Т. В. Спиридонова

БОРЬБА У. ДЖ. КЛИНТОНА С РЕСПУБЛИКАНСКИМ КОНГРЕССОМ ПО ВОПРОСАМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Работа представлена кафедрой новой и новейшей истории Владимирского государственного гуманитарного университета. Научный руководитель – кандидат исторических наук, доцент И. К. Лапшина

В статье рассмотрено влияние ситуации разделенного правления на взаимодействие двух ветвей власти США в решении проблемы бюджетного дефицита в 1996 г. Республиканская оппозиция смогла добиться существенного сокращения по ряду социально значимых законопроектов президента, включая программы «Медикейд» и «Медикэйр».

Ключевые слова: США, разделенное правление, бюджет, оппозиция, У. Дж. Клинтон.

The author examines the influence of the divided government on interaction of the two branches of power in the USA during the 1996 budget deficit problem. The Republican opposition managed to attain substantial reductions on several presidential bills of social importance including «Medicare» and «Medicaid» programmes.

Key words: USA, divided government, budget, opposition, W. J. Clinton.

Одним из центральных вопросов в деятельности президента У. Дж. Клинтона стала разработка федерального бюджета. Его состояние и перспективы развития в 1990-е гг. превратились в главный критерий оценки деятельности высшего государственного и политического руководства США, оттеснив на второй план традиционные показатели уровней занятости и инфляции [7, с. 197].

Принятие проекта федерального бюджета на 1996 финансовый год в Конгрессе

осложнялось тем, что после промежуточных выборов 1994 г. большинство мест в Конгрессе получила республиканская партия (Палата представителей – 230 республиканцев и 204 демократа, Сенат – 53 республиканца и 47 демократов) [1; 2; 8; 17]. Вопрос о взаимодействии демократической администрации У. Дж. Клинтона с республиканским Конгрессом остается недостаточно исследуемым в отечественной историографии [14; 5, гл. 1, § 2]. Целью данной статьи является выявление влияния ситуации разделенного правления на взаимодействие двух ветвей власти в решении острейшей проблемы бюджетного дефицита в 1996 г.

В сознании как широкой американской общественности, так и политических деятелей бюджетные дефициты начала 90-х гг. XX в. явились символом неспособности США справиться с наиболее острой и безотлагательной экономической проблемой. По опросам общественного мнения, в целом его находили слишком большим более 70% населения [7, с. 198]. Поэтому главным стремлением У. Дж. Клинтона было преодоление дефицита и достижение сбалансированности федерального бюджета [10, с. 9; 4, с. 394; 3, с. 26].

Со своей стороны, республиканцы надеялись, что вопрос с проектом бюджета будет решен в их пользу. Они верили, что все дебаты закончатся принятием их проекта бюджета, а роль президента будет снижена либо же будет незначительна [12, p. 2-5].

Проект бюджета на 1996 финансовый год был представлен президентом 6 февраля 1995 г. Обращает на себя внимание тот факт, что первоначально в этом проекте не было высказано предложений по снижению дефицита государственного бюджета. Более того, президент дал понять законодателям, что решение данной проблемы он перелагает на них [12, p. 2–5]. В своем послании к Конгрессу У. Дж. Клинтон прямо заявил: «Я передаю лидерство Конгрессу… В своем бюджете я предполагаю сократить расходы, снизить налоги, уменьшить дефицит, но не финансирование образования, программы “Медикэйр” или программ по социальному обеспечению. Я считаю, что они (республиканцы. – *Т. С.*) составят бюджет такой, какой необходим будет государству» [12, p. 2–5, D-13]. Данный шаг У. Дж. Клинтона явно диктовался установившейся ситуацией разделенного партийного контроля. Он понимал, что республиканцы, имея большинство мест в Конгрессе, все равно включатся в процесс составления проекта бюджета и даже всячески изменят его в соответствии со своими интересами.

По проекту федерального бюджета У. Дж. Клинтон планировал расходы на уровне 1,6 трлн долл., это на 4,8% превышало бюджет 1995 г. Характерной чертой предлагаемого бюджета явилось то, что президент просил увеличить финансирование внутренних расходов и снизить внешние расходы, т. е. финансирование оборонных и внешнеполитических проектов. 101 млрд долл. предлагалось сэкономить на дискреционных программах, 29 млрд долл. на обязательных* расходах.

