

Федеральное государственное бюджетное учреждение
высшего профессионального образования
«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

На правах рукописи

Исайкина Анна Николаевна

**Влияние борьбы за сбалансированный бюджет на изменение
социальной политики администрации Клинтона (1993 – 2001 гг.)**

Специальность 07.00.03 – всеобщая история (новая и новейшая история)

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Научный руководитель
к.и.н., доцент
Роголев Юрий Николаевич

Москва – 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. СОЦИАЛЬНАЯ И БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА АДМИНИСТРАЦИИ КЛИНТОНА В УСЛОВИЯХ ДЕФИЦИТНОГО БЮДЖЕТА (1993 – 1994 гг.).	45
§1. Эволюция бюджетных и социальных проблем США к началу 1990-х гг.	45
§2. Выстраивание бюджетной и социальной политики в начале первого срока президентства Клинтона.	69
§3. Начальный этап реализации бюджетной и социальной политики администрации Клинтона (1993 – 1994 гг.).	93
ГЛАВА 2. РЕАЛИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ АДМИНИСТРАЦИИ КЛИНТОНА НА ПЕРВОМ ЭТАПЕ РАЗДЕЛЕННОГО ПРАВЛЕНИЯ (1995 – 1996 гг.).	131
§1. Обострение партийно-политической борьбы по вопросам бюджетной и социальной политики.	131
§2. «Бюджетная война» и ее влияние на социальную политику в конце первого срока президентства Клинтона.	155
ГЛАВА 3. ВТОРОЙ СРОК ПРЕЗИДЕНТСТВА КЛИНТОНА: ДОСТИЖЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОГО БЮДЖЕТА И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА СОЦИАЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ (1997 – 2001 гг.).	192
§1. Разработка и принятие Закона о сбалансированном бюджете 1997 года и отстаивание администрацией Клинтона приоритетных направлений социальной политики.	192
§2. Факторы, способствовавшие достижению профицитного бюджета, и его значение для дальнейшего развития социальной политики	221
§3. Перемены в социальной политике демократической администрации в условиях сбалансированного бюджета (1997 – 2001 гг.).	240
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	282
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	290
ПРИЛОЖЕНИЯ	311

ВВЕДЕНИЕ

Перед 42-м президентом США Уильямом Джефферсоном (Биллом) Клинтонем, вступившим в должность в 1993 году, встало несколько важных внутриполитических задач, накапливавшихся в течение почти всего XX века и требовавших теперь незамедлительного решения. В первую очередь они касались бюджетной и социальной сфер.

Соединенные Штаты Америки, превратившись по окончании Первой мировой войны из мирового должника в мирового кредитора, в дальнейшем традиционно славились высоким уровнем жизни своих граждан, и лидеры страны прикладывали немалые усилия, чтобы поддерживать благоприятное финансовое положение государства.

Первые серьезные экономические и социальные проблемы США обнаружили в 1930-е годы, во время Великой депрессии, для преодоления которой президент-демократ Ф.Д. Рузвельт в период своего «нового курса» начал использовать меры, предложенные возникшей в то время новой макроэкономической теорией, в соответствии с которой в кризисные периоды допускались и даже поощрялись дефицитные бюджеты. Тогдашняя концепция, наряду с дефицитным финансированием, обеспечивающим толчок развитию экономики на базе возрастающего спроса, предполагала одновременно и ключевую роль государства, не только стимулировавшего и контролировавшего экономическую деятельность, но и обеспечивавшего социальную защиту населения и его максимально возможную занятость. Именно при Рузвельте, когда предлагавшиеся меры объективно совпали с насущной необходимостью помощи американским гражданам, пострадавшим в результате затянувшегося кризиса, были заложены основы «государства благосостояния»: в рамках Закона о социальном страховании появились оплачиваемые из государственной казны пособия по безработице, нетрудоспособности, достижению старости и потере кормильца.

Во второй половине XX века все большему числу граждан оказывалась финансовая помощь государства; для обеспечения этого в середине 1960-х годов президентом Л. Джонсоном были введены две федеральные медицинские программы («Медикэр и «Медикейд») для оказания помощи пенсионерам и бедным, впоследствии ставшие крупнейшими источниками социальных расходов.

Расходы на эти программы, а также огромные оборонные траты в условиях «холодной войны» не позволяли сводить бюджет с положительным сальдо, однако проблема дефицита государственного бюджета не ставилась еще в тот период во главу угла.

Начиная с 1970-х годов ситуация изменилась: увеличение инфляции и дефицита перестало стимулировать экономический рост и впервые за послевоенные годы заставило задуматься о необходимости сокращения растущих социальных расходов. В то же время даже значительное их наращивание¹ уже не обеспечивало улучшения уровня жизни: в течение 1970-х годов США переместились по этому показателю с 1 на 5 место².

В 1970-х годах при президентах Никсоне и Картере проблема бюджетного дефицита и связанная с ним инфляция поставила на повестку дня вопрос о «новом федерализме»³, об ограничении функций и сокращении затрат правительства и предоставлении бóльших свобод штатам, за которые ратовали и настроенные на «рыночный» лад новые влиятельные элиты юго-запада США⁴, борющиеся за свое «место под солнцем» в ходе структурной перестройки экономики.

Таким образом, уже перед республиканцем Р. Рейганом (1981 – 1989 гг.) встала в полный рост проблема растущего дефицита бюджета,

¹ Budget of the U.S. Government. Historical Tables. Fiscal Year 2013. Washington, 2013. Pp. 234 – 237; годовой прирост федеральных социальных выплат населению в 1971 году по сравнению с 1970-м годом составлял 24,3%; в 1980 году по сравнению с 1979 годом – 19,5%.

² Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. М., 2008. С. 71.

³ Nixon domestic politics. PBS. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pbs.org>.

⁴ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 79.

сопровождаясь высокой инфляцией, безработицей и снижением темпа роста экономики.⁵

Набирающие силу тенденции к ослаблению роли «большого правительства», развитию рыночных механизмов и конкуренции сопровождались ростом консервативных настроений, обусловленных объективными условиями развития экономики и разочарованием в прежнем либеральном курсе «социального государства». В особенности это касалось прежней налоговой политики, когда высокий уровень налогов в 70-е – начале 80-х годов XX века привел к снижению уровня производства и «эрозии доходов»: значительные по величине налоговые ставки распространялись на тех, кто имел средний и низкий уровень заработков.

Консервативная реформа Рейгана, проводившаяся «шоковыми» монетаристскими методами в интересах крупного развивающегося бизнеса, не смогла достичь всех поставленных ей самой целей: задача сбалансирования бюджета, продекларированная в тот момент как важнейшая, отошла на второй план, уступив место борьбе с инфляцией и снижению налогов⁶, с помощью которых удалось дать толчок развитию экономики, одновременно увеличив дефицит бюджета⁷ и создав другую серьезную проблему – быстро растущий государственный долг⁸.

Обострение в годы правления Рейгана «холодной войны» привело также к увеличению доли военных расходов в бюджете страны, к направлению государственных инвестиций в оборонный сектор в ущерб гражданским, предоставлявшим значительно больше возможностей для занятости населения, в особенности наиболее необеспеченной части граждан⁹.

Для того чтобы компенсировать потери казны вследствие налоговых сокращений, республиканская администрация значительно урезала

⁵ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 79.

⁶ Wanninski J. The Way the World Works: How Economies Fail – and Succeed. N. Y., 1978. P. 56.

⁷ Data from Congressional Budget Office. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbo.gov>.

⁸ Budget of the U.S. Government. Historical Tables. Fiscal Year 2013. Washington, 2013. P. 139.

⁹ Reaganomics. U. S. History. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ushistory.org>.

финансирование многих социальных программ в первую очередь за счет ужесточения условий участия в них именно беднейшей части населения страны, попытавшись (правда, неудачно) переложить ответственность за их социальное обеспечение на штаты¹⁰. Это шло вразрез с обещаниями консерваторов обеспечить социальную поддержку, сохранив «страховочную сетку»¹¹, что должно было помочь улучшить на основе принципа «равных возможностей» положение всех американцев. Все вышесказанное вызвало естественное недовольство демократической партии и рядовых граждан (озабоченных также замораживанием заработной платы и медленным ростом доходов), постепенно склонявшихся в сторону демократов.

Пренебрежение к социальной сфере, воспринимавшейся консерваторами как «балласт», (который, однако, так и не удалось существенно урезать из-за сопротивления демократов в конгрессе в условиях разделенного правления)¹² привело к тому, что без внимания остался целый пласт социальных проблем, накапливавшихся годами и теперь, в условиях развития высокотехнологичных отраслей, требовавших особого внимания к «качеству» рабочей силы и факторам, обеспечивающим занятость (образованию, здравоохранению, поддержке семей с детьми). За «бортом» рейгановских реформ оказался и такой фактор, как рост преступности, во многом связанный с ростом детской бедности¹³.

Все эти проблемы, равно как рост дефицита бюджета и государственного долга США, продолжали нарастать и при республиканце Дж. Буше-старшем (1989 – 1993 гг.), при котором экономический рост сменился рецессией, но который больше занимался внешней политикой, чем внутренней. При нем еще значительней увеличился разрыв между богатыми

¹⁰ The Reagan Years: Education – National Concern, State Responsibility. US Department of Education .NY State Archives. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nysed.gov>.

¹¹ Rosenbaum D. Reagan's 'Safety Net' Proposal: Who Will Land, Who Will Fall; News Analysis. New York Times, March 17, 1981. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

¹² Reaganomics. U. S. History. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ushistory.org>.

¹³ Rosenbaum D. Reagan's 'Safety Net' Proposal: Who Will Land, Who Will Fall; News Analysis. New York Times, March 17, 1981. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>; A Children's Defense Budget: FY 1988 An Analysis of Our Nation's Investment in Children. Washington, 1987. P. xi.

и бедными слоями населения¹⁴. Дав обещание во время избирательной кампании не повышать налоги, президент почти сразу же нарушил его, утратив доверие населения и дав возможность демократам, несмотря на сохранивший свою инерцию консервативный тренд, прийти к власти по результатам выборов 1993 года.

