 гг.)

© 2012 г. **Н.Ю. Семенцов***
Волгоградский государственный университет

В статье рассматривается деятельность Конгресса США в 1945–1953 гг., связанная с темой гражданских прав, а также оцениваются результаты этой деятельности.

Ключевые слова: Конгресс, гражданские права, афроамериканцы, Г. Трумэн.

Во второй половине XX века и в текущем столетии США активно используют тему гражданских прав, особенно, когда речь идёт о других странах, в своей политике на международной арене.

К сфере внешней политики относится, несомненно, принятая в 1974 г. и продолжающая действовать до сих пор поправка Джексона – Вэника: в свое время она ограничивала торговлю с СССР, а теперь осложняет отношения с Россией. Поводом для её введения послужил запрет на выезд евреев из Советского Союза.

В 1999 г. необходимость прекращения этнических чисток и защиты албанского населения послужила основанием для проведения военной операции блока НАТО в Югославии. В настоящее время нарушение прав человека в Сирии используется как аргумент в международном обсуждении положения дел в этой стране. Список подобных примеров может быть продолжен.

Важным инструментом внешней политики США вопрос о гражданских правах населения независимо от расовой, национальной или религиозной принадлежности стал вскоре после окончания Второй мировой войны. Только тогда, когда сами американцы достигли значительного прогресса в борьбе за гражданские права в своей стране, данная тема смогла стать одним из козырей внешней политики Вашингтона.

Период с 1954 по 1965 г. был в этом смысле особенно показательным. В 1954 г. Верховный суд США принял историческое решение по делу «*О. Браун против Совета по образованию Топпики*» о признании незаконным раздельного обучения белых и чёрных детей. После этого под давлением общественных организаций государство предприняло ряд шагов в направлении призна-

* **СЕМЕНЦОВ Николай Юрьевич** – аспирант Волгоградского государственного университета. E-mail: Sementsovnikolai@gmail.com

ния и закрепления гражданских прав в США. Об этом свидетельствует принятие законов о гражданских правах 1957, 1960 и 1964 гг.; об избирательных правах – 1965 г. и 24-й поправки к Конституции в 1964 году.

Доклад президентского комитета по гражданским правам, подготовленный по инициативе Г. Трумэна в 1946 г., начинался такими тезисами: «В послевоенном мире мы занимаем столь заметное положение, что даже самые малые наши действия могут возыметь серьёзные последствия... Цель внешней политики Соединённых Штатов – распространение мира и прогресса во всём мире. Мы стараемся, чтобы никакие, даже самые острые политические разногласия с другими странами не препятствовали этому. Однако огромной проблемой остаётся ситуация с гражданскими правами у нас на родине...» [23].

В 1945–1953 гг. дебаты в Конгрессе США постоянно затрагивали важные проблемы гражданских прав. Дискуссии подготовили почву не только для всеамериканского движения за расовое равенство, но и во многом создали предпосылки для современной внешнеполитической риторики США.

Борьба за отмену избирательного налога

Важной составляющей борьбы за гражданские права были дискуссии в Конгрессе, направленные на отмену подушного избирательного налога.

В восьми южных штатах – Алабаме, Арканзасе, Джорджии, Миссисипи, Южной Каролине, Теннесси, Техасе и Вирджинии – этот налог существовал до 1964 г. Только человек, ежегодно плативший некоторую сумму в казну штата (обычно 1–2 доллара), мог принимать участие в голосовании [18, р. 376].

Отмена избирательного налога была важна не только для чёрных, но и для белых избирателей, потому что именно белые составляли 60% лиц, лишённых права голоса в связи с неуплатой вышеупомянутого налога [3, р. 264–265; 18, р. 378]. Его упразднение могло вызвать серьёзный рост электората и сулило выгоды для реформаторских сил.

Конгресс США 79-го созыва действовал с 3 января 1945 г. по 3 января 1947 г. Сформированный ещё во время войны в президентство Ф. Рузвельта, он завершал работу уже по её окончании при Г. Трумэне. Большинство в обеих палатах составляли демократы: в Палате представителей у них было 242 места, у республиканцев – 191. В Сенате демократам принадлежало 57 мест и 38 имели республиканцы. Кроме того, и в той и в другой палате работало по одному депутату от Прогрессивной партии. В Палате представителей также один мандат был у Американской рабочей партии.

В политической системе США, как известно, доминируют две партии – Республиканская и Демократическая. Однако значение «третьих», или «малых», партий также не стоит преуменьшать. Например, видный учёный-американист доктор исторических наук Э.А. Иванян отмечал, что малым партиям в большей степени, чем доминирующим свойственны радикальные реформаторские устремления [2].

Деятельность 79-го Конгресса стала одним из доказательств этого тезиса. 3 января 1945 г., в первый же день его работы конгрессмен от Американской

рабочей партии^{*} Вито Маркантонио^{**} предложил на рассмотрение проект закона об отмене избирательного налога (H.R. 7) [5, р. 18]. В соответствии с парламентской процедурой, предлагаемые законопроекты сначала проходили через Комитет по регламенту Палаты представителей, который определял порядок рассмотрения документа и дату его обсуждения. Фактически комитет мог блокировать любой законопроект. Чтобы избежать этого, Маркантонио предложил также резолюцию, согласно которой билль должен был принудительно выноситься на обсуждение палаты. Резолюция собрала необходимый минимум в 218 подписей (простое большинство в Палате представителей) [5, р. 5290-5291]. 10 июня 1945 г. 224 голосами «за» резолюция (№ 139) была освобождена от рассмотрения Комитетом по регламенту, а затем 220 голосами одобрена [5, р. 5895-5896]. Сам законопроект рассматривался на следующий день, 11 июня. После непродолжительного обсуждения за него проголосовал 251 парламентарий, «против» – 105 [5, р. 5974-6003].