Клинтон планировал уменьшить бюджетный дефицит с 290 млрд долл. в 1992 г. до 193 млрд долл. в 1996 г. [12, p. 2–5, D-13]. В течение 5 лет предполагалось в целом сократить дефицит бюджета на 144 млрд долл. В дальнейшем президент планировал довести эту сумму до 200 млрд долл. в 2000 г.

Республиканцы, располагавшие большинством в обеих палатах Конгресса, выступили с резкой критикой проекта администрации. На это руководитель бюджетной службы Белого дома Элис М. Ривлин ответила, что, «в отличие от экономики, бюджетный процесс находится под контролем» [12, p. 2–6]. Защищая предложения демократа У. Дж. Клинтона, она, в частности, подчеркнула, что администрация выступила против сокращения расходов на

здравоохранение, так как данное направление занимало в программе У. Дж. Клинтона одно из первых мест.

При анализе проекта федерального бюджета, представленного президентом У. Дж. Клинтона Конгрессу, можно выделить следующие ключевые моменты:

1. *Налоги*. У. Дж. Клинтон предложил снизить налоги на 62,7 млрд долл. в течение 5 лет. Это предложение он сам назвал «Билль о правах среднего класса» [15, p. 610–616]. По своей идее и направленности этот законопроект был очень близок предложениям республиканской партии. Отличия состояли в том, что У. Дж. Клинтон на эту программу выделял меньшую сумму, чем его политические соперники, и, самое главное, президент решил не включать в этот билль пункт о снижении налогов на бизнес.

2. *Здравоохранение*. У. Дж. Клинтон считал здравоохранение одним из центральных пунктов не только своих предвыборных программ, но и своего политического курса [13]. Расходы на здравоохранение планировалось увеличить со 115 до 124 млрд долл. При этом на программу «Медикейд» (государственную программу медицинского страхования) ассигнования должны были вырасти с 88,4 до 96 млрд долл. и на программу «Медикэйр» (государственно субсидируемая программа страхования здоровья для пожилых людей) – до 177,8 млрд долл.

3. *Образование*. В данной сфере президент продолжил свою так называемую «инициативу вложения капитала в человека», которая включала в себя расходы на образование, обучение и другие социальные программы. Финансирование должно было быть увеличено с 56,1 млрд долл. в 1995 г. до 57,2 млрд долл. в 1996 г. В то же время У. Дж. Клинтон предложил ликвидировать 38 образовательных программ, что позволило бы сэкономить 185 млн долл. Но были и такие программы, финансирование которых У. Дж. Клинтон предлагал оставить неизменными. К таковым относились реформа образования «Цели 2000» и программы, имевшие своей целью обезопасить школы от наркотиков, программы для студентов с низкими доходами, программы студенческих займов для высшего образования.

4. *Трудоустройство*. В бюджете выделялось на 4,9 млрд долл. больше для Министерства труда по сравнению с 1995 г. (38,7 млрд долл.). Особый акцент был сделан им на развитие программ по переподготовке лиц с невысокими доходами для получения ими более высокой квалификации [12, p. 2–15].

Республиканская фракция с самого начала отвергла проект, представленный демократической администрацией, и занялась разработкой собственного бюджета [9, с. 30]. Республиканцы планировали сбалансировать бюджет путем сокращения расходов и в то же время старались провести наибольшее снижение налогов со времени президентства Р. Рейгана [12, p. 2–20]. Представитель Белого дома Леон Э. Панетта отметил: «Республиканский бюджет призывает к огромным сокращениям в финансировании “Медикэйр” и неграмотному снижению расходов на образование, чтобы таким образом заплатить за снижение налогов тем, кто в этом не нуждается» [12, p. 2–21]. Политика республиканской оппозиции определялась стремлением закрепить позиции партии среди средних слоев населения, игравших определенную роль в политической жизни США 1990-х гг. Республиканцы надеялись, что их предложения найдут поддержку данной группы американцев. Со стороны демократической администрации они вызвали самую острую критику.