Таким образом, следующий президент США У.Дж. Клинтон унаследовал, наряду с такими положительными результатами консервативных преобразований, как низкая инфляция и реструктурированная экономика, небывалый дефицит бюджета и растущий государственный долг, а также требующую преобразований в духе времени социальную сферу, почти на 80%¹⁵ финансировавшуюся из федерального бюджета и на реформу которой предстояло выделить дополнительно значительные государственные средства.

Здесь необходимо сделать уточнение и разграничить толкования понятия «социальная политика» в отечественной и американской историографии. Если в России к социальной области принято относить здравоохранение, вспомоществование и пенсионное обеспечение, то в США это понятие имеет более широкие рамки и охватывает, помимо перечисленных направлений, образование, налоговую политику и борьбу с преступностью¹⁶. В данном исследовании социальная политика рассматривается в более широком смысле и будут изучены такие ее аспекты, как образование, социальное вспомоществование и налогообложение¹⁷.

Очевидно, что совмещение преобразований в вышеуказанных областях с уменьшением бюджетного дефицита представляет трудноразрешимую задачу, так как сократить дефицит можно было лишь двумя способами, оба

¹⁴ The Gap Between the Rich and Poor: Far Too Large to Ignore. The University of Texas. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ows.edb.utexas.edu>; Data from CBO. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cbo.gov>.

¹⁵ US Census 2000. Social Welfare Expenditures by Source of Funds and Public Program. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.allcountries.org>.

¹⁶ The Social Divide. Political Parties and the Future of Activist Government. Edited by M. Weir. N. Y., 1998. Pp. 16–18.

¹⁷ Подробнее о реформе здравоохранения см. *Гулемпинченко О.В.* Роль демократической партии и групп интересов в борьбе за реформу здравоохранения в США в период администраций У. Клинтона и Б. Обамы. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2012.

из которых напрямую касались социальной политики: увеличением налогов либо сокращением расходов. При этом, несмотря на замедление роста социальных расходов при Рейгане и Буше, они неизбежно росли¹⁸ вследствие высоких уровней безработицы и бедности¹⁹, а также из-за неэффективности самой социальной системы, поощрявшей зависимость от государственных пособий, не стимулировавшей население искать работу и самостоятельно обеспечивать свое благосостояние. С другой стороны, некоторые важные отрасли социального развития государства требовали дополнительных вложений. В основном это касалось здравоохранения (значительное число американцев, преимущественно с низким уровнем доходов, не имели медицинских страховок²⁰) и образования (сильно страдал уровень среднего образования, число выпускников школы, продолжавших обучение, было ниже, чем во многих развитых европейских странах; малообеспеченные люди имели крайне мало возможностей получить высшее образование²¹).

Правильный выбор вариантов и приоритетов при решении целого комплекса разнонаправленных задач приобретал в начале президентства Клинтона особое значение: существовали экономические альтернативы²², свидетельствовавшие о предпочтительности плавного и постепенного снижения дефицита (безусловно, необходимого для улучшения инвестиционной активности и снижения процентных ставок) в сравнении с резким его сокращением. В то же время, помимо чисто экономических соображений, существовали сложности политического характера, имевшие, возможно, даже большее значение. Так, сам факт необходимости сбалансирования бюджета (учтенный, кстати, в предвыборной программе демократов) был за восемь лет правления буквально навязан американскому

¹⁸ Budget of the U.S. Government. Historical Tables. Fiscal Year 2013. Washington, 2013. Pp. 238 – 239.

¹⁹ За годы республиканского правления уровни безработицы и бедности не уменьшились, достигая соответственно 13% и 7% в 1980 году и 14,2 и 6,8% в 1991 году, см. Statistical Abstract of the U.S. Washington, 2000. Pp. 403, 475.

²⁰ Подробнее о реформе здравоохранения см. *Гулемпинченко О.В.* Роль демократической партии и групп интересов в борьбе за реформу здравоохранения в США в период администраций У. Клинтона и Б. Обамы. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2012.

²¹ Economic Report of the President. Washington, 1997. P. 192. По данным этого источника, вклад высшего образования в производительность труда составлял более 20%.

²² *Стиглиц Дж.* Ревущие девяностые. Семена развала. М., 2005. С. 101 – 102.

избирателю республиканцами, которым удалось лишь значительно увеличить объем дефицита. С другой стороны, существовали предвыборные обещания президента, обязавшегося снизить налоги для среднего класса и произвести модернизацию социальной сферы в интересах населения.

Сам президент США уже после сложения полномочий так объяснял способы решения стоявшего перед ним в самом начале президентства комплекса проблем: «Мне кажется, что в 1992 году, для того чтобы подготовить Америку к вступлению в XXI век, нам нужно было быть консерваторами в таких областях, как ликвидация дефицита бюджета, выплата госдолга, борьба с преступностью, помощь семьям и детям... В то же время нам нужно было быть более прогрессивными в вопросах создания новых рабочих мест, сокращения бедности, улучшения качества общедоступного образования и предоставления всем желающим мест в колледжах; увеличения доступа к медицинским услугам, инвестиций в науку и технологии»²³. Для того чтобы одновременно решить социальные и экономические проблемы государства, Клинтон избрал абсолютно новую для демократической партии стратегию. Он не был демократом в привычном понимании, его следует считать одним из видных деятелей крыла «новых демократов»²⁴, которые проповедовали идеологию «третьего пути», сочетавшего доктрины как демократической партии (максимально возможное финансирование и развитие социальной сферы), так и ее республиканского оппонента (ликвидация дефицита государственного бюджета). Поэтому время нахождения Клинтона у власти справедливо можно считать одним из наиболее сложных периодов правления с точки зрения политических конфликтов и противостояния законодательной и исполнительной властей.

Объектом данного исследования является бюджетная политика США 1990-х годов, партийная борьба и взаимодействие законодательной и

²³ Former President Clinton Speaks at Library Dedication. November 18, 2004. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.youtube.com>.

²⁴ 1992 Democratic Party Platform. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.presidency.ucsb.edu>

исполнительной ветвей власти по ключевым внутривластным вопросам: бюджетной и налоговой политике, социальному вспомоществованию, развитию образования.

В качестве **предмета исследования** выступает влияние борьбы за сбалансирование бюджета на изменение социальной политики «нового демократа» Клинтона и его администрации в условиях жесткого противостояния исполнительной и законодательной властей. При этом в работе не рассматриваются все аспекты внутривластной и межвластной борьбы в данный период; позиция конгресса нашла свое отражение главным образом в контексте противостояния инициативам президента в области бюджетной и социальной политики.

Хронологические рамки работы охватывают период с 1993 до начала 2001 года, что позволяет не только получить целостную картину проведенных при Клинтоне социально-экономических преобразований, но и установить их взаимосвязь как с предшествующим курсом президентов Р. Рейгана и Дж. Буша-старшего, так и с социальной политикой преемников – Дж. Буша-младшего и Б. Обамы.

Целью исследования является установление причин усиления борьбы за сбалансирование бюджета в ходе социально-экономических преобразований 1993 – 2000 годов; выявление закономерностей и взаимосвязи событий и шагов, предпринятых Клинтоном в ходе коррекции социально-экономического курса, связанной с ускорением сбалансирования бюджета; выяснение обстоятельств, позволивших впервые за несколько десятилетий не только ликвидировать дефицит, но и обеспечить рост экономики и реструктуризацию социальной сферы при сохранении объемов ее финансирования в условиях «сжатия» федеральных расходов; выявление основных особенностей и тенденций проводимой в процессе сбалансирования бюджета социальной политики; подведение итогов социальных преобразований (в особенности в области образования, вспомоществования, налогообложения) с позиции соответствия их

предвыборным обещаниям, а также оценка эффективности и достаточности предпринятых мер в современных условиях и анализ влияния проведенных преобразований на социальную политику в будущем.

Для достижения поставленных целей необходимо решить ряд **задач**.

Во-первых, уделить особое внимание предыстории и начальному этапу первого срока президентства Клинтона (1993 – 1994 гг.) для понимания причин зарождения основных политических конфликтов и одновременно условий формирования успешного экономического курса; показать, что все это предопределило как последующие успехи, так и неудачи социально-экономических преобразований при Клинтоне.

Во-вторых, оценить, в какой мере на последующие события (раскол демократов, установление разделенного правления, когда партия Клинтона потеряла большинство мест в конгрессе, консервативный реванш) повлияла новая концепция «третьего пути», проводимая в жизнь президентом и «новыми демократами».

В-третьих, изучить, чем являлась на самом деле навязанная Клинтону республиканским конгрессом борьба за скорейшее сбалансирование бюджета: экономической необходимостью или политической кампанией, «прикрытием» попытки реставрации консервативного курса.

В-четвертых, на основе собранных нами данных, в том числе бюджетной отчетности правительства и конгресса США, вычленить основные этапы эволюции социально-экономической политики президента Клинтона, связанной с изменением его позиции по вопросу сбалансирования бюджета под давлением конгресса.

В-пятых, необходимо рассмотреть наиболее подробно период «бюджетной войны» и этап принятия Закона о сбалансированном бюджете (1995 – 1997 гг.), чтобы в результате анализа законодательного и бюджетного процессов сделать вывод о том, в какой степени борьба за сбалансирование бюджета сказалась на текущей социальной политике и удалось ли республиканцам существенно повлиять на последующий социальный курс.

В-шестых, произвести анализ профицитного периода (1998 – 2000 гг.) и ответить на вопрос, в какой мере успешная экономическая политика сумела компенсировать неудачи преобразований сферы вспомоществования и не имели ли эти неудачи далеко идущих последствий.

В-седьмых, проанализировать итоги социально-экономических преобразований и их влияние на будущие тенденции развития социальных направлений.

Научная новизна исследования обусловлена следующими обстоятельствами:

Во-первых, в отечественной историографии до настоящего времени не предпринималось попыток оценить влияние борьбы за сбалансированный бюджет на социальную политику в течение всего периода президентства Клинтона.

Во-вторых, предложена периодизация, позволяющая вычленить этапы трансформации социальной политики, указать их отличительные черты и взаимосвязь, а также оценить их итоги и значение.

В-третьих, социально-экономическая политика анализируется в рамках концепции «третьего пути». Прослеживается особая роль «инерционности» влияния консервативного курса предшественников-республиканцев на результаты проведения Клинтонем социальной политики в русле концепции «третьего пути» и установления нового многолетнего социального тренда.