И во время голосования по процедурным вопросам, и при рассмотрении билля по существу наблюдалась одна и та же картина: республиканцы и демократы от северных штатов противостояли демократам Юга. Интерес представляет аргументация, использовавшаяся демократами-южанам. Так, представитель штата Миссисипи Дж. Рэнкин заявил, что предложения Маркантонио носят антиконституционный характер, поскольку принятие федерального закона, регулирующего выборы в штатах, означает ущемление законных полномочий правительств штатов. Кроме того, Рэнкин обвинил Маркантонио в пропаганде коммунистических идей. Таким образом, противники законопроекта избегали формулировок, которые могли бы быть расценены как проявления расизма. Напротив, Рэнкин заявил, что в его штате «белые живут вместе с черными гораздо лучше, чем на Севере» [5, р. 5893].

Далее законопроект был передан в Сенат, где 29 июля 1946 г. лидер сенатского большинства демократ-северянин Альбен Баркли (от штата Кентукки) внёс его на рассмотрение [6, р. 10382-10383]. Документ был поддержан, после чего сенатор постарался побыстрее закончить обсуждение и перейти к голосованию. Баркли и его соратники понимали, что их шансы на преодоление сопротивления оппонентов, использовавших тактику обструкции, т.е. намеренного затягивания дебатов, были невелики. К тому же президент Трумэн не оказал необходимой поддержки законопроекту. Во время одной из пресс-конференций глава государства заявил: «Этот вопрос южные штаты должны разрешить самостоятельно... Я не думаю, что кто-то может решить это за них» [22]. Процедурное голосование о завершении обсуждения состоялось 31 июля. Его итоги: 39 «за» и 33 «против» [6, р. 10511-10512]. Таким образом, демократам не

^{*} Американская рабочая партия – политическая партия США социалистического толка, существовавшая с 1934 по 1956 г. Партия действовала в штате Нью-Йорк. Её электорат представляли социал-демократы, а также члены профсоюзов.

^{**} Вито Маркантонио (1902–1954) – американский юрист и политик. Избирался в Палату представителей Конгресса в 1934 г. от республиканской партии; в 1938, 1940, 1942, 1944, 1946 и 1948 гг. – от Американской рабочей партии [19].

хватило всего восьми голосов для необходимого квалифицированного большинства. Обструкция не была преодолена, что предопределило провал законопроекта.

Следует отметить, что при голосовании в Сенате по существу законопроекта он считается одобренным, если за него проголосует простое большинство сенаторов. В то же время для преодоления обструкции, как уже отмечалось, необходимо квалифицированное большинство, т. е. две трети голосов.

Таким образом, дискуссия в 79-м Конгрессе об отмене избирательного налога обнажила весьма важную проблему, стоявшую на пути реформ, – несовершенство парламентской процедуры. Именно это порождало парадоксальную ситуацию: несмотря на то, что большинство в Конгрессе выступило за отмену избирательного налога, меньшинство сумело заблокировать важнейший законопроект. В то же время статистика голосования по биллю позволяла его сторонникам рассчитывать на успех уже в новом послевоенном Конгрессе.

В Конгрессе 80-го созыва впервые за два десятилетия большинство в обеих палатах получили республиканцы. В Сенате у республиканцев был 51 мандат, у демократов – 45; в Палате представителей – 248 и 185 соответственно. По-прежнему и в той, и в другой палате было по одному депутату от Прогрессивной партии. Уже упоминавшийся В. Маркантонио от Американской рабочей партии вновь получил место в Палате представителей.

Не сумев решить вопрос об отмене избирательного налога в Конгрессе 79-го созыва, парламентарии подняли его вновь. 3 января 1947 г., в день открытия нового Конгресса, Джордж Бендер, конгрессмен-республиканец от Огайо внёс соответствующий законопроект (H.R. 29) [6, р. 10382-10383] на рассмотрение Комитета по административным вопросам Палаты представителей. Поскольку республиканцы теперь имели большинство в комитетах, вновь инициировать процедуру принудительного вынесения билля на рассмотрение Палаты не потребовалось. 16 июля комитет внёс законопроект в повестку дня; он был поддержан 290 конгрессменами, и только 112 выступили против. В рядах сторонников законопроекта наблюдалась значительная консолидация: среди республиканцев «за» высказались 216 из 230 человек, среди демократов-северян – 64 из 65. Южане оказались в меньшинстве: их насчитывалось 106 человек, при этом девять из них приняли сторону политических конкурентов и поддержали законопроект [7, р. 9522-9552]. Далее документ был передан в сенатский Регламентно-административный комитет, где находился до 1948 г. [7, р. 9635].

В 1948 г. в США началась президентская избирательная кампания, и, претендуя на переизбрание, Г. Трумэн наконец высказался за отмену избирательного налога. 2 февраля 1948 г. он обратился со специальным посланием к Конгрессу. Отмечая, что в семи штатах всё ещё существуют законы об избирательном налоге, а в других «имеют место дискриминационные действия федеральных чиновников, препятствующих гражданам в осуществлении надёжной защиты права голоса», президент предложил изменить такое положение дел [25].

Однако Трумэн, вероятно, понимал, что его предложение будет отвергнуто Конгрессом, и сделал он его лишь в поисках политической выгоды накануне выборов [1, с. 87].