Республиканцы не сомневались в своем триумфе к концу осени, когда президент должен был подписать билль о бюджетном соглашении и 13 законопроектов об ассигнованиях. Они даже угрожали связать их принятие с прохождени-

ем законопроекта об увеличении размера национального долга. Председатель бюджетного комитета Палаты представителей Джон Р. Касич (респ., Огайо) отмечал, что республиканцы «готовы прекратить финансировать правительство, чтобы решить эту проблему. Я надеюсь, мы сможем это выполнить» [12, p. 2–21].

По проекту Палаты представителей планировалось сократить расходы государства в размере 1,04 трлн долл. в течение 7 лет. Джон Р. Касич предлагал провести проект бюджета на 5 лет, а не на 7, на котором настаивал спикер Палаты представителей Ньют Гингрич (респ., Джорджия), но ему пришлось признать точку зрения спикера.

По вопросу налогообложения наблюдалось определенное расхождение в позициях верхней и нижней палат. Сенат предложил более умеренное снижение налогов. Проект Палаты представителей предусматривал поступление 353 млрд долл. от снижения налогов в течение 7 лет, а проект Сената – только 170 млрд. долл.

Кроме того, по плану Палаты представителей на программе «Медикейд» предполагалось сэкономить 187 млрд долл. в течение 7 лет. Сенаторы запланировали сэкономить на 12 млрд долл. меньше. Сходились они на поддержке введения государственной системы грантов, передав всю ответственность штатам.

На реализации программы «Медикэйр» членами Палаты представителей предполагалось сэкономить 288 млрд долл. Это был самый «взрывной» [12, p. 2–22] пункт их плана, так как в течение предшествующих 30 лет эта программа получала существенное финансирование со стороны государства. Сумма, предлагаемая сенаторами, была несколько меньше: 256 млрд долл. в течение обозначенного периода.

Бюджетная резолюция (H Con Res 67) по проекту федерального бюджета на 1996 финансовый год была принята в Палате представителей голосованием по партийной линии 29 июня 1995 г. (239–134). Сенат проголосовал 54 голосами «за»; 46 – «против» [12, p. 2–23]. Только один республиканец, член Палаты представителей Майкл П. Фланаган, от одного из избирательных округов Чикаго, поддержал демократов.

В окончательном варианте бюджетной резолюции предложения Сената и Палаты представителей были приведены к компромиссу (табл. 1).

Таблица 1

Предложения палат Конгресса по федеральному бюджету и окончательный вариант резолюции, млрд долл.

Предложение	Сокращение федерального бюджета	Снижение налогов	Медикэйр	Медикейд
Бюджетная резолюция	894	245	270	182
Палата представителей	756	353	288	187
Сенат	958	170	256	175

Составлено по: Congressional Quarterly Almanac1995. P. 2–30, 2–31.

Таким образом, оппозиция добивалась большего сокращения бюджетных расходов на социальные программы, чем предлагала администрация У. Дж. Клинтона. Демократы крайне негативно отнеслись к одобренному в Конгрессе проекту резолюции.

Главная борьба разгорелась осенью, на втором этапе конфронтации президента и оппозиции. Вся борьба сконцентрировалась вокруг 13 законопроектов по ассигнованиям. Она получила название бюджетной войны, продолжавшейся почти одиннадцать месяцев. При этом инициатива в развязывании конфликта чаще всего принадлежала оппозиции.

Все лето П. Доминичи и другие республиканцы работали, чтобы достигнуть взаимодействия с демократами по проекту федерального бюджета. Президент

У. Дж. Клинтон оставался в стороне от этих дискуссий, считая, что если республиканцы будут настаивать на сокращении расходов, то общественное мнение от них отвернется, что, в свою очередь, сыграет на пользу демократам. 7 июня 1995 г. он наложил вето на предложение республиканцев сократить общую сумму ассигнований на 16,4 млрд долл. Это было его первое вето, подчеркнувшее расхождение во мнениях демократической администрации с республиканским Конгрессом [16, p. 738].

13 июня У. Дж. Клинтон выступил с предложением о достижении сбалансирования бюджета в течение 10 лет, что было оценено как уступка партии большинства в Конгрессе [16, p. 738]. Многие демократы обвинили президента в том, что он заставляет их идти на серьезные сокращения и значительные уступки оппозиции. Однако республиканские лидеры нашли его план «неадекватным, особенно из-за того, что он основывался на оптимистических экономических ожиданиях» [16, p. 738].