В-четвертых, показано, что политика, проводимая администрацией Клинтона, несмотря на консервативное давление (навязанную борьбу за сбалансированный бюджет), в целом соответствовала предвыборной программе демократов, однако в своей социальной части не полностью достигла заявленных целей.

Новизна работы определяется также и тем, что для разработки данной темы были привлечены многочисленные источники, находящиеся в фондах американских библиотек и университетов (Виргинский университет содружества, Йельский университет, Бостонская и Нью-Йоркская публичные

библиотеки) и ранее не использовавшиеся при написании отечественных работ, в первую очередь, документы исполнительной власти и разнообразные аналитические материалы, а также интервью, взятые у политических деятелей того периода: организатора президентской кампании А. Гора 2000 года Донны Бразил и сотрудника Белого дома Эрика Рубина.

Актуальным данное исследование является потому, что в деятельности последующих президентов (Буша-младшего и Б. Обамы) прослеживается преемственность социального курса Клинтона, несмотря на смену при Буше-младшем экономической парадигмы, приведшей к увеличению дефицита, что, в свою очередь, сопровождалось увеличением внешней задолженности государства. Вследствие этого в 2010 году президенту Обаме пришлось даже одобрить расширение электронного табло на Таймс Сквер в Нью-Йорке для того, чтобы на нем уместились все цифры, обозначающие текущий госдолг страны. Поиск рецептов сбалансирования бюджета по-прежнему является злободневной темой для исполнительной власти США, поэтому удачный опыт Клинтона в этой области является весьма злободневным. К тому же многие социальные инициативы Клинтона в области образования, здравоохранения и т.д. стояли на повестке дня после его ухода с поста главы государства, некоторые из них (всеобщее медицинское страхование) были успешно реализованы. Но проблемы бедности и безработицы в долгосрочной перспективе не были решены и по-прежнему требуют пристального внимания в США.

Данное исследование состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений. Во **введении** обозначена актуальность и новизна исследования, проведен обзор источников, отечественной и зарубежной историографии. В **первой главе** «Социальная и бюджетная политика администрации Клинтона в условиях дефицитного бюджета (1993 – 1994 гг.)» проанализированы основные успехи и неудачи администрации Клинтона в указанный период. В **первом параграфе** «Эволюция бюджетных и социальных проблем США к началу 1990-х гг.» обозначены социально-

экономические проблемы, которые, появившись в 1920-х годах, значительно обострились в конце XX века и требовали незамедлительного решения. Во **втором параграфе** «Выстраивание бюджетной и социальной политики в начале первого срока президентства Клинтона» изложена программа демократической администрации в бюджетной и социальной сферах в данный период и предлагаемые ей способы решения накопившихся проблем. В **третьем параграфе** «Начальный этап реализации бюджетной и социальной политики администрации Клинтона (1993–1994 гг.)» освещен процесс разработки и принятия закона «Об общих бюджетных согласованиях» 1993 года и показано, какую роль он сыграл в решении задач в экономической и социальной сферах на данном этапе.

Вторая глава «Реализация бюджетной и социальной политики администрации Клинтона на первом этапе разделенного правления (1995 – 1996 гг.)» посвящена изменению подхода Клинтона к решению задач в социально-экономической области в связи с новой политической ситуацией. В **первом параграфе** «Обострение партийно-политической борьбы по вопросам бюджетной и социальной политики» сравниваются подходы к решению основных социальных и бюджетных проблем страны администрации Клинтона, с одной стороны, и республиканцев во главе с Н. Гингричем, получивших большинство в конгрессе, – с другой. **Второй параграф** «"Бюджетная война" и ее влияние на социальную политику в конце первого срока президентства Клинтона» посвящен самому сложному периоду президентства Клинтона с точки зрения межпартийного противостояния по бюджетным и социальным вопросам, в ходе которого он одержал победу над своими политическими оппонентами и был избран на второй срок.

Третья глава диссертации «Второй срок президентства Клинтона: достижение сбалансированного бюджета и его влияние на социальную политику (1997 – 2001 гг.)» содержит анализ бюджетного и социального развития США в период второго срока нахождения Клинтона у власти. В

первом параграфе «Разработка и принятие Закона о сбалансированном бюджете 1997 года и отстаивание администрацией Клинтона приоритетных направлений социальной политики» речь идет о последней мере, внесшей вклад в ликвидацию дефицита, которая была принята на основе компромисса между двумя ведущими партиями США. Анализируются практические итоги принятия закона «Об общих бюджетных согласованиях». Во **втором параграфе** «Факторы, способствовавшие достижению профицитного бюджета, и его значение для дальнейшего развития социальной политики» перечисляются основные причины, сделавшие бездефицитный бюджет реальностью в США впервые за несколько десятилетий. **Третий параграф** «Перемены в социальной политике демократической администрации в условиях сбалансированного бюджета (1997 – 2001 гг.)» содержит анализ того, как ликвидация бюджетного дефицита повлияла на реализацию социальных инициатив президента.

В **заключении** подводятся основные итоги исследования и дается оценка рассматриваемого периода в истории США.

Методологическая основа исследования. При написании данной работы были применены как исторические, так и междисциплинарные подходы и методы. Диссертация базируется на принципе историзма – рассмотрении предмета исследования как явления, развивающегося в пространстве и времени в связи с конкретно-историческими условиями. Основываясь на этом принципе, удалось установить внутреннюю периодизацию президентства Клинтона, основные направления деятельности его администрации в бюджетной и социальной сферах, а также определить успехи и неудачи его политического курса и то место, которое деятельность 42 президента США занимает в истории страны.

Из вышеупомянутого метода вытекает историко-сравнительный метод, немаловажный для данного исследования, так как в работе проводится сопоставление двух президентских сроков Клинтона и двух различных экономических ситуаций: дефицитного и профицитного финансирования.

Этот метод, как пишет И.Д. Ковальченко, позволяет раскрывать сущность исследуемых явлений в тех случаях, когда она не столь очевидна, на основе уже имеющихся фактов²⁵. Использование принципа историзма совместно с историко-сравнительным методом позволило построить диссертацию по проблемно-хронологическому принципу. В первую очередь данный метод применялся для выявления различных механизмов бюджетного урегулирования: в период 1993–1997 гг., когда государственное финансирование было дефицитным, и в 1998 – начале 2001 гг., когда дефицит был ликвидирован. Также при помощи историко-сравнительного метода удалось более полно проанализировать изменения в социальной политике, проводимой администрацией Клинтона, в периоды разделенного правления и сбалансированного бюджета, проводя параллели с первыми двумя годами его нахождения у власти, когда большинство в конгрессе принадлежало его партии и основные тенденции реформирования социальной сферы только формировались.

Данное исследование носит междисциплинарный характер, поскольку в процессе работы над ним, кроме методов исторической науки, были задействованы подходы и методы политологии. В частности, был использован институциональный подход, который позволил рассматривать бюджетную и социальную политику Клинтона в сочетании с позицией видных деятелей как республиканской, так и демократической партий. Институциональный подход заключается в исследовании политических институтов с точки зрения их правовой значимости и взаимной совместимости; политические институты имеют глубокие корни и меняются очень медленно, но они задают параметры действий, в которых оказываются участники политического процесса²⁶. Взаимодействие двух основных политических институтов США, конгресса и президентства, каждого со своими устоявшимися правилами, определяло вектор внутривластного

²⁵ Ковальченко И.Д. Методы исторического исследования. М., 2003. С. 188.

²⁶ Гудин Р., Клингеман Х. Политическая наука: новые направления. М., 1999. С. 292.

развития страны, которое анализируется в тесной взаимосвязи с вышеупомянутыми институтами власти.

Институциональный подход помог выявить факторы, влияющие на функционирование политической системы США и взаимодействие института президентства и законодательной власти, такие, как общественное мнение, экономическая ситуация в стране, поскольку специфика конгресса как политического института и его независимость от исполнительной ветви напрямую влияла на процесс принятия политических решений. В частности, члены конгресса нередко работали не с планом, предложенным президентом для реформирования той или иной области или для решения какого-либо важного вопроса внутривластной жизни государства, а предлагали свой собственный законопроект. Особенно остро это проявлялось в период дефицитного финансирования, когда ежегодно на рассмотрение конгрессу выдвигалось два бюджетных плана на следующий финансовый год – законодательной и исполнительной власти. Такое положение дел значительно осложняло процесс бюджетного урегулирования и достижения компромисса в этой и без того непростой с политической точки зрения области. Похожая негативная ситуация сложилась и в процессе реформирования системы социального вспомоществования, когда конгрессмены-республиканцы раз за разом предлагали свои законопроекты, на которые президент накладывал вето, а демократические варианты преобразования системы, в том числе и президентский, не могли даже выйти из стен соответствующих комитетов сената. Однако не стоит забывать и о том, что институциональный анализ ограничивает исследователя рамками определенного института, его регламентом, формальной структурой, и это приходилось учитывать при исследовании политической борьбы в конгрессе по важнейшим вопросам бюджетной и социальной политики.

Для анализа внутрипартийной и межпартийной борьбы в процессе бюджетного урегулирования и принятия вызывавших наиболее острые споры реформ в социальной сфере применялась теория «рационального выбора»,

особенно популярная в 1970-е годы и использовавшаяся тогда для анализа электорального поведения²⁷; и сейчас данная теория остается одной из основных. В данном исследовании эта теория весьма полезна, так как в ходе дебатов по реформам социального обеспечения, здравоохранения и образования проявлялись интересы различных политических группировок коалиций и течений, влияющих на дележ «общественного пирога». Все они в процессе обсуждения того или иного законопроекта стремились отстаивать не только свои интересы, но и предпочтения различных категорий населения, поддержка которых была им необходима в политической борьбе. В частности, при реформировании системы социального вспомоществования особое внимание уделялось таким категориям населения, которые могли в первую очередь улучшить свое положение вследствие ее проведения: одиноким матерям с детьми, матерям-подросткам и семьям с низким уровнем дохода, главы которых долгое время не могли найти работу из-за отсутствия достаточной квалификации или возможности обеспечить дневной уход за своими детьми. Кроме того, в процессе проведения вышеупомянутой реформы каждая из сторон скорее преследовала свои политические цели: им важно было не столько провести преобразования в сфере социального вспомоществования, сколько добиться победы на выборах 1996 года.