30 апреля 1948 г. законопроект был одобрен и без поправок вынесен на обсуждение Сената. 29 июля сенатор-республиканец от штата Небраска Кеннет Вери инициировал рассмотрение законопроекта. Начавшиеся дебаты заняли два дня, – в основном обсуждалась конституционность билля. 2 августа Вери высказался за прекращение дебатов и переход к голосованию по существу [8, р. 9597-9598]. Это вызвало возражение демократа Ричарда Рассела от Джорджии, узревшего в действиях оппонента нарушение процедуры. По его мнению, механизм по преодолению обструкции нельзя было распространять на рассматриваемый законопроект [8, р. 9559-9560]. Начавшуюся дискуссию прекратил республиканец от Мичигана Артур Ванденберг, исполнявший обязанности председателя Сената*. Будучи сторонником реформы, он, тем не менее, был вынужден констатировать юридическую обоснованность протеста Рассела [8, р. 9600-9604]. Демократам-южанам вновь удалось заблокировать законопроект.

Парламентские дебаты по поводу отмены избирательного налога в Конгрессе 80-го созыва ярко продемонстрировали растущую значимость расового вопроса для политической элиты США. Год очередных выборов в Конгресс (1948 г.) совпадал с кампанией по выборам президента, что придавало особый статус проблеме гражданских прав. Законопроект об отмене избирательного налога поспешили поддержать и демократы, и республиканцы, рассчитывая получить дивиденды в виде голосов избирателей для своих кандидатов уже ближайшей осенью. В то же время до предела обострились противоречия внутри Демократической партии. Весьма выгодный для демократов-северян политический лозунг об отмене избирательного налога оказался неприемлемым для демократов Юга. Неслучайно в 1948 г. из Демократической партии выделилась партия прав штатов, или партия диксикратов, которая выдвинула собственного кандидата в президенты – Строма Тэрмонда. По мнению некоторых исследователей, главной причиной столь глубокого раскола в стане демократов стал именно расовый вопрос [1, с. 86].

В 1949–1951 гг. работал *Конгресс 81-го созыва*, в котором снова доминировали демократы, получившие по результатам выборов 1948 г. большинство мест в обеих палатах (53 места против 43 у республиканцев в Сенате и 263 места против 171 – в Палате). Представители Демократической партии по-прежнему стремились провести в жизнь законопроект об отмене избирательного налога.

3 марта 1949 г. член Палаты представителей от Демократической партии Мэри Нортон внесла на обсуждение законопроект H.R. 3199 [9, р. 1842]. Документ предусматривал упразднение избирательного налога не только на самих выборах, но и на праймериз (предварительные внутрипартийные выборы). За-

* Председателем Сената обычно является вице-президент, но в тот период эта должность оставалась вакантной, поскольку Г. Трумэн исполнял обязанности президента после смерти Ф. Рузвельта.

конопроект попал на рассмотрение Комитета по административным вопросам, председателем которого была сама Мэри Нортон. 24 июня комитет передал его на обсуждение Палаты. После некоторых споров о конституционности законопроекта он был принят 273 голосами против 116 [9, р. 10097-10124, р. 10220-10248]. Билль вновь поддержали республиканцы и демократы-северяне, в то время как демократы-южане выступили против.

Далее законопроект поступил на рассмотрение сенатского Регламентно-административного комитета. К этому времени изменились процедурные правила в Сенате: принципиальная возможность преодоления обструкции распространялась теперь и на этот билль, но одновременно был увеличен кворум. Если ранее за преодоление обструкции должны были высказаться две трети голосовавших сенаторов, то теперь необходимо было набрать две трети голосов всех членов Сената. В результате сенаторы-демократы, видя возросшую сложность преодоления обструкции, отказались от идеи продвижения законопроекта [17, р. 82]. Таким образом, инициатива по отмене избирательного налога должной поддержки в Конгрессе не получила.

Законопроект М. Нортон в Конгрессе 81-го созыва стал последней парламентской попыткой искоренить избирательный налог. Новые билли на рассмотрение более не вносились, поскольку все усилия были заранее обречены на провал [18, р. 377]. Важно отметить, что демократы-южане выступали за сохранение налога не только в силу своих расовых предрассудков. Прежде всего, они опасались создания прецедента, при котором федеральная власть вмешивалась бы в местный избирательный процесс, относившийся к юрисдикции штатов. Поэтому со второй половины 1940-х годов актуальным стало движение за принятие соответствующей поправки к Конституции США. В отличие от федерального закона, конституционная поправка не вызывала столь сильного неприятия у южан, так как предпосылок для ущемления прав штатов она создать не могла [17, р. 80].

В 1950-х годах широкую известность получил проект конституционной реформы, предложенный сенатором Спессардом Холландом от Флориды. В итоге его проект был принят Конгрессом в 1962 г., ратифицирован тремя четвертями штатов в 1964 г. и получил официальный статус 24-й поправки к Конституции [26].

Федеральная Комиссия по справедливому найму

Ещё одной из горячо обсуждаемых в Конгрессе тем в рассматриваемый период стала возможность законодательного закрепления недискриминационных правил по приёму на работу. Предпосылки для этого процесса создал ещё Ф. Рузвельт, подписав 25 июня 1941 г. под сильным давлением негритянских общественных организаций указ № 8802. Документ запрещал «практику дискриминации на основе расового, национального, религиозного признаков при приёме на работу в правительственные учреждения и на предприятия оборонной отрасли» [13]. Для контроля за исполнением этого указа была создана **федеральная Комиссия по справедливому найму** (*Fair Employment Prac-*

tices Commission, FEPC). В её обязанности входило рассмотрение жалоб и выявление случаев дискриминации при приёме на работу. Однако возможности комиссии по защите прав трудящихся были весьма условными. Прежде всего, она не имела инструмента для наказания работодателей, практикующих дискриминацию; к тому же, срок существования комиссии был ограничен: предполагалось, что она должна продолжить работу до окончания войны в Европе и на Тихом океане. В юридическом отношении комиссия серьёзным институтом не считалась. В 1944 г. с подачи демократов-южан Конгресс принял поправку, согласно которой финансирование агентств, учреждённых президентскими указами, происходило только с одобрения законодателей. Уже в 1945 г. Комиссия по справедливому найму была лишена финансирования, а 30 июня 1946 г. прекратила своё существование [4, р. 39-40].