В результате борьбы демократического меньшинства с республиканцами к 1 октября ряд законопроектов, и в частности ключевой законопроект социальной сферы – по труду, здравоохранению и социальным услугам, образованию, – даже не прошел обсуждения в Сенате [18, p. 221]. В этих условиях при отсутствии возможности оперативной подготовки единого бюджетного документа республиканские лидеры обеих палат (Р. Доул и Н. Гингрич) решили направлять президенту, по согласованию с Белым домом, отдельные законопроекты по мере их прохождения через Конгресс.

Самые большие сокращения ожидались по программам «Медикэйр», «Медикейд» и ряду программ социального обеспечения [11, p. 61]. Соответствующий законопроект был принят республиканским большинством обеих палат. В Палате представителей республиканцев поддержали только четыре демократа-южанина. В Сенате все демократы (46) выступили против. Но он не был одобрен президентом** [12, p. C-61–62, C-55]. 6 декабря 1995 г. У. Дж. Клинтон наложил вето еще на один подобный законопроект [16, p. 740–743]. Он отметил, что данный законопроект должен был привести к «огромным сокращениям и неприемлемым изменениям в программах “Медикейд” и “Медикэйр”» [16, p. 739]. На следующий день президент фактически уступил республиканской оппозиции и предложил план сбалансирования бюджета в течение 7 лет, однако республиканцы все равно его отвергли [16, p. 739].

В период с сентября 1995 г. по апрель 1996 г. Конгресс принял в общей сложности 14 временных бюджетных резолюций, которые и определили рамки основных этапов бюджетной войны [9, p. 30].

В течение последних, самых ожесточенных семи месяцев бюджетной конфронтации президент У. Дж. Клинтон подписывал наименее спорные законопроекты об ассигнованиях. Первым 3 октября был подписан законопроект о военном строительстве на сумму 11,2 млрд долл. Основная часть средств направлялась на строительство домовладений для американских военнослужащих и членов их семей, а также модернизацию и ремонт казарм. Вторым 21 октября был подписан законопроект об ассигнованиях на нужды сельского хозяйства в размере 63,2 млрд долл.

13 ноября президент Клинтон подписал законопроект об энергетике и развитии водных ресурсов (на сумму 19,2 млрд долл.). По заключению американских экспертов, он «оказался наименее спорным из всех законопроектов об ассигнованиях и, пройдя без особых помех конгресс, был направлен на подпись президенту» [9, p. 30].

Компромисс между двумя ветвями власти был достигнут в ноябре 1995 г. [16, p. 739]. Итогом стало подписание 19 ноября президентом У. Дж. Клинтоном законо-

проекта об ассигнованиях на нужды законодательной ветви власти (2,2 млрд долл.), на который он наложил вето в начале октября, и одновременно законопроекта об ассигнованиях на деятельность министерства финансов, почтовой службы и общие административные расходы (23,2 млрд долл.).

15 ноября президент подписал законопроект об ассигнованиях на транспорт (13 млрд долл.), согласно которому были произведены значительные бюджетные сокращения на нужды общественного транспорта. Позднее был проведен законопроект об обороне, на нужды которого выделялось 243 млрд долл. При этом У. Дж. Клинтон наложил вето сразу на три законопроекта об ассигнованиях: 18 декабря – по делам ветеранов, жилищному строительству и городскому развитию, независимым агентствам, а также министерству внутренних дел; 19 декабря – по торговле, правоохранительным органам и государственному управлению.

В феврале 1996 г. бюджетная конфронтация вступила в очередную фазу. 5 февраля в соответствии с американским законом, который требует от администрации представить Конгрессу очередную бюджетную заявку не позднее первого понедельника февраля, президент направил в Конгресс соответствующий документ. И только 25 апреля 1996 г. Конгресс принял общую резолюцию об ассигнованиях на 1996 финансовый год [12, p. 2–33; 6, с. 28].

Апрельская бюджетная резолюция включила в себя пять законопроектов об ассигнованиях: министерству торговли, правоохранительным органам и на нужды государственного управления (27,9 млрд долл.); на федеральную помощь округу Колумбия (712 млн долл.); министерствам по делам ветеранов, жилищному строительству и городскому развитию, независимым агентствам (82,5 млрд долл.); министерству внутренних дел (12,3 млрд долл.); министерствам труда, здравоохранения и социального обеспечения, образования (260 млрд долл.). Последний так и не вышел в качестве отдельного законопроекта из стен Сената. Относительно первоначальной заявки администрации У. Дж. Клинтона Конгрессу удалось сократить ассигнования на 21,5 млрд долл.