Обзор источников

По теме диссертации удалось изучить значительное количество источников, поскольку рассматриваемые события относятся к новейшей истории США и имеют достаточно широкие хронологические рамки. Большая часть документов опубликована, ко многим есть доступ в сети Интернет, однако есть и неопубликованные источники. Среди всех них можно выделить несколько групп.

²⁷ Гудин Р., Клингеман Х. Политическая наука: новые направления. М., 1999. С. 285.

К первой группе относятся документы конгресса: протоколы ежедневных заседаний конгрессов 103-го (1993 – 1994 гг.), 104-го (1995 – 1996 гг.), и 105-го (1997 – 1998 гг.) созывов²⁸, слушания в комитетах конгрессов этих же созывов, тексты основных законопроектов в бюджетной и социальной сферах, которые обсуждались в конгрессе с января 1993 г. по декабрь 2000 г. с результатами голосований по ним, и тексты принятых в этот период законов²⁹. Эти источники позволяют четко представить позицию законодательной власти по основным обсуждаемым вопросам и проследить, в чем состояли межпартийные и внутрипартийные разногласия. Дебаты и слушания в конгрессе использовались в работе не так часто, поскольку они достаточно изучены другими авторами, а также потому, что основной целью данного исследования является анализ политики исполнительной, а не законодательной власти.

Кроме того, в качестве источников были использованы издания конгресса справочного характера³⁰ и документы Бюджетного управления конгресса (БУК)³¹. Эти официальные документы помогли более обстоятельно изучить мнения обеих партий по тем или иным вынесенным на повестку дня вопросам, а также выяснить, в чем состояли основные различия между позициями законодательной и исполнительной властей. Также прогнозы экономического развития страны, даваемые БУК, позволили проследить, как принятые президентом законы меняли финансовую ситуацию в стране.

²⁸ Congressional Record. Proceedings and Debates of the 103rd Congress. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov>; Congressional Record. 104th Congress, 1st and 2nd Sessions. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov>; Congressional Record. 105th Congress, 1st and 2nd Sessions. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov>.

²⁹ Полный список документов конгресса представлен в библиографии.

³⁰ Congressional Digest. 1994–2000; Congressional Quarterly Almanac. 1994–2000. Congressional Quarterly Weekly Report. 1994–2000; Congressional Quarterly Weekly online, 1997.

³¹ Budget of US Government. Historical Tables. Fiscal Year 2008. Washington, 2007; Budget of the U.S. Government. Historical Tables. Fiscal Year 2013. Washington, 2013. Informed Budgeteer. 105th Congress, September 15, 1998. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://budget.senate.gov/republican>; Yearly US Budget Deficit or Surplus, 1961 – present. Data from Congressional Budget Office. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbo.gov>; Budget of the United States Government. Fiscal Year 1998. Washington, 1997; FY 1997 Budget Supplement. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpoaccess.gov>; An Analysis of President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 1998. CBO. March 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cbo.gov>; An Economic and Budget Outlook Update. CBO, September 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbo.gov>; CBO. The Economic and Budget outlook. FY 1998–2007. Washington, 2007. Budgetary Implications of the Balanced Budget Act of 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbo.gov>.

Вторую группу источников составляют документы исполнительной власти. Были изучены бумаги президентов Р. Рейгана, Дж. Буша-старшего и У. Дж. Клинтона³². В этих документах содержатся выступления президентов перед конгрессом, журналистами, по радио, на различных пресс-конференциях по поводу подписанных законов. Особый интерес представляют ежегодные обращения глав государств к нации о положении в стране, в которых президенты подводили итоги своей деятельности за определенный период времени. Также к работе привлекались ежегодно предоставляемые конгрессу экономические отчеты президента, подготовленные совместно с Комитетом экономических советников,³³ и стенограммы различных брифингов Белого дома и отчетов, написанных по его поручению³⁴.

В эту же группу источников можно отнести две программные книги Клинтона: «Люди прежде всего. Как мы все можем изменить Америку», написанную им в соавторстве с А. Гором в период избирательной кампании 1992 г.³⁵, и «Между надеждой и историей. Ответ Америки на вызовы XXI века», опубликованную накануне выборов 1996 г.³⁶; а также ряд других программных документов президента³⁷.

Речи президентов и вышеназванные документы сыграли важную роль в понимании экономической и социальной политики администрации; они дают нам представление о позиции исполнительной власти по поводу того, какие

³² Public Papers of President Ronald W. Reagan. 1981. P. 116. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.reagan.utexas.edu>; Public Papers of the Presidents of the United States. Bush, G. H. W. Book 01. Washington, 1990; Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Washington, 1994–2000.

³³ Economic Report of the President. Washington, 1993–2001.

³⁴ Press Briefing by Deputy Assistant to the President for Domestic Policy Bruce Reed on Welfare Reform. The White House. February 2, 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov>; Press Briefing by Leon Panetta, Alice Rivlin and Laura Tyson. The White House, June 13, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ibiblio.org>; America's Interest in the World Trade Organization: An Economic Assessment. A Report by the Council of Economic Advisers. Washington, 16.11.1999.

³⁵ Clinton B., Gore A. Putting People First: How We Can All Change America. N. Y., 1992.

³⁶ Clinton B. Between Hope and History. Meeting America's Challenges for the 21st Century. N. Y., 1996.

³⁷ Austin T. Goals 2000 – The Clinton Administration Education Program. History of American Education Web Project, University of Notre Dame. Retrieved on August 5, 2006. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nd.edu/~rbarger/www7/goals200.html>; President William J. Clinton. Eight Years of Peace, Progress and Prosperity. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://clinton5.nara.gov>; The Clinton-Gore Economic Record: The Longest Expansion In History And Over 22.4 Million New Jobs. November 3, 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://clinton4.nara.gov>.

вопросы социально-экономического развития США следовало решать и каким образом. Однако не стоит забывать о том, что нередко заявления президента носили чисто риторический характер, до конца не отражали его позицию и служили лишь инструментом привлечения на свою сторону несогласных однопартийцев, представителей оппозиционной партии и широких слоев населения.

В отдельную группу можно отнести официальные партийные документы: партийные платформы избирательных кампаний 1992 и 1996 годов³⁸, выступления кандидатов на пост президента от демократической и республиканской партий³⁹, а также основной программный документ республиканской партии накануне промежуточных выборов 1994 г. – «Контракт с Америкой», главным автором которого стал лидер республиканцев Ньют Гингрич⁴⁰. Также сюда относятся неопубликованные материалы, добытые автором в ходе стажировок в Виргинском университете содружества и Йельском университете⁴¹. Данные источники позволяют четко понять позицию каждой из партий по ключевым вопросам внутриполитического развития страны, однако необходимо помнить, что мнение лидера партии могло отличаться от этой позиции и это зачастую становилось ясно позднее, уже после выборов.

К четвертой группе источников относятся мемуары. При написании работы были использованы воспоминания самого Клинтона «Моя жизнь», вышедшие в свет в 2004 г.⁴², мемуары Хиллари Родэм Клинтон «Живая история», опубликованные в 2003 г.⁴³, воспоминания Роберта Рейча,

³⁸ Political Party Platforms. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.presidency.ucsb.edu>.

³⁹ Clinton B. The New Covenant: Responsibility and Rebuilding the American Community. Remarks to Students at Georgetown University. Democratic Leadership Council. October 23, 1991. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.dlc.org>; Clinton B. Acceptance Speech to the DNC. N. Y., July 16, 1992. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.4president.org>; Dole R. Address Accepting the Presidential Nomination at the Republican National Convention in San Diego. August 15, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.4president.org/speeches>.

⁴⁰ Republican Contract with America. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://web.archive.org/web/19990427174200/http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html>

⁴¹ В основном это неопубликованные партийные документы, документы избирательных кампаний; полный перечень представлен в списке использованной литературы.

⁴² Клинтон Б. Моя жизнь. М., 2005.

⁴³ Clinton H. R. Living History. N. Y., 2003.

министра труда во время первого срока Клинтона на посту президента⁴⁴, а также книга Ньюта Гингрича, республиканского спикера палаты представителей в 1994 – 1997 годах⁴⁵. Этот жанр имеет свою специфику, которая учитывалась при написании работы. С одной стороны, он позволял авторам максимально откровенно демонстрировать свою позицию по многим вопросам внутреннего развития страны; с другой – в целях представления себя в наиболее выгодном свете мемуаристы позволяли себе умалчивать о некоторых аспектах происходивших в то время событий или вовсе не высказывать свое мнение на их счет. В частности, Клинтон в своей книге уделял большое внимание концепции «третьего пути», на которой в течение всего периода президентства была построена проводимая им внутренняя политика и которой он приписывал успешность многих проведенных им мероприятий. Гингрич же в своих мемуарах делает упор на успешную экономическую политику США второй половины 1990-х годов, которую, по его мнению, проводил республиканский конгресс, а не президент, лишь соглашавшийся с предложениями конгрессменов; в качестве примера он приводит Закон о сбалансированном бюджете 1997 года, который республиканцы «заставили Клинтона подписать»⁴⁶.

Еще одну группу источников представляют собой данные различных образовательных учреждений, а также организаций, занимающихся здравоохранением и охраной материнства и детства⁴⁷. По содержащейся в них информации можно установить объемы финансирования федеральными властями тех или иных социальных программ, а также условия, на которых они функционировали. Как правило, эти учреждения действовали на уровне

⁴⁴ Reich R. Locked in the Cabinet. Washington, 1998.

⁴⁵ Gingrich N. Winning the Future. A 21st century Contract With America. Washington, 2005.

⁴⁶ Ibid. P. 138.

⁴⁷ Yale Tuition. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>; Massachusetts Institute of Technology. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://tech.mit.edu>; Families USA. The Health Care Safety Net: Millions of Low-income People Left Uninsured. July 2001. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.familiesusa.org>; America Reads. America Counts. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.steinhardt.nyu.edu>; Summary of the Balanced Budget Act Relief Package. American Hospital Association. . [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.aha.org>; Health Insurance and Health services. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://socialsecurity.gov>; Gramlich E. Different Approaches for Dealing with Social Security// Journal of Economic Perspectives. Vol. 10, Number 3. Summer 1996. Pp. 55–66.