Всё это делало очевидной необходимость в будущем придавать создаваемым комиссиям особый статус. Для этого их работа должна была основываться не на указе президента, а на законе, принятом Конгрессом. Нужно отметить, что движение за законодательное закрепление статуса Комиссии по справедливому найму носило более широкий характер, чем движение за отмену избирательного налога. С 1944 г. в США существовал созданный правозащитником Филипом Рэндолфом Совет в поддержку **постоянно действующей** Комиссии по справедливому найму [16, р. 84]. Национальная ассоциация содействия прогрессу цветного населения [20], Национальная городская лига, различные еврейские, христианские и рабочие организации, например Конгресс промышленных организаций, также разделяли идею создания подобного органа. Такая поддержка отражала общенациональный характер самой проблемы. Дискриминация при приёме на работу имела место не только на юге, но и по всей стране. Кроме того, от неравенства страдали как афроамериканцы, так и представители других национальных и религиозных меньшинств. Наконец, невозможность получать полноценный трудовой доход и достаточные средства к существованию сама по себе имела для людей более важное значение, чем ограничение их избирательного права [4, р. 41].

К 1945 г. парламентарии от обеих партий осознали необходимость законодательного закрепления полномочий Комиссии по справедливому найму. В Палате представителей с соответствующими инициативами выступили демократы Томас Скэнлон, Уильям Доусон и республиканец Чарлз Лафолет, в Сенате – демократ Деннис Чавез. Всего в течение месяца с начала работы 79-го Конгресса мало отличавшиеся друг от друга по содержанию законопроекты предложили 11 конгрессменов. Так, председатель Комитета по трудовой политике Палаты представителей М. Нортон отмечала: «Предложения, содержащиеся в десяти из этих биллей, идентичны, а законопроект, предложенный председателем комитета (самой М. Нортон – *Н.С.*) основывается на них» [15, р. 40]. 16 февраля 1945 г. законопроект Нортон № 2232 был вынесен на рассмотрение Палаты [5, р. 1207]. Документ предполагал поставить вне закона дискриминацию при трудоустройстве к частным работодателям, при вступлении в профсоюзы и поступлении на службу в правительственные учреждения. Также предлагалось создать специальное агентство, которое должно было на-

казывать работодателей, практикующих дискриминацию, и вызывать их в суд. Предполагалось, что агентство будет выпускать нормативные акты, призванные бороться с дискриминацией.

Законопроект подлежал одобрению со стороны Комитета по регламенту Палаты представителей, который контролировали демократы-южане. И чтобы избежать этой процедуры, Нортон инициировала сбор подписей под соответствующей петицией. Однако к декабрю 1945 г. было собрано только 157 подписей. Демократ Альберт Гор (отец будущего вице-президента США Альберта Гора-младшего) возложил ответственность за недостаточную поддержку петиции на республиканцев. По его словам, из 157 подписей только 50 принадлежали республиканцам, в то время как в Палате представителей они имели 190 мандатов [5, р. 11778-11780]. Лидер республиканского меньшинства Джо-зеф Мартин заявил о поддержке республиканцами проекта, но на деле подписи собрать не удалось [5, р. 1780].

В это же время демократы-южане заручились поддержкой республиканцев в обеих палатах, чтобы ограничить деятельность уже существующей Комиссии по справедливому найму. Комиссия регулировала трудовые отношения в сфере госслужбы и оборонной промышленности, поэтому окончание войны стало удобным предлогом для сокращения её финансирования. В законопроект №3368 о финансировании военных ведомств в 1945 г. были внесены поправки, сильно урезавшие ассигнования на деятельность Комиссии. 30 июня 1945 г. Сенат обсуждал внесённую демократом-южанином А. Баркли поправку, предусматривавшую сокращение бюджета Комиссии на 1946 г. почти в половину: с 446 тыс. до 250 тыс. долл. Как пояснил Баркли, документ носил компромиссный характер. С одной стороны, финансирование Комиссии сохранялось, хотя и в урезанном виде, с другой стороны, удавалось избежать долгой дискуссии, которая могла бы оставить другие важные правительственные учреждения, связанные с обороной, без финансирования. Поправка была поддержана в соотношении 42:26 голосов [5, р. 7064]. «За» высказались демократы-северяне и республиканцы. Демократы-южане, желая полной ликвидации Комиссии, на компромисс не пошли и голосовали против поправки.

Не добившись своей цели в Сенате, противники Комиссии продолжали наступление на неё в Палате представителей. В июле 1945 г. республиканец Фрэнсис Кейс предложил поправку в тот же законопроект, намереваясь запретить финансирование комиссии после июня 1946 г. в случае, если её статус не будет закреплён законодательно. По результатам голосования – 142 «за» и 116 «против» поправка была принята [5, р. 7489]. Далее законопроект с этой поправкой был одобрен Сенатом, и 15 июля 1945 г. получил статус закона. Уже к декабрю Комиссия закрыла все свои представительства, кроме трёх.

Когда Сенат вновь собрался в 1946 г., Д. Чавез вновь поднял вопрос о Комиссии по справедливому найму. Он внёс законопроект № 101, в котором запрещалась дискриминация при приёме на работу в частные фирмы и профсоюзы. При этом Комиссию предполагалось наделить широкими полномочиями по расследованию случаев дискриминации и наказанию виновных.

По поводу законопроекта разгорелись жаркие дебаты. Сенатор-демократ от Миссури Джеймс Истленд заявил, что политика правительства грозит «национализацией промышленности и установлением бюрократического контроля над экономической жизнью Соединённых Штатов» [6, р. 806].

Представитель Техаса Уилберт Ли О'Дэниел назвал законопроект «мерзким, коммунистическим и безумным». Он также предположил, что законопроект станет предметом борьбы между республиканцами и демократами-северянами за голоса чернокожего меньшинства. Демократ-южанин Джон Овертон, (представлявший Луизиану) попытался отговорить своих коллег из северного крыла партии от поддержки законопроекта. По его мнению, афроамериканцы в любом случае продолжили бы поддерживать республиканцев, испытывая по отношению к ним чувство благодарности за действия по отмене рабства. Закончил он лозунгом: «Мы не хотим видеть негров в рядах нашей партии. Им здесь не место» [6, р. 814].

Высказывание сенатора Овертона отражает несовпадение подходов в Конгрессе к тому, какое значение имели голоса афроамериканцев. Сенатор-республиканец Гомер Кейпхарт в ответ на высказывание коллеги заявил: «Мы в Республиканской партии желаем привлечь голоса чернокожих избирателей, потому что они – американцы» [6, р. 814]. Демократ Джеймс Мид поспешил отметить, что афроамериканцы «могут найти дом в Демократической партии», так как «в Нью-Йорке афроамериканцы поддерживали успешную администрацию Франклина Делано Рузвельта, поскольку они понимали тогда, что Рузвельт всем сердцем стремился улучшить жизнь негров, как и Линкольн в своё время» [6, р. 815].

Споры вокруг учреждения постоянной Комиссии по справедливому найму демонстрируют различие в отношении двух партий к проблеме гражданских прав. Несмотря на то что борьба за отмену рабства, которую вели республиканцы, уже ушла в прошлое и отчасти забылась, демократы не попытались воспользоваться ситуацией и перетянуть на свою сторону чернокожих избирателей. В то время как республиканцы в 1944 г. включили в программу тезис о «необходимости законодательного учреждения на федеральном уровне Комиссии по справедливому найму» [21], демократы заняли более сдержанную позицию. В своей программе они туманно говорили о «праве национальных и религиозных меньшинств на жизнь, развитие и избирательное равенство, гарантированное Конституцией» [12]. В Демократической партии значительное крыло составляли представители южных штатов, бывшие зачастую носителями расистских идей. Поэтому заявления о поддержке национальных и расовых меньшинств могли означать раскол в партии, что и случилось в 1948 г., когда от демократов отделились диксикраты.

На деле же и республиканцы балансировали между реформой и сохранением консервативного курса. Так, лидер республиканцев в Сенате Роберт Тафт поддержал демократа Д. Чавеза в продвижении законопроекта, выступив за прекращение дебатов и переход к голосованию. Но при этом он не заявил, что поддерживает билль: «Я всегда буду выступать за прекращение затянувшихся дебатов, независимо от своего отношения к законопроекту, если

вижу, что обе стороны получили достаточно времени для выражения своей точки зрения. Я полагаю, что ситуация, когда 2/3 Сената поддерживает проект, а одна треть может заблокировать его принятие, дискредитирует Конгресс» [6, р. 722].

Спустя шесть дней Тафт высказался в поддержку учреждения постоянной Комиссии по справедливому найму: «В большинстве городов средний доход негров ниже среднего дохода белых, и эта дискриминация сильно сужает возможности для цветных жить честно» [6, р. 1059].

Однако когда дело дошло до голосования по существу законопроекта, Р. Тафт его не поддержал. Всячески подчеркивая стремление помочь афроамериканцам, он призывал учредить Комиссию по справедливому найму на добровольных началах и без широких полномочий. Тафт высказывал опасения, что билль, предложенный Чавезом, угрожал «всем принципам республиканцев, устанавливая контроль над бизнесом и расширяя полномочия правительства» [6, р. 1193-1194]. Другие сенаторы-республиканцы высказали сходную точку зрения.

В такой ситуации обструкции законопроекта избежать не удалось. Голосование по её преодолению закончилось с результатом 48 против 36 [6, р. 1219], т. е. необходимых двух третей голосов набрано не было. При этом несколько республиканцев высказались за продолжение дебатов, что и решило исход голосования. Таким образом, республиканцы заняли весьма выгодную позицию. С одной стороны, они могли говорить о том, что поддерживали столь важный для чернокожего населения билль. С другой же – по существу помогли его заблокировать демократам-южанам, которые приняли на себя значительную часть ответственности за исход голосования.

Вопрос о создании постоянно действующей Комиссии по справедливому найму был поднят вновь в Конгрессе 81-го созыва. Демократы предложили сразу два законопроекта, идентичных рассмотренным в 1945–1946 гг., – билль 1728 был выдвинут сенатором Джеймсом Макграфом, а 4453 – конгрессменом Адамом Клейтоном Пауэллом. Однако перед тем, как Конгресс перешёл к рассмотрению этих предложений, парламентарии в обеих палатах попытались принять меры, чтобы защитить законопроекты от обструкции и волокиты в комитетах Конгресса [4, р. 80].

5 января 1949 г. сенаторы-республиканцы Уэйн Морс, а также Леверет Салтонстэл, Уильям Ноулэнд и Гомер Фергюсон внесли два проекта соответствующей реформы. Правила, регулирующие порядок обструкции, предлагалось распространить на все виды вопросов, обсуждаемых в Сенате. Вариант Морса предусматривал возможность преодоления обструкции простым большинством голосов, а совместный проект других трёх сенаторов – двумя третями голосов. При этом Морс заявил: «По вопросу о необходимости принятия мер по борьбе с обструкцией у республиканцев не существует принципиальных расхождений. Демократы же делают всё возможное, чтобы не пропустить реформу» [9, р. 58].

Учитывая опыт предыдущего Конгресса, парламентарии обратились к вице-президенту А. Баркли за разъяснениями о том, может ли правило о пре-

одолении обструкции распространяться на все законопроекты. Вопреки прецедентному решению Ванденберга, Баркли подтвердил, что юридических препятствий для этого не существует [9, p. 2173]. Однако сенаторы отвергли резолюцию вице-президента [9, p. 2275; 18, p. 400].

В итоге был найден компромисс: преодолеть обструкцию стало возможным по любым вопросам, но теперь за это должны были высказаться две трети всех сенаторов, а не только присутствующих. Это существенно осложняло её преодоление. В голосовании против радикальной реформы и в поддержку компромиссного решения содействие южным демократам оказала значительная часть республиканцев. Обозреватель газеты «Нью-Йорк таймс» Артур Крок так комментировал это: «Многие республиканцы хотели продемонстрировать свое стремление помочь меньшинствам и отвоевать часть традиционного электората у демократов» [24]. Однако когда появилась возможность сделать существенный шаг вперёд, поддержав инициативу вице-президента Баркли, республиканцы этого не сделали.

Помимо обструкции, реформаторским законопроектам в парламенте угрожала другая опасность – быть заблокированным в Комитете по регламенту, о чём упоминалось выше. Чтобы исключить такую возможность, 3 января 1949 г. в Палате представителей было принято так называемое правило 21 дня. Оно гласило: «Если Комитет по регламенту в течение 21 дня не выносит резолюции относительно рассматриваемого законопроекта либо не допускает его к обсуждению в Палате, то законопроект может быть вынесен на обсуждение напрямую главой разработавшего его комитета» [9, p. 10]. Правило было принято с подавляющим перевесом, «за» голосовали демократы-северяне и значительная часть южан, в то время как большинство республиканцев выступали против.

Но несмотря на некоторые успехи, на пути учреждения постоянной Комиссии по справедливому найму по-прежнему оставалось множество препятствий. Билль H.R. 4453 конгрессмена Пауэлла, внесённый в 1949 г., был рассмотрен только в 1950 г., поскольку его противники, прежде всего демократы-южане, использовали любую возможность, чтобы задержать его продвижение. 22 февраля 1950 г. в процессе обсуждения билль был серьёзно изменён. Поправка, предложенная республиканцем Сэмюэлом Макконнеллом, лишала Комиссию по справедливому найму каких-либо механизмов воздействия на недобросовестных работодателей. Также в поправке появилось положение, согласно которому отсутствие среди сотрудников предприятия представителей определённого расового или религиозного меньшинства не могло считаться доказательством нарушения прав этого меньшинства [18, p. 395].

Автор первоначального варианта законопроекта Пауэлл был против таких изменений, но, несмотря на его протесты, демократы-южане и республиканцы поправку провели. На следующий день состоялось голосование по документу в его окончательном, исправленном виде. Интересно, что теперь демократы-северяне голосовали «за», а южане – «против». Таким образом, северяне, поначалу выступившие за учреждение сильной комиссии, поддержали даже её ослабленный вариант. Южане же последовательно стояли на своём: сначала попытались ослабить законопроект, а потом похоронить его. Республиканцы

голосовали и за поправку, и за билль с этой поправкой. Именно они в итоге оказались победителями. Из Палаты законопроект вышел настолько изменённым, что его автор назвал документ «подделкой и мошенничеством» [27].

Однако сенаторы отклонили билль, переданный им из Палаты представителей. Жаркие дебаты в Сенате разгорелись вокруг законопроекта сенатора Макграфа, предлагавшего учредить Комиссию по справедливому найму с серьёзными полномочиями. Обсуждение длилось с 10 по 19 мая 1950 г. и переросло в обструкцию. Преодолеть её попытались совместно северные демократы и республиканцы, однако они не смогли обеспечить кворум [10, р. 7299]. Республиканец Ноулэнд в провале обвинил демократов, заявив, что среди них за прекращение дебатов проголосовало только 36,5% против 78,5% у республиканцев [10, р. 7300]. В июле 1950 г. лидер демократического большинства Скотт Лукас вновь инициировал процедуру преодоления обструкции, но и она закончилась неудачей [10, р. 9982].

Таким образом, парламентская кампания за учреждение постоянной Комиссии по справедливому найму не увенчалась успехом. При этом необходимо отметить непрерывные колебания политических сил по вопросам прав меньшинств. В целом же наиболее последовательными защитниками гражданских прав были демократы-северяне. Южное крыло демократической фракции всё время выступало против реформаторских законопроектов, стремилось ослабить их по сути или не пропустить в принципе. Позиция республиканцев представляется более сложной. С одной стороны, они начали осознавать важность голосов чернокожих избирателей, с другой – были во многом скованы консервативной идеологией. Наконец, в случае поддержки реформаторских законопроектов успех мог бы быть по традиции приписан демократам-северянам. Поэтому тактику республиканцев можно охарактеризовать как тактику полумер, что выражалось в поддержке «слабой» Комиссии по справедливому найму, а также в деятельности по реформированию некоторых парламентских процедур.