Таким образом, разделенное правление оказало существенное влияние на прохождение бюджета на 1996 финансовый год. Наличие республиканского большинства в Конгрессе обострило решение проблемы бюджетного дефицита вплоть до начала настоящей бюджетной войны двух ветвей власти, затянуло рассмотрение проекта бюджета. Республиканская фракция большинства в значительной мере сумела перехватить инициативу у администрации и добиться более существенного сокращения по ряду социально значимых законопроектов, включая программы «Медикейд», «Медикэйр». Кроме того, республиканцам удалось провести более значительное сокращение налогов. Таким образом, в сфере бюджетно-финансового законодательства республиканской оппозиции удалось провести определенную консервативную корректировку бюджетной политики первой администрации У. Дж. Клинтона.

ПРИМЕЧАНИЯ

* Под дискреционными расходами понимаются бюджетные ассигнования на содержание аппарата федерального правительства, а также на определенную часть небольших социально-экономических программ, которые могут варьироваться в достаточно больших пределах и подлежат ежегодному пересмотру и утверждению Конгрессом США. Под обязательными расходами понимаются в основном ассигнования на крупные социальные программы федерального правительства, а также на выплату процентов по государственному долгу США, суммы которых определяются федеральными законами, принимаемыми периодически американским конгрессом, как правило, вне рамок бюджетного законодательства [9, с. 29].

** Голосование Палаты представителей: 227–202 (Р.: 223–10, Д.: 4–192). Голосование Сената: 52–47 (Р.: 52–1, Д.: 0–46) // Congressional Quarterly Almanac 1995. P. C-61-62, C-55.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Абрамов Ю. К.* Расстановка политических сил в США после выборов // США и Канада. 1995. № 5. С. 49–60.
2. *Антонова Л. А.* Промежуточные выборы в США: референдум по Б. Клинтону? // США и Канада. 1994. № 12. С. 79–84.
3. *Волобуев В. П.* Бюджет и макроэкономическая политика правительства Б. Клинтона // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 5. С. 26–35.
4. История новейшего времени стран Европы и Америки 1945–2000. М.: Простор, 2003. 480 с.
5. *Лапшина И. К.* Разделенное правление в США (внутриполитический аспект). М.: РОССПЭН, 2008. 263 С.
6. *Наумова А. А.* Бюджетная политика США в конце столетия // США и Канада. 1999. № 12. С. 26–32.
7. Политическая система США: Актуальные измерения. М.: Наука, 2000. 286 с.
8. *Спиридонова Т. В.* Промежуточные выборы 1994 г. в Конгресс США в оценке отечественной и зарубежной историографии // Запад, Восток, Россия в новое и новейшее время: история, политика, международные отношения, право. Вып. IV. Владимир, 2007. С. 86–93.
9. *Травкина Н. М.* Законодательный бюджетный процесс в США: крах или реалистическое развитие // США и Канада. 1996. № 12. С. 28–37.
10. *Травкина Н. М.*, *Васильев В. С.* Сбалансированный федеральный бюджет: конституционное измерение // США и Канада. 1997. № 9. С. 5–14.
11. *Borger G.* Will it Be History or Hysteria? // U.S. News and World Report. 1995. December 4, P. 61.
12. Congressional Quarterly Almanac 1995. 104th Congress. 1st session. Vol. 51. Washington: Congressional Quarterly, 1995.
13. Democratic Party Platform of 1992: www.presidency.ucsb.edu/showplatforms.php? platindex=D1992
14. *Fiorina M.* Divided Government. Boston, 1996.
15. Historic Documents of 1994. Washington: CQ Inc, 1995. 810 p.
16. Historic Documents of 1995. Washington: CQ Inc, 1996. 922 p.
17. *Ladd E. C.* The 1994 Congressional Elections: the Postindustrial Realignment Continues // Political Science Quarterly. 1995. Vol. 110. N 1. P. 1–24.
18. *The U. S.* Budget Crisis Can Only Recur // Nature. 1995. Vol. 378. November, 16. P. 221.