штата, что позволяло проследить особенности программ, на которые федеральное правительство лишь выдавало блоковые субсидии, а каждый штат самостоятельно разрабатывал план действий; самым показательным примером может служить преобразование системы социального обеспечения, которое имело свою специфику (максимальный срок выдачи пособий, условия их предоставления для отдельных категорий населения и т.д.) в каждом из штатов.

В самостоятельную категорию источников можно отнести публицистику и сборники интервью⁴⁸. Например, в 1994 году большим событием стал выход в свет книги журналиста газеты «Washington Post» Б. Вудворда⁴⁹, в которой на основании 250 интервью было расписано обсуждение плана бюджета Клинтона в 1993 году. Вудворд не называет имен, но среди интервьюируемых легко угадываются такие важные фигуры, как сам Клинтон, вице-президент А. Гор и глава ФРС А. Гринспэн. Сюда же можно отнести личные беседы автора диссертации с некоторыми деятелями того периода⁵⁰.

В большую группу источников можно объединить прессу за период с 1993 по 2000 г.: «The New York Times», «The Washington Post», «The Nation», «The New Republic», «US News and World Report», «USA Today», «The Time», «Wall Street Journal», «The Huffington Post», «The Economist», «The Boston Globe», «Los Angeles Times», «The Public Interest», «Businessweek» и др. При анализе прессы применялся взвешенный подход, то есть привлекались различные по своей направленности газеты: например, газеты «The New York Times» и «The Washington Post», а также журналы «The Nation» и «The New Republic» – по своему характеру либеральные издания, часто поддерживающие позицию демократической партии, а такие издания, как «The Public Interest», имеют консервативную направленность. Кроме того, можно выделить специальные периодические издания, отражающие

⁴⁸ Gallen D. Bill Clinton as They Know Him: an Oral Biography. New York, 1994.

⁴⁹ Woodward B. The Agenda. Inside the Clinton White House. Wheeler Publishing Inc., 1994.

⁵⁰ Personal Interview with Eric Rubin. Moscow, May 16, 2011// Архив автора; Brazile D. Women and Minorities in American Politics. A speech at Virginia Commonwealth University. February 20, 2008.

интересы различных групп населения: «The Future of Children», «Feminist Studies» и др.

При написании работы также были использованы видео-ресурсы; наибольший интерес представляют выступления и интервью таких деятелей, как Билл Клинтон и Ньют Гингрич, в период, когда зенит их политических карьер был уже позади⁵¹. Показательны в этом плане их выступления во время избирательной кампании 2012 года, когда Клинтон поддерживал переизбиравшегося Обаму, а Гингрич выступал кандидатом от республиканской партии⁵². В дебатах они части затрагивали проблемы, касавшиеся их деятельности в 1990-е годы, которой они уже могли дать более взвешенную оценку. Показательно, что каждый из них подробно перечислял собственные заслуги (часто преувеличивая их, как в случае с Гингричем), а в отношении оппонента преобладала сдержанность, хотя отмечались положительные моменты.

Немалое количество информации, необходимой для написания данного исследования, содержится в разноплановых интернет-ресурсах: это сайты различных финансовых организаций США⁵³, а также разнообразные новостные порталы⁵⁴. Многие документы и отсканированные материалы периодической печати удалось найти через базы данных библиотек Йельского университета, Виргинского Университета Содружества, а также Бостонской и Нью-Йоркской публичных библиотек и на сайте президентской библиотеки У. Дж. Клинтона⁵⁵. Огромное количество документов

⁵¹ Former President Clinton Speaks at Library Dedication. November 18, 2004. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.youtube.com>.

⁵² NBC's Today Show. Clinton on Gingrich and the Budget. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://youtube.com>.

⁵³ Hall A. OBRA 1993: What Taxpayers Can Expect in 1994. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.taxfoundation.org>; Hodge S. Clinton's FY 1997 Budget: the Era of Big Government Lives on. The Heritage Foundation, March 11, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.heritage.org>; US Bureau of Economic Analysis. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.tradingeconomics.com>; Bureau of Economic Analysis. Federal Reserve. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.bea.gov> и др.

⁵⁴ C-span. Congress, Politics, Books and American History. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.c-span.org>; CNN International. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://edition.cnn.com/video>; ABC news. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://abcnews.go.com>; The Guardian. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.guardian.co.uk> и др.

⁵⁵ William J. Clinton Presidential Library. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clintonlibrary.gov>.

законодательной и исполнительной властей, таких, как партийные платформы, ежегодные обращения президентов и их официальные бумаги, собраны в электронной коллекции Калифорнийского университета в Санта-Барбаре⁵⁶.

Наконец, завершающую группу источников, использованных в ходе проведения данного исследования, составляют данные статистики за период с 1993 по 2001 гг., составленные бюро переписи населения и министерством труда⁵⁷, а также опросы общественного мнения⁵⁸. Последний источник представляется не менее важным, поскольку мнение рядовых американцев было для Клинтона основным индикатором верности избранного им политического курса, и президент всячески стремился к тому, чтобы рейтинг его популярности не опускался ниже 50 – 55%. Кроме того, ответы людей, полученные в ходе опросов, позволяли Клинтону корректировать политический курс.

Подводя итог обзору источников, следует признать, что по указанному периоду и проблематике их немало. Среди них есть такие, которые никогда прежде не публиковались или не вводились в научный оборот; привлечение их, а также более обстоятельное изучение уже известных источников дало возможность максимально полно раскрыть тему исследования.

Историография.

По теме данной диссертации написано достаточно много исследований, так как изучаемый период был знаковым с точки зрения бюджетных и

⁵⁶ American Presidency Project. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.presidency.ucsb.edu>; [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.americanpresidency.org>.

⁵⁷ См. например, Consumer Price Index. U.S. Department Of Labor. Bureau of Labor Statistics. Washington, D.C. 2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ftp.bls.gov/pub/special.requests/cpi/cpiiai.txt>.

⁵⁸ The Gallup Poll. Public Opinion. 1991; CBS News/N. Y.T Poll, Mar, 1992. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbsnews.com/stories>; CBS News/N. Y.T Poll, Oct, 1992. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbsnews.com/stories>; CBS News/New York Times Poll. Jun 5, 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbsnews.com/stories>; Gallup Poll (August 8-10, 1993; Survey GO 42200). Based on national survey of 799 interviews. Poll number 335 of 1993; *Langer G.* 94 Vote: Republicans Seize the Reins of Discontent. ABC News Analysis, reported in Hotline, November 11, 1994; CBS/New York Times poll. December 1, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbsnews.com/stories>; Time/CNN poll conducted July 30–31, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://allpolitics.com>.

социальных перемен в США. В то же время 42-й президент США и его супруга являются очень интересными фигурами как в политическом, так и в личном плане, вследствие чего они становились объектами пристального внимания со стороны различных авторов начиная с избрания Клинтона на пост президента.

Для более полного понимания политической ситуации, в которой Клинтон стал главой государства, изучались фундаментальные труды, посвященные политической системе США второй половины XX века, которая в течение долгого времени исследуется специалистами исторического факультета кафедры новой и новейшей истории МГУ имени М.В. Ломоносова, Института всеобщей истории РАН и Института США и Канады РАН⁵⁹. Также в ходе проведения данного исследования привлекались монографии, посвященные социально-экономической истории США второй половины XX века⁶⁰. В них отмечаются основные проблемы США в этот период, в частности, необходимость реформирования системы социального вспомоществования, которая охватывала далеко не всех нуждающихся, однако стала непосильным бременем для государственного бюджета.

Отечественная историография, посвященная функционированию американской партийно-политической системы во второй половине XX – начале XXI вв., очень многообразна и объемна. Немалый вклад в ее изучение внесли Е.Ф. Язков, В.Н. Гарбузов, А.С. Маныкин, В.А. Никонов, В.О. Печатнов, В.В. Согрин и др.⁶¹. Эти исследования дают максимально

⁵⁹ История новейшего времени стран Европы и Америки (1945-2000)// Под ред. Е.Ф. Язкова. М., 2003; Севостьянов Г.Н., Язков Е.Ф. и др. История США. В 4-х т. М., 1987; Согрин В.В. Политическая история США. М., 2001; Он же. Исторический опыт США. М., 2010; Политическая система США. Актуальные измерения// Отв. ред. В.С. Васильев, С.А. Червонная. М., 2000.

⁶⁰ Федорович В.А., Патрон А.П. США: государство и экономика. М., 2005; Лебедева Л.Ф. США: государство и социальное обеспечение. Механизм регулирования. М., 2000; Она же. Государственное регулирование социального обеспечения в США: стратегические проблемы и основные направления развития. Дисс. ...докт. экон. наук. М., 2000. Она же. США: государство и социальная политика. М., 2007.

⁶¹ Принципы функционирования двухпартийной системы США: история и современные тенденции. В 2-х т.// Отв. ред. Е.Ф. Язков. М., 1988; Маныкин А.С. «Эра демократов»: партийная перегруппировка в США, 1932–1952. М., 1990; Никонов В.А. От Эйзенхауэра к Никсону: из истории республиканской партии США. М., 1984; Он же. Республиканцы: от Никсона к Рейгану. М., 1988; Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. М., 2008; Печатнов В.О. Демократическая партия США: избиратели и политика. М., 1980; Он же. От Джефферсона до Клинтона. Демократическая партия США в борьбе за избирателя. М., 2008; Консерватизм в США: прошлое и настоящее. Проблемы американистики. Вып. 8. М., 1990.

подробное представление о том, на каких позициях стояла каждая из двух ведущих партий США и в чем были их коренные различия. Подчеркивается, что республиканцы, долгое время контролировавшие Белый дом, уделяли основное внимание внешнеполитическим вопросам, что приводило к накоплению проблем во внутренней политике, которые республиканские лидеры чаще всего считали менее значимыми; демократ Клинтон не мог не учитывать этого при определении курса дальнейшего социально-политического развития страны.

Важное место в историографии занимает и изучение идеологического компонента в политической системе США в конце XX – начале XXI вв., который был важен для Клинтона во время поиска нового направления развития своей партии. Вопросу о месте либеральной идеологии в политической истории США посвящена монография В.В. Согрина «Идеология в американской истории от отцов-основателей до конца XX века»⁶² и сборник «Либеральная традиция в США и ее творцы»⁶³. Авторы этих исследований подчеркивали, что умеренно-центристские течения заняли прочное место в политической жизни США в конце XX века.

В монографии профессора В.О. Печатнова «От Джефферсона до Клинтона. Демократическая партия США в борьбе за избирателя» большое внимание уделено идеологической основе функционирования деятельности партии. В частности, автор достаточно подробно анализирует появление в конце 80-х годов XX века крыла «новых демократов», к которым причислял себя и Клинтон, новизну их подходов, а также взгляды деятелей из аппарата Клинтона, чье мнение играло не последнюю роль при выборе президентом стратегии развития страны. Тем не менее, автор делает вывод о том, что администрации, ведомой «новым демократом», пришлось отступить от ряда своих принципов в ходе политической борьбы, и ее деятельность в

⁶² Согрин В.В. Идеология в американской истории от отцов-основателей до конца XX века. М., 1995.

⁶³ Проблемы американистики. Вып. 10. Либеральная традиция в США и ее творцы// Отв. ред. Е.Ф. Язьков, А.С. Манькин. М., 1997.

корне не изменила традиционных идеологических основ демократической партии⁶⁴.

Основную массу отечественных исследований по внутренней политике США можно условно разбить на несколько категорий. Первая из них – это работы, посвященные бюджетной политике США⁶⁵. Немалый вклад в изучение этой темы внесла Н.М. Травкина, доктор политических наук, руководитель Центра внутривластных исследований Института США и Канады РАН, подчеркивавшая, что бюджетный фактор стал «альфой и омегой внутренней политики США» в начале 1980-х годов⁶⁶ и служил отражением политических перемен; следовательно, именно в этот период впервые перед американскими президентами остро встала проблема ликвидации дефицита государственного бюджета. Травкина, а также В.С. Васильев, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института США и Канады РАН, анализировали бюджетный фактор развития США в конце 90-х годов XX века в основном с точки зрения соответствия его процессуальным нормам, установленным опытом предыдущих лет и американской конституцией. Травкина анализирует противостояние Белого дома и конгресса в 1995–1996 годах, связанное с проведением бюджетной реформы, и приходит к выводу, что обе ветви власти на фоне улучшения экономической и бюджетной ситуации убедились в возможности решения проблемы дефицита при несоблюдении в условиях конфронтации основ бюджетного законодательства, что привело к особенностям бюджетного процесса при достижении профицита. Но это (как, впрочем, и другие попытки) не привело к реформированию бюджетного процесса в США.

⁶⁴ Печатнов В.О. От Джефферсона до Клинтона. Демократическая партия США в борьбе за избирателя. М., 2008. С. 471.

⁶⁵ Травкина Н.М. Бюджетная стратегия США до 2000г.// США–ЭПИ, 1995. № 10.; *Она же*. США: партии, бюджет, политика. М., 2008; *Она же*. Бюджетный процесс в Конгрессе США: законодательные нормы и современные формы их реализации. М., 2002. Травкина Н.М., Васильев В.С. Сбалансированный федеральный бюджет: конституционное измерение// США–ЭПИ, 1997, № 10; Васильев В.С. Распадающийся социальный контракт Америки: бюджетное измерение// США–ЭПИ, 1996, № 9; Наумов А.А. Приоритеты бюджетной политики США в системе государственного регулирования экономики на рубеже XX – XXI веков. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2002; Корнеев А.В. Особенности организации бюджетного процесса в Конгрессе США: механизмы процедурного контроля// США–ЭПИ, 1998, № 2.

⁶⁶ Травкина Н.М. Бюджетная стратегия США до 2000 года // США–ЭПИ, 1995. № 10. С. 15.

Доктор экономических наук А.И. Дейкин, анализируя особенности бюджетного процесса в США, называет причины, вызвавшие накопление бюджетного дефицита, особенно после 1960-х годов (две основные – рост военных расходов в связи с холодной войной и увеличение социальных затрат). Автор подчеркивает, что важный компонент эпохи дефицитов – многочисленные налоговые льготы. Уделяется в статье внимание и конституционной поправке о сбалансированном бюджете, голосование по которой проводилось в американском сенате в 1995 году и опасность которой, не очевидная на первый взгляд, на самом деле очевидна: в случае ее принятия власти лишатся возможности «маневрировать доходами и расходами» в чрезвычайных ситуациях⁶⁷. Дейкин анализирует факторы, которые способствовали достижению профицита. Но это, по убеждению автора, не привело ни к изменениям в структуре бюджета, ни к расстановке бюджетных приоритетов⁶⁸.

Во второй группе исследований содержится анализ социально-экономической политики Клинтона. Но для того чтобы объективно оценить деятельность 42 президента США, необходимо понять, какое наследие он получил от своего предшественника. Это помогает сделать монография доктора исторических наук В.Н. Гарбузова «Революция Рональда Рейгана»⁶⁹, в которой названы как успехи, как и неудачи преобразований администрации Р. Рейгана. К числу достижений относится беспрецедентный по длительности в мирное время экономический подъем, снижение безработицы и инфляции, сокращение налогов, уменьшение регулирующих функций государства, увеличение иностранных инвестиций, повышение уровня жизни. К неудачам же автор относит рост дефицита федерального бюджета, государственного долга, торгового дефицита; сокращение расходов на социальные программы, увеличение разрыва между богатыми и бедными.

⁶⁷ Дейкин А.И. Экономика США после эпохи бюджетных дефицитов// США–Канада. Экономика, политика, культура. 2000, № 1. С. 30–35.

⁶⁸ Дейкин А.И. Философия американского бюджета и роль дефицитов// США и Канада: экономика, политика, культура. 2000, № 1.

⁶⁹ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. М., 2008

Таким образом, в монографии озвучен комплекс проблем, вставших перед пришедшим к власти Клинтоном.

В работах В.Б. Супяна⁷⁰, доктора экономических наук, профессора, заместителя директора Института США и Канады; и А.И. Дейкина⁷¹ анализируются достижения в экономике США во время президентства Клинтона, исследуются факторы экономического подъема 90-х годов XX века (главным из них, по мнению Дейкина, является рост частных инвестиций), который привел к формированию нового облика американской экономики, «экономики знаний». Супян, кроме того, подчеркивает в связи с этим масштабную роль сферы услуг (Эту же проблему освещают в своих работах доктор экономических наук В.Б. Кондратьев⁷² и кандидат экономических наук Л.С. Демидова)⁷³. Супян также останавливается на тех проблемах, которые Клинтону решить не удалось; среди них называются, в частности, недоступность высшего образования для некоторых категорий населения, недостаточно высокое качество среднего образования; рост числа пенсионеров и невозможность обеспечения их достойными пенсиями; нерешенность вопросов медицинского обеспечения, а также увеличение числа бедных. Дейкин рассуждает об экономической модели США, в частности, об ее видении Клинтоном, которое было изложено в последнем ежегодном экономическом послании президента. Главных составляющих модели три: развитие рыночного предпринимательства, активная

⁷⁰ Супян В.Б. Роль государства в реализации приоритетов социально-экономического развития США. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.r-reforms.ru>; Он же. Человеческий капитал в «экономике знаний»// Россия и Америка в XXI веке. № 3, 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rusus.ru>.

⁷¹ Дейкин А.И. «Новая экономика» Клинтона и «профицитные планы» Буша// США–Канада. Экономика, политика, культура. 2001, № 10; Он же. Эффективность бюджетной политики администрации Клинтона и ее возможное развитие в ближайшие годы. Информационно-аналитическая записка. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.iskran.ru>; Он же. Экономика США после эпохи бюджетных дефицитов// США–Канада. Экономика, политика, культура. 2000, № 1. Он же. Философия американского бюджета и роль дефицитов// США и Канада: экономика, политика, культура. 2000, № 1. Он же. США: парадоксы экономической мысли и практики. /Ф. Рузвельт–Р. Рейган–У. Клинтон–Дж. Буш–мл./ Экономика зарубежных стран, № 1, 2006. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mires.ru>; Он же. Особенности бюджетной стратегии администрации Клинтона. Информационно-аналитическая записка// Институт США и Канады РАН. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://iskran.ru>.

⁷² Кондратьев В.Б. Сфера услуг в постиндустриальной экономике// Фонд «Перспективы». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.perspektivy.info>.

⁷³ Демидова Л.С. Сфера услуг: изменение динамики производительности// Мировая экономика и международные отношения. 2006, № 12. С. 40–52.

экономическая политика администрации при содействии конгресса, развитие внешнеэкономических связей. Залогом успеха политики Клинтона, по мнению ученого, является эффективный механизм госрегулирования⁷⁴. Кроме того, среди факторов успеха американской экономики в 1990-е годы Дейкин отмечает бум информационных технологий и компьютеризацию, подчеркивая, однако, что эти факторы, скорее всего, дадут лишь краткосрочный эффект, и история доказала справедливость данного тезиса.

Третью крупную группу работ представляют труды, посвященные социальной политике США⁷⁵. Е.П. Кассирова одна из первых в отечественной историографии изучила общие тенденции развития социальной сферы США и проблемы, накопившиеся в ней в 1970-е годы. Ученый-американист А.А. Попов в своей монографии «Государство «всеобщего благосостояния». Мифы и реальность современной Америки»⁷⁶ анализирует причины, приведшие в 1970-е – начале 1980-х годов к росту налогов, инфляции, уменьшению социальных программ в области здравоохранения и образования, и подчеркивает, что проблемы в социальной сфере США в этот период не были решены. В монографии доктора экономических наук, профессора Л.Ф. Лебедевой «США: государство и социальная политика»⁷⁷ содержится анализ социальной политики государства в конце XX–начале XXI века. Рассматривая эволюцию социальной политики, автор приходит к выводу, что начиная с 90-х годов XX века приоритетным направлением в этой сфере стало пенсионное обеспечение (на этом Л.Ф. Лебедева останавливается достаточно подробно), и Клинтон был первым президентом в США, который предложил ввести

⁷⁴ Дейкин А.И. США: парадоксы экономической мысли и практики. /Ф. Рузвельт – Р. Рейган – У. Клинтон – Дж. Буш–мл./ Экономика зарубежных стран, № 1, 2006. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mirec.ru>

⁷⁵ Кассирова Е.П. США: кризис социальной политики (государство и социальное обеспечение). М., 1978; Коняхина А.Г. Социальная политика администрации Билла Клинтона, 1992 – 1996 гг. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Краснодар, 2001; США: эволюция основных идейно-политических концепций. М., 2004; Шведова Н.А. США накануне 21 века: социально-политическое измерение. М., Наука, 2000; Чикалова И.Р. «Американки и внутренняя политика США в последней трети XX века». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.genderstudies.info>.

⁷⁶ Попов А.А. Государство «всеобщего благосостояния». Мифы и реальность современной Америки. М., 1985.

⁷⁷ Лебедева Л.Ф. США: государство и социальная политика. М., 2007.

систему универсальных накопительных счетов. В этом труде отмечается важность принятия в период президентства Клинтона закона «О персональной ответственности и возможностях трудоустройства» 1996 года. А.Г. Коняхина в диссертации по социальной политике первого президентского срока Клинтона изучала в основном здравоохранение и пенсионное обеспечение и подчеркивала, что первый срок Клинтона был скорее неудачным с точки зрения социальной политики: проблемы были обозначены, а эффективных механизмов их решения найдено не было.

Достаточно много исследований связано с попыткой Клинтона провести реформу здравоохранения. Одним из самых крупных специалистов в этой области является доктор политических наук Н.А. Шведова. Ее монография «Здравоохранение: американская модель»⁷⁸, вышедшая в 1993 году, стала первым в отечественной историографии осмыслением места здравоохранения в социальной политике государства. Шведова подчеркивает, что в конце XIX – начале XX века основными проблемами в области медицинского страхования стали его недоступность для значительного числа американцев и его дороговизна как для индивидуальных лиц, так и для федерального бюджета⁷⁹. В диссертации Гулемпинченко О.В. (была защищена на историческом факультете МГУ в 2012 году), посвященной сравнительному анализу реформ здравоохранения при администрациях Клинтона и Обамы⁸⁰, подробно разбираются причины неудачи Клинтона и накопившиеся проблемы в этой сфере. Исследования в области здравоохранения привлекались к работе над диссертацией для выявления ситуации в отдельных его областях, тесно связанных с другими направлениями социальной политики, в частности, в области охраны материнства и защиты детства.

⁷⁸ Шведова Н. А. Здравоохранение: американская модель. М., 1993.

⁷⁹ Шведова Н.А. Охрана здоровья матери и ребенка в США: состояние и актуальные проблемы// США – Канада: экономика, политика, культура. № 3, 2007. С. 111–126.

⁸⁰ Гулемпинченко О.В. Роль демократической партии и групп интересов в борьбе за реформу здравоохранения в США в период администраций У. Клинтона и Б. Обамы. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2012.

В работах В.Б. Супяна⁸¹, Э.Ю. Кавериной⁸², А.А. Лютова⁸³ рассматривается структура образования США в конце XX века, ее сложность, многоступенчатость, многоцелевой и многофункциональный характер. Исследователи подчеркивают возросшую роль государства в развитии этого направления. Каверина, анализируя как государственные, так и частные вливания в образование, делает вывод, что разнообразные денежные средства, поступающие в высшие учебные заведения, поддерживают его высокий уровень и конкурентоспособность. Супян же, наряду с положительными чертами системы американского образования, останавливается на минусах: отсутствии единых образовательных стандартов и часто поверхностных знаниях в области естественных и точных дисциплин.

Исследователи Емельянов С.В., Белинский А.Н., Сталинский В.С.⁸⁴, изучая финансирование НИОКР в период правления Клинтона, делают вывод, что это было одним из приоритетных направлений его администрации, что позволило обеспечить деятельность во многих областях науки, включая передовые технологии.

В работах Осколковой О.Б.⁸⁵, Войтенковой Г.Ф. и Лебедевой Е.В.⁸⁶ исследуется социальная политика в США в области охраны материнства и защиты детства. Осколкова, останавливаясь на проблеме детской бедности, анализирует причины бедности, ее следствия (в частности, отсутствие у некоторого количества детей медицинских страховок приводит к тому, что

⁸¹ Супян В.Б. Образование – ключевой фактор социально-экономического развития США в XXI веке. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru>; Он же. Человеческий капитал в «экономике знаний»// Россия и Америка в XXI веке. № 3, 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rusus.ru>.

⁸² Каверина Э.Ю. Высшее образование в США: источники финансирования // США – Канада: Экономика, политика, культура. М., 2003. № 7. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ido.rudn.ru>.

⁸³ Лютов А.А. Сфера образования – ключевое направление социальной политики США// Россия и Америка в XXI веке. № 2, 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rusus.ru>.

⁸⁴ Емельянов С.В. США: государственная политика стабилизации инновационной конкурентоспособности американских производителей. Инновационная стратегия правительства США в 21 веке// Менеджмент в России и за рубежом. № 3, 2002. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cfin.ru>; Он же. США: что определяет экономическое лидерство// Человек и Труд, № 11, 2001. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://chelt.ru>; Емельянов С.В., Белинский А.Н., Сталинский В.С. Государство и НИОКР в США: приоритетные направления финансирования в начале XXI века// Россия и Америка в XXI веке. № 3, 2008. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rusus.ru>.

⁸⁵ Осколкова О.Б. Бедные дети богатой Америки// Социологические исследования. № 2, 2003.

⁸⁶ Войтенкова Г.Ф., Лебедева Е.В. Социальная поддержка семей с детьми в США// «Народонаселение», 2007, № 4. С. 94–106.

болезни оказываются запущенными), рассматривает наиболее важные социальные программы, касающиеся детей. Автор подчеркивает, что в период президентства Клинтона количество бедных детей немного уменьшилось. Войтенкова Г.Ф. и Лебедева Е.В. считают, что закон «О персональной ответственности и возможностях трудоустройства» 1996 года привел к уменьшению финансирования и ужесточил условия предоставления помощи, а введение в 1996 году программы «Временная помощь нуждающимся семьям» привело к сокращению числа получателей и размера помощи. Исследователи единодушны в том, что государство должно играть более важную роль в этой сфере, чтобы социальная поддержка стала эффективнее.

Отдельно стоит выделить авторов, изучавших феномен разделенного правления в США⁸⁷. При анализе этой достаточно сложной политической ситуации они в первую очередь разбирали ключевые элементы финансовых и экономических преобразований (налоговая политика, сбалансирование бюджета), по которым традиционно велись наиболее серьезные дискуссии. Историк И.К. Лапшина, впервые в отечественной американистике проанализировавшая этот феномен в истории США, более детально останавливается на второй половине XX века, когда разделенное правление стало неотъемлемой частью политической жизни страны. Т.В. Спиридонова и В.Ю. Журавлева позволяют разобраться в том, какую стратегию и тактику использовал Клинтон, большая часть президентства которого характеризовалась ситуацией разделенного правления, для того чтобы привлечь на свою сторону оппозиционных членов республиканской партии. Речь идет о грамотном лавировании, поддержке предложений обеих партий, а в наиболее острые моменты – жестком и бескомпромиссном отстаивании

⁸⁷ Лапшина И.К. Разделенное правление в США (внутриполитический аспект). М., 2008; Спиридонова Т. В. Борьба в конгрессе США по вопросам внутренней политики администрации У.Дж. Клинтона: проблема разделенного правления. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Владимир, 2011. Она же. Борьба У. Дж. Клинтона с республиканским конгрессом по вопросам бюджетного законодательства// Известия Российского государственного педагогического университета им. Герцена. Выпуск № 80, 2008. Журавлева В.Ю. Перетягивание каната власти: взаимодействие президента и конгресса США. М., 2011.

своей позиции. Спиридонова отмечает, что разделенное правление может оказаться не менее политически плодотворным, чем период контроля одной партией и законодательной, и исполнительной ветвей власти; а Журавлева считает, что принятие Закона о сбалансированном бюджете 1997 года стало вершиной сотрудничества Клинтона и республиканского конгресса.

Ярким примером противостояния законодательной и исполнительной ветвей власти явилась попытка импичмента Клинтона 1998 года. По мнению Журавлевой, импичмент стал попыткой республиканского реванша за проигрыш в «бюджетной войне» 1995 – 1996 годов в условиях партийных и идейных разногласий. Журавлева и Рогов считают, что это событие не могло не оказать влияния на выборы 2000 года: несмотря на ощутимую поддержку однопартийцев Клинтона, уровень его популярности упал до самых низких показателей за все время его президентства, что не могло не отразиться на шансах вице – президента Гора занять президентское кресло.⁸⁸

Исследователи Л.А. Антонова и С.М. Рогов, сделавшие объектами своего изучения различные избирательные кампании периода президентства Клинтона, отмечают в своих статьях в журнале «США: экономика, политика, культура» сложный комплекс проблем, стоявших перед администрацией Клинтона на различных этапах⁸⁹. Акцентируя свое внимание на таких переломных моментах, как промежуточные и президентские выборы, они выделяют основные достижения (сбалансирование бюджета, снижение уровня безработицы и инфляции) и неудачи (провал реформы здравоохранения, консервативная реформа социального обеспечения) 42-го президента США.

⁸⁸ Рогов С.М. Администрация Клинтона: подводить итоги еще рано// США – Канада: экономика, политика, культура. 2000, № 2. Журавлева В.Ю. Перетягивание каната власти: взаимодействие президента и конгресса США. М., 2011.

⁸⁹ Антонова Л.А. Промежуточные выборы в США: референдум по Клинтону?// США – ЭПИ, 1994. № 12; Она же. Расстановка политических сил после промежуточных выборов 1998 г. // США и Канада: экономика, политика, культура. 1999, № 3–4. С. 38; Рогов С.М. Накануне выборов// США и Канада: экономика, политика, культура. 2000, № 10. С. 8.; Он же. Выбор Америки// США – ЭПИ, 1997, № 1; Он же. Администрация Клинтона: подводить итоги еще рано// США – Канада: экономика, политика, культура. 2000, № 2.

Подводя итог обзору отечественной историографии, еще раз следует подчеркнуть, что, несмотря на все многообразие исследований, в которых изучаются различные аспекты социально-экономического развития США в 1990-е годы, не предпринималось попыток проследить взаимозависимость бюджетной и социальной политики в течение обоих президентских сроков Клинтона. Кроме того, ряд важных моментов социального развития США, в частности политика в области образования и социального обеспечения и проводимые в этих сферах преобразования, до сих пор не получили должного освещения в отечественных исследованиях.

Если говорить об американской историографии, то она, несомненно, является более узко специализированной, чем отечественная; авторы, как правило, сосредоточивают свое внимание на одном коротком промежутке времени или внутривнутриполитическом мероприятии и глубоко его анализируют.

Тем не менее, в американской науке присутствует достаточно обширный пласт исследований, прежде всего политологических, посвященных изучению политической системы страны, в частности институтов конгресса и президентства⁹⁰. Большая их часть направлена на анализ взаимоотношений двух ветвей власти: законодательной и исполнительной. Многие авторы пришли к выводу, что к 90-м годам XX века баланс сил между конгрессом и президентом (его полномочия ранее ограничивались американской конституцией) сместился в сторону последнего, и у главы государства появилось гораздо больше рычагов воздействия на политическую систему и способов навязать конгрессу свою позицию.

Отдельно следует выделить крупного специалиста по истории американского конгресса Д. Мэйхью, ныне преподающего в Йельском

⁹⁰ Pierson P. The Rise of Activist Government// The Transformation of American Politics. Activist Government and the Rise of Conservatism. Princeton, 2007; Shaw C. M. President Clinton's First Term: Matching Campaign Promises with Presidential Performances// Congress & the Presidency, Spring 98, Vol. 25, Issue 1. Database: America: History and Life; Schikler E. Disjointed Pluralism. Princeton, 2001; Jacobson G. The Politics of Congressional Elections. Longman, N. Y., 2004; Congress Reconsidered. Edited by Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. Washington, 2009; Freedman E., Jones S. African Americans in Congress. A Documentary History. Washington, 2008; Kessler R. Inside Congress. The Shocking Scandals, Corruption, and Abuse of Power Behind the Scenes on Capitol Hill. N. Y., 1997.

университете; его первые исследования появились еще в 1970-е годы, а в дальнейшем он изучал феномен разделенного правления, все чаще встречавшийся в послевоенной американской истории⁹¹. Политолог пришел к выводу, что подобный политический расклад все реже становится «тупиковым» для обеих сторон, у которых появляется все больше возможностей достичь компромисса и сделать разделенное правление достаточно плодотворным периодом с точки зрения законотворчества.

Американский журналист Дж. Гермонд сосредоточил свое внимание на президентских выборах 1992 года, которые он назвал «революционными»⁹². Исследователь и его соавтор Дж. Уиткавер описывают действия команды кандидата Клинтона, разбившие в пух и прах очевидного победителя той гонки Буша и ознаменовавшие собой начало новой эпохи; а также анализируют феномен Росса Перо. Среди причин такого поворота авторы называют политическую жизнеспособность Клинтона, неумение Буша выполнять свои обещания и предлагать адекватные решения накопившихся внутриполитических проблем, а также жажду перемен в американском обществе и усталость населения от республиканского правления.

С начала 1990-х годов начали появляться работы, посвященные детальному изучению возникновения и развития такого течения в демократической партии, как «новые демократы», к которым принадлежали Клинтон и Гор. Основным объектом внимания этих авторов стала концепция «третьего пути» и связанный с этим принципиально новый подход к бюджетной политике⁹³. Основным исследованием в этой группе можно считать работу основателя Совета демократического лидерства А. Фрома⁹⁴, о ее важности говорит тот факт, что предисловие к книге написал сам Билл

⁹¹ Mayhew D.R. *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking, and Investigations*. 1946–2002. New Haven, 2005; Mayhew D.R. *Parties and Politics. How the American Government Works*. New Haven, 2008.

⁹² Germond J., Witcover J. *Mad as Hell: Revolt at the Ballot Box*. N. Y., 1992.

⁹³ Romano F. Clinton and Blair: the Economics of the Third Way// *Journal of Economic and Social Policy*. Vol. 10, January 2006; Beland D., Vergniolle F., Waddan A. Third Way Social Policy: Clinton's Legacy?// *Policy and Politics*. Vol. 30, No. 1. 2002; Burns T., Taylor J. A New Democrat? The Economic Performance of the Clinton Presidency. *The Independent Review* V.3 2001; Пейч П. Мы все теперь идем по Третьему Пути// *Русский журнал*, 15 декабря 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.russ.ru>.

⁹⁴ From A. *The New Democrats and Their Return to Power*. N. Y., 2013.

Клинтон. Автор достаточно подробно описывает основные положения, которые лежали в основе движения «новых демократов», среди них называются, в частности, экономический центризм, реформа системы вспомоществования обеспечение национальной безопасности.

Еще одним известным специалистом в этой области можно считать профессора Университетского колледжа Лондона Айвана Моргана⁹⁵, подчеркивавшего в своих работах, что Клинтон, основываясь на новой идеологии, с самого начала своего президентства избрал жесткую политику, направленную на ликвидацию дефицита государственного бюджета, чего пришлось добиваться за счет налоговой экономии; эта мера шла вразрез с предвыборными обещаниями президента, однако позволила к концу 1990-х годов покончить с эпохой крупных дефицитов.

Отдельная группа исследователей сосредоточилась на бюджетной политике администрации Клинтона⁹⁶, и каждый из них выбрал для подробного изучения отдельный ее аспект. В частности, американские авторы анализировали связь бюджетной политики Клинтона и Рейгана⁹⁷, а также борьбу 42-го президента США со спикером палаты представителей Н. Гингричем по вопросам бюджетного урегулирования в 1995 – 1996 гг. Исследователи считали этот период одним из наиболее показательных с точки зрения способности президента добиваться своих политических целей за счет повышения его роли в бюджетном процессе и личных качеств⁹⁸.

Одним из наиболее известных исследователей бюджетной политики Клинтона является Дж. Хэгер, знавший особенности бюджетного процесса изнутри, так как долгое время работал журналистом в конгрессе для таких изданий, как «Congressional Quarterly» и «Congressional Quarterly Weekly

⁹⁵ *Morgan I.* Jimmy Carter, Bill Clinton, and the New Democratic Economics// *The Historical Journal*, Vol. 47, No. 4 (Dec., 2004); *Morgan I.* The Age of Deficits. Presidents and Unbalanced Budgets from Jimmy Carter to George W. Bush. Kansas, 2009.

⁹⁶ *Fisher P.* Clinton's Greatest Legislative Achievement? The Success of the 1993 Budget Reconciliation Bill// *White House Studies Volume 1*, Number 4;; *Tannenwald R.* Implications of the Balanced Budget Act of 1997 for the "Devolution Revolution"// *Publius*, Vol. 28, No. 1, The State of American Federalism, 1997 – 1998 (Winter, 1998); *Kelly R.* The National Debt. From FDR (1941) to Clinton (1996). North Carolina, 2000; *Joyce P., Meyers R.* Budgeting during the Clinton Presidency// *Public Budgeting and Finance*. Spring 2001.

⁹⁷ *Meeropol M.* Surrender. How the Clinton Administration Completed the Reagan Revolution. Michigan, 1998.

⁹⁸ *Gillon S.* The Pact. Bill Clinton, Newt Gingrich and the Rivalry that Defined a Generation. Oxford, 2008.

Report». В дальнейшем он в соавторстве с политологом Э. Пианином написал монографию о причинах, мешавших лидерам обеих партий обеспечить США сбалансированный бюджет вплоть до конца 1990-х годов⁹⁹, однако неосвещенными остались факторы, все же позволившие сбалансировать бюджет, и влияние этого достижения на ключевые отрасли социального развития государства.

Ведущий американский экономист Дж.Ю. Стиглиц, лауреат Нобелевской премии по экономике 2001 года, который участвовал в разработке экономической программы президента Клинтона, в своей книге «Ревущие девяностые. Семена развала»¹⁰⁰ размышляет о «новой экономике», основанной на информационных технологиях и знаниях, а также о факторах, приведших к ее кризису. Он уверен в правильности поставленных администрацией Клинтона задач, однако подчеркивает, что в процессе их реализации было допущено много ошибок. Тем не менее, Стиглиц не умаляет заслуг президента, среди которых – ликвидация дефицита, сокращение безработицы, увеличение социальных расходов и реформирование системы социального обеспечения. Среди проблем, требовавших дальнейшего решения, автор называет несбалансированность экономики, что привело к снижению занятости населения в промышленности; сокращение сбережений американцев и недостаточное финансирование образования, хотя автор подчеркивает, что начиная с 1998 года приоритетом социальной политики Клинтона стало вложение инвестиций в человеческий капитал: здравоохранение, образование.

Также для понимания проводимой предшественниками Клинтона экономической политики была привлечена работа У. Нисканена¹⁰¹, одного из творцов рейганомии. Он описывает как успехи, так и неудачи политики 1980-х годов, связывая основные перемены со сферой налогообложения; в целом, как нетрудно догадаться, Нисканен такую политику поддерживает.

⁹⁹ Hager G., Pianin E. *Mirage. Why Neither Democrats Nor Republicans Can Balance the Budget, End the Deficit and Satisfy the Public*. N. Y., 1997.

¹⁰⁰ Стиглиц Дж. *Ревущие девяностые. Семена развала*. М., 2005.

¹⁰¹ Niskanen W.A. "Reaganomics". *The Concise Encyclopedia of Economics*. Retrieved 2007-05-22.

Г. Штейн¹⁰², сделавший объектом своего исследования экономическую политику не только Рейгана, но и его предшественников второй половины XX века, описывает истоки и дальнейшее развитие и применение политики монетаризма, не рассматривая, однако, развитие США в контексте мировой экономики.

Наступившая в тот период эпоха профицита немедленно привлекла внимание политологов и экономистов. