

УДК 971

Т. В. Спиридонова

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРЕЗИДЕНТА У. ДЖ. КЛИНТОНА С КОНГРЕССОМ ПО ФЕДЕРАЛЬНОМУ БЮДЖЕТУ (1995–1996)¹

Аннотация. Автором рассмотрено влияние ситуации разделенного правления на взаимодействие двух ветвей власти США в решении проблемы бюджетного дефицита в 1995–1996 гг. Республиканская оппозиция смогла добиться существенного сокращения по ряду социально значимых законопроектов президента, включая программы «Медикейд» и «Медикэйр».

Ключевые слова: разделенное правление, бюджет, Конгресс, президент.

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

Key words: divided government, budget, Congress, president.

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 [1, 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) [2–4]. Вопрос о взаимодействии демократической администрации У. Дж. Клинтона с республиканским Конгрессом остается недостаточно изученным в отечественной историографии. В. Ю. Журавлева рассматривала партийное противостояние республиканской и демократической партий. Ю. А. Иванов и Т. Д. Почуева разбирали отношения президента и Конгресса в сфере внешней политики. Отдельно сам бюджетный процесс в США во второй половине XX в. нашел отражение в трудах Н. М. Травкиной. Целью данной статьи является выявление влияния ситуации разделенного правления на взаимодействие двух ветвей власти в решении острейшей проблемы бюджетного дефицита в 1996–1997 гг.

Проект бюджета на 1996 финансовый год был представлен президентом 6 февраля 1995 г. Обращает на себя внимание тот факт, что первоначаль-

¹ Публикуется за счет внутривузовского гранта ВГГУ.

но в этом проекте не было высказано предложений по снижению бюджетного дефицита. Более того, президент дал понять законодателям, что решение данной проблемы он перекладывает на них [5, р. 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] составят бюджет такой, какой необходим будет государству» [5, р. 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, включатся в процесс составления проекта бюджета и попытаются изменить его в соответствии со своими интересами.

По проекту федерального бюджета У. Дж. Клинтон планировал расходы на уровне 1,6 трлн долл., что 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.

Республиканцы 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» [5, р. 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.

Республиканская фракция с самого начала отвергла проект, представленный демократической администрацией, и занялась разработкой собственного бюджета [6, с. 30]. Республиканцы планировали сбалансировать бюджет путем сокращения расходов и в то же время старались провести наибольшее снижение налогов со времени президентства Р. Рейгана [5, р. 2–20].

По проекту Палаты представителей планировалось сократить расходы государства в размере 1,04 трлн долл. в течение семи лет. По вопросу налогообложения наблюдалось определенное расхождение в позициях верхней и нижней палат. Сенат предложил более умеренное сокращение налогов. Проект Палаты представителей предусматривал поступление 353 млрд долл. от снижения налогов в течение семи лет, а проект Сената – только 170 млрд долл.

Кроме того, по плану Палаты представителей на программе «Медикейд» предполагалось сэкономить 187 млрд долл. в течение семи 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» пункт плана республиканцев, 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» [5, р. 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 [7, с. 740] (табл. 1).

Таблица 1

Предложения палат Конгресса по федеральному бюджету и окончательный вариант резолюции (млрд долл.) [5, р. 2-30–2-31]

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

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. Она сконцентрировалась вокруг 13 законопроектов по ассигнованиям и получила название бюджетной войны, продолжавшейся почти одиннадцать месяцев. При этом инициатива в развязывании конфликта чаще всего принадлежала оппозиции.

Все лето глава бюджетного комитета Сената 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 [8, р. 738].

В результате борьбы демократического меньшинства с республиканцами к 1 октября ряд законопроектов, и в частности ключевые законопроекты социальной сферы – по труду, здравоохранению и социальным услугам, образованию, даже не прошли обсуждения в Сенате [9, р. 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 ожидалось по программам «Медикэйр», «Медикейд» и ряду программ социального обеспечения [10, р. 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. 6 декабря 1995 г. У. Дж. Клинтон наложил вето еще на один подобный законопроект [8, р. 740–743]. Он отметил, что данный законопроект должен был привести к «огромным сокращениям и неприемлемым изменениям в программах «Медикейд» и «Медикэйр». На следующий день президент фактически уступил республиканской оппозиции и предложил план сбалансирования бюджета в течение семи лет, однако республиканцы все равно его отвергли [8, р. 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 за выработку бюджета на 1996 финансовый год [6, с. 30].

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 о бюджете на следующий 1997 финансовый год, хотя бюджет на текущий год так и не был еще принят. И только 25 апреля 1996 г. Конгресс принял общую резолюцию об ассигнованиях на 1996 финансовый год [5, р. 2–33; 11, 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.

Подобная политическая борьба имела место только в 1995 г., на следующий год конгрессмены планировали в более короткие сроки обсудить план бюджета. Это было связано с тем, что законодатели понимали отрицательное воздействие подобных явлений на все стороны жизни и деятельности американского государства. Проект бюджета на 1997 финансовый год был представлен президентом 19 марта 1996 г., первоначальный план был передан в Конгресс 5 февраля. Он являлся важным политическим документом, потому что бюджет определяет деятельность государства в течение всего года [12, с. 11], а осенью 1996 г. должны были проходить очередные выборы президента США и выборы в Конгресс.