Расовая сегрегация

На фоне провалившихся законодательных инициатив в области гражданских прав выделяется одна успешная – это поправка конгрессмена-демократа Пауэлла к законопроекту о школьном питании [H.R. 3370]. Билль был вынесен на рассмотрение Палаты 19 февраля 1946 г. и предполагал выделение федеральной финансовой помощи штатам на обеспечение школьного питания. Ранее практиковались ежегодные программы помощи, но законопроектом предусматривался перевод этой деятельности на постоянную основу. Предлагалось ежегодно выделять 50 млн. долл. на продукты и 15 млн. долл. на обучение и оплату труда персонала, закупку оборудования и оснащение столовых [6, р. 1455].

Первоначальный законопроект содержал положения, направленные против расовой дискриминации. Предполагалось, что в штатах, где есть отдельные школы для обучения белых и чёрных детей, последним будет гарантировано полноценное участие в программе [6, р. 1456]. Однако Подкомитет по ассигнованиям на сельское хозяйство изъясил это положение. Глава подкомитета демократ-южанин Малкольм Тарвер поспешил заявить, что в антидискриминаци-

онном положении нужды нет, а при необходимости соответствующие поправки могут быть внесены во время обсуждения в Палате [6, p. 1456].

Такую поправку внёс чернокожий демократ Пауэлл. Она гласила: «Средства по этой статье не могут выделяться школам, которые расходуют их, дискриминируя представителей расовых, национальных или религиозных меньшинств, а также штатам, несправедливо распределяющим средства между школами для представителей разных рас» [6, p. 1493; 19].

Поправка вызвала широкое обсуждение в Конгрессе. Южные демократы и республиканцы опасались, что штаты, в которых существуют отдельные школы, не получают финансирования в принципе [6, p. 1495]. Однако автор поправки Пауэлл ответил, что не стремился изменять существующую модель среднего образования, а хотел лишь привлечь внимание к борьбе с дискриминацией. Таким образом, поправка не нарушала сложившейся практики «раздельного, но равного» обучения, т.е. сегрегации в образовании. Это позволило ей получить достаточную поддержку в Палате. 21 февраля 1946 г. окончательный вариант билля был одобрен 276 голосами «за» при 101 голосе «против». Проект поддержали демократы-северяне, республиканцы и даже значительная часть демократов-южан. В Сенате билль изменили только в части финансирования – оно увеличивалось почти вдвое; пункт о борьбе с дискриминацией остался неизменным. После одобрения обеими палатами Конгресса законопроект был передан президенту Трумэну, который подписал документ 4 июня 1946 г., придав ему статус федерального закона.

Конгрессмен Пауэлл также был автором важной поправки к законопроекту о выделении финансирования Федеральному округу Колумбия. Как и в предыдущем случае, для борьбы с дискриминацией был избран финансовый инструмент. Ассигнований лишались любые агентства и департаменты администрации округа, в сфере ответственности которых практиковалась сегрегация. Однако поправка не была принята. Её оппоненты опасались появления прецедента, который бы поставил сегрегацию вне закона, о чём открыто заявил демократ из Техаса Уильям Поуэдж [6, p. 3230].

Определённое влияние на законодателей оказал Президентский комитет по гражданским правам. В 1947 г. он призвал конгрессменов разработать законодательные меры по борьбе с сегрегацией. Для этого предполагалось включать соответствующие условия в законы о выделении федеральных средств. Кроме того, комитет призвал законодательно запретить сегрегацию в сфере федеральной юрисдикции: в Федеральном округе Колумбия, в зоне Панамского канала, в вооружённых силах и в сфере транспортных перевозок между штатами [23]. Парламентарии откликнулись на этот призыв. Конгрессом были предложены соответствующие законопроекты*.

* Сенатский законопроект [Sen. 1736 (1951 г.)] по запрещению сегрегации при торговле между штатами, законопроект Палаты представителей [H.R. 7384 (1952 г.)] по запрещению сегрегации в государственных школах Федерального округа Колумбия, а также [H.R. 547 (1951 г.)] по запрещению сегрегации в вооружённых силах.

12 апреля 1951 г. в Палате представителей рассматривалось предложение, которое могло свести на нет успехи, достигнутые к тому моменту в десеграции армии*. Предполагалось дать призывникам право служить в подразделениях, составленных из представителей только их расы. Фактически это означало бы возврат к раздельной службе. Однако предложение было отвергнуто 178 голосами против 128 [11, р. 3768]. Подобная ситуация повторилась, когда известный своими расистским взглядами Дж. Рэнкин (демократ, представитель Миссисипи) предложил учредить сегрегированные военные госпитали [11, р. 6201].

Вопрос о сегрегации стоял достаточно остро, что позволяло использовать его в политической борьбе самым необычным образом. Так, в 1949 г. в Конгрессе рассматривался законопроект о социальном жилье. Чтобы не пропустить билль, его противники пошли на неожиданный шаг. Сенаторы Гарри Кейн и Джон Брикер предложили к биллю поправку, запрещающую сегрегацию при заселении. Сама поправка не имела принципиального значения для законопроекта. Но Кейн и Брикер рассчитывали посредством этой поправки поставить весь документ под удар демократов-южан, последовательно выступавших за сегрегацию. Понимая, что с такой поправкой законопроект обречён на провал, последовательный защитник гражданских прав демократ Пол Дуглас, представлявший штат Иллинойс, вынужден был выступить против поправки, что в конечном счёте позволило пропустить билль в целом [18, р. 390].

В период президентства Г. Трумэна в Конгрессе неоднократно поднимались важнейшие вопросы, касающиеся гражданских прав. Но несмотря на это, по основным из них – об упразднении избирательного налога и учреждении постоянно действующей Комиссии по справедливому найму – не было достигнуто никакого прогресса. Анализ парламентских прений со всей очевидностью показывает, что причиной этого в большинстве случаев становилось несовершенство законотворческих процедур в США. Кроме того, имели место и барьеры сугубо административного характера (широкие полномочия комитетов и практика обструкции; сложность реформирования самих парламентских правил), и пагубное влияние политической конъюнктуры (отказ республиканцев от поддержки реформ из опасения принести выгоду соперникам). Подобного рода пороки законодательная власть демонстрировала регулярно, по нескольку раз проходя цикл от выдвижения проектов радикальных реформ до сведения их на нет.

Между тем после Второй мировой войны особую актуальность приобрела борьба за искоренение расистских пережитков. Период с 1945 по 1953 г. стал временем разгрома и осуждения фашизма и создания Организации Объединённых Наций, среди основополагающих принципов которой были защита достоинства и ценности человеческой личности, равенство прав больших и малых наций. В условиях начала «холодной войны» активизировалась и советская

* В 1948 г. указом № 9981 Г. Трумэн запретил дискриминацию по расовому признаку при приёме на военную службу. В развитие этого указа к 1952 г. во всех подразделениях вооружённых сил США представители разных рас стали служить совместно.

пропаганда, осуждавшая практиковавшиеся в США проявления расизма [1, р. 83]. Несмотря на уверенный рост американской экономики, представители чернокожего меньшинства по-прежнему оказывались в приниженном положении из-за дискриминации при трудоустройстве и т.д.

Представляется очевидным, что именно явное несоответствие между давно назревшей необходимостью фактического закрепления расового равенства и практической неспособностью законодательной власти эти потребности обеспечить и привело к широкомасштабному движению снизу за гражданские права после 1953 года.

Список литературы

1. Головина М.А. Администрация Трумэна и негритянская проблема // Межрасовые и межнациональные отношения в странах Европы и Америки, XIX–XX вв. М.: Институт всеобщей истории, 1996. С. 82–90.
2. Иванян Э.А. Двухпартийная система как основа политического процесса в США // США ♦ Канада. 2000. № 11. С. 69–80.
3. Brewer W.M. The Poll Tax and Poll Taxes // The Journal of Negro History. 1944. No. 3. P. 260–299.
4. Chen A.S. The Fifth Freedom: Jobs, Politics, and Civil Rights in the United States, 1941–1972. Princeton: Princeton University Press, 2009.
5. Congressional Record, 79th Congress, 1st Session.
6. Congressional Record, 79th Congress, 2nd Session.
7. Congressional Record, 80th Congress, 1st Session.
8. Congressional Record, 80th Congress, 2nd Session.
9. Congressional Record, 81st Congress, 1st Session.
10. Congressional Record, 81st Congress, 2nd Session.
11. Congressional Record. 82nd Congress, 1st Session.
12. Democratic Party Platform of 1944, 19.07.1944 // The American Presidency Project (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29598>).
13. Executive Order 8802, 25.06.1941 // U.S. Equal Employment Opportunity Commission (<http://www.eeoc.gov/eeoc/history/35th/thelaw/eo-8802.html>).
14. Finley K.M. Delaying the Dream: Southern Senators and the Fight Against Civil Rights, 1938–1965. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2008.
15. Jenkins J.A., Peck J. Building Toward Major Policy Change: Congressional Action on Civil Rights, 1941–1950 // Law and History Review. February 2012. Vol. 31. No. 1.
16. Kersten A.E. A. Philip Randolph: A Life in the Vanguard. Plymouth: The Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007.
17. Lawson S.F. Black Ballots: Voting Rights in the South, 1944–1969. New York: Columbia University Press, 1976.
18. Maslow W., Robison J.B. Civil Rights Legislation and the Fight for Equality, 1862–1952 // University of Chicago Law Review. 1953. No. 20. P. 363–413.
19. Meyer G. Vito Marcantonio: Radical Politician, 1902–1954. New York: State University of New York, 1989.

20. National School Lunch Act, 1946 // Federal Education Policy History
(<http://federaleducationpolicy.wordpress.com/2011/02/19/1946-national-school-lunch-act/>).
21. Our Stake in a Permanent FEPC // The Crisis. 1945. No. 1. P. 14-15.
22. Republican Party Platform of 1944. June 26, 1944 // The American Presidency Project
(<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25835#axzz1ZX8dhnpv>).
23. The President's News Conference with the Keen Teen Club of Chicago. 6.04.1946 // Public Papers of the Presidents. Harry S. Truman. 1945-1953
(<http://www.trumanlibrary.org/publicpapers/index.php?pid=1517&st=&st1=>).
24. To Secure These Rights. The Report of the President's Committee on Civil Rights // Harry S. Truman Library and Museum
(<http://www.trumanlibrary.org/civilrights/srights1.htm>).
25. Traditional Back-Talk Between Pot and Kettle // The New York Times. 11.02.1949.
26. Truman H.S. Special Message to the Congress on the Civil Rights. 2.02.1948 // Public Papers of the President Harry S. Truman 1945-1953
(<http://www.trumanlibrary.org/publicpapers/index.php?pid=1380&st=&st1=>).
27. Twenty-fourth Amendment to the United States Constitution // Wikipedia
(http://en.wikipedia.org/wiki/Twenty-fourth_Amendment_to_the_United_States_Constitution#cite_note-nytimes1971-9).
28. Voluntary F.E.P.C. Is Passed by House; Senate Fight Looms // The New York Times. 24.02.1950.