В 1996 г. У. Дж. Клинтон предложил сбалансировать федеральный бюджет к 2002 г., используя прогнозы бюджетного отдела Конгресса. К этому же призывали и республиканцы. Таким образом, У. Дж. Клинтон стал первым президентом, который послал Конгрессу уже сбалансированный бюджет. При этом предусматривались огромные сокращения в дискреционных расходах. Президент в своем проекте бюджета планировал выделить на расходы в следующем году 1,64 трлн долл. Кроме этого, У. Дж. Клинтон просил выде-

ления большей суммы денег на его излюбленные пункты, такие как образование, переквалификация рабочих и охрана окружающей среды. Он понимал, что запрос будет одобрен только в том случае, если конгрессмены найдут достаточно аргументов, чтобы оправдать эти действия. Отстаивая свою позицию в обращении к нации, У. Дж. Клинтон подчеркивал, что дефицит федерального бюджета стал постепенно снижаться [13, р. 79]. Это было впервые после подобного успеха Гарри Трумэна в 1947–1949 гг. У. Дж. Клинтон предложил провести сокращения по всем ключевым позициям, отстаивавшимся республиканцами (оборона, торговля) [14, р. 31; 15, р. 55]. Так, им планировалось немного сократить расходы на «Медикейд» и «Медикэйр», на программы по благосостоянию граждан, которые поддерживали демократы. Самые большие сокращения ожидали дискреционные ассигнования [7, с. 773]. В налоговой сфере У. Дж. Клинтон предложил провести сокращение на 120 млрд долл. с учетом приближающихся выборов. Такое сокращение проводилось в интересах среднего класса, на поддержку которых демократы возлагали большие надежды.

У. Дж. Клинтон стремился выделить дополнительное финансирование для десятка своих приоритетных программ в 1997 финансовом году. Президент просил значительно увеличить выделение средств на образовательные и обучающие программы; программы, ведущие борьбу с преступностью; проекты по охране окружающей среды. Вместе с тем он предположил «вырезать» около 5 млн долл. из финансирования необоронных программ и около 9 млрд долл. из оборонного фонда. Это вызвало остро негативную реакцию в комитете по ассигнованиям Палаты представителей, в частности, его председателя Роберта А. Ливингстона (республиканец, Луизиана), который отметил, что такие сокращения угрожающе действуют на оборонные проекты и программы приобретения вооружений.

Вскоре после представления проекта президентской администрации в Конгрессе началось его обсуждение. Республиканцы, имевшие большинство в Сенате и Палате представителей, с первых дней не скрывали своего стремления пересмотреть предложения администрации согласно своим приоритетам – увеличение ассигнований на внешнюю политику и снижение налогов для всех групп населения. Однако в борьбе за свои приоритеты республиканской фракции не хватило единства. Сенаторы-республиканцы считали, что в этом году они должны принимать окончательное решение по вопросу формулирования бюджета страны, так как в предыдущем году члены Палаты представителей от республиканской партии почти полностью взяли эту функцию на себя. Вторая причина несогласованности действий республиканских конгрессменов заключалась в несовпадении их взглядов по отдельным вопросам. Так, председатель бюджетного комитета Палаты представителей Джон Р. Касич (республиканец, Огайо) выступал за более значительное сокращение налогов, чем было первоначально согласовано. А председатель бюджетного комитета Сената Пит В. Доминичи (республиканец, Нью-Мексико) предложил выделить 5 млрд долл. на внутренние расходы. Принятие этого предложения позволило достигнуть единства в рядах республиканцев.

Кроме того, по сравнению с предложениями У. Дж. Клинтона, в свой проект конгрессмены-республиканцы включили дополнительное сокращение финансирования программ «Медикейд» и «Медикэйр» [7, с. 744; 16, р. 2–21]. В начале мая бюджетные комитеты обеих палат голосованием по партийной

линии приняли план республиканцев (S Con Res 57 и H Con Res 178) [16, р. 2–22]. Самым драматичным в данном документе было то, что республиканцы решили резко сократить количество налогов, подлежащих уменьшению. Это объяснялось тем, что оппозиционная фракция хотела оградить себя от обвинений со стороны демократов в стремлении сократить финансирование программы «Медикэйр» при одновременном снижении налогов для богатых людей. Недовольство партии президента вызвало и то, что республиканцы в общем решили сократить налоги со всех групп населения, включая и богатых, на 180 млрд долл.

Умеренные, консервативные, либеральные демократы были недовольны предлагаемыми сокращениями расходов. Они предложили свой проект, но он был отклонен (130–295) [16, р. 2–23]. Только один республиканец – Джим Банн (Орегон) – проголосовал за президентский проект. Сам лидер демократического меньшинства Ричард А. Гепхард (демократ, Монтана) отметил, что главной целью республиканцев было сокращение финансирования жизненно важных программ, чтобы таким образом обеспечить снижение налогов для состоятельных граждан. Члены Палаты представителей 16 мая 1996 г. проголосовали за проект бюджета на 1997 г. по партийной линии (226–195) [15, р. H-60], отклонив проект президента (117–304), к ним присоединились демократы. Сенаторы 23 мая 1996 г. также приняли законопроект H Con Res 178 (S Con Res 57) голосованием по партийной линии (53–46) [16, р. C-55; 17, р. 1446].

Окончательная резолюция по проекту федерального бюджета на 1997 финансовый год была принята только 12–13 июня 1996 г. Бюджет США должен был составить 1,6 трлн долл., а его положения в большинстве своем следовали проекту администрации. Исключения были сделаны только по некоторым программам, таким как «Медикейд» и «Медикэйр», а также в пункте по сокращению налогов.

Республиканцы, внося поправки в бюджет, надеялись избежать прошлогоднего поражения. Главным в стратегии республиканцев было не столько достигнуть сбалансированности бюджета, сколько сфокусировать внимание на тех законопроектах, которые не были приняты вследствие вето президента.

Проведенный анализ показывает, что наличие республиканского большинства в Конгрессе обострило решение проблемы бюджетного дефицита вплоть до начала настоящей бюджетной войны двух ветвей власти, затянуло рассмотрение проекта бюджета. Оппозиция в 1995 г. 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 консервативную корректировку бюджетной политики первой администрации У. Дж. Клинтона. Партия большинства оказала влияние на составление и редактирование бюджета США на 1997 финансовый год. Это позволяет сделать вывод о том, что ситуация разделенного правления существенно повлияла на взаимоотношения президента и 104-го Конгресса в вопросе планирования государственного бюджета. Республиканцы смогли навязать демократической администрации свои предложения, и они были внесены в проекты бюджетов.

Список литературы

1. Политическая система США: Актуальные измерения. – М. : Наука, 2000.
2. **Абрамов, Ю. К.** Расстановка политических сил в США после выборов / Ю. К. Абрамов // США и Канада: экономика, политика, культура. – 1995. – № 5. – С. 46–60.
3. **Антонова, Л. А.** Промежуточные выборы в США: референдум по Б. Клинтону? / Л. А. Антонова // США и Канада: экономика, политика, культура. – 1994. – № 12. – С. 79–84.
4. **Ladd, E. C.** The 1994 Congressional Elections: the Postindustrial Realignment Continues / E. C. Ladd // Political Science Quarterly. – 1995. – V. 110, № 1. – P. 1–24.
5. Congressional Quarterly Almanac 1995. 104th Congress. 1st Session. Vol. 51. – Washington, 1995.
6. **Травкина, Н. М.** Законодательный бюджетный процесс в США: крах или диалектическое развитие? / Н. М. Травкина // США и Канада: экономика, политика, культура. – 1996. – № 12.
7. **Клинтон, Б.** Моя жизнь / Б. Клинтон. – М., 2005.
8. Historic Documents of 1995. – Washington, 1996.
9. The U.S. Budget Crisis Can Only Recur // Nature. – 1995. – № 78. – November, 16.
10. **Borger, G.** Will it Be History or Hysteria? / G. Borger // U.S. News and World Report. – 1995. – December, 4.
11. **Наумов, А. А.** Бюджетная политика США в конце столетия / А. А. Наумов // США и Канада: экономика, политика, культура. – 1999. – № 12.
12. **Травкина, Н. М.** Федеральный бюджет США. Закон и политика. Законодательное регулирование и практика бюджетного процесса / Н. М. Травкина. – М., 2002.
13. Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union // Public Papers of the Presidents of the United States. W. J. Clinton. 1994. B. 1. – Washington, 1995.
14. Remarks on the Budget Negotiations and an Exchange with Reporters // Public Papers of the Presidents of the United States. W. J. Clinton. 1994. B. 1. – Washington, 1995.
15. **Goodwin, I.** Clinton's 1997 Budget Proposes Small More Battles on Capitol Hill / I. Goodwin // Physics Today. – 1996. – V. 49. – May. – Iss. 5.
16. Congressional Quarterly Almanac 1996. 104th Congress. 2nd Session. Vol. 51. – Washington, 1996.
17. **Hager, G.** GOP Adds Billions to Budget After Easier up on Cuts / G. Hager // Congressional Quarterly Weekly Report. – 1996. – V. 54. – Iss. 21.

Спиридонова Татьяна Владимировна
ассистент, кафедра истории и культуры
древнего мира и средних веков,
Владимирский государственный
гуманитарный университет

E-mail: skyskytter@yandex.ru

Spiridonova Tatyana Vladimirovna
assistant, sub-department of history
and culture of the ancient world
and middle ages, Vladimir State
Humanitarian University

УДК 971

Спиридонова, Т. В.

Взаимодействие президента У. Дж. Клинтона с Конгрессом по федеральному бюджету (1995–1996) / Т. В. Спиридонова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – № 3 (19). – С. 3–9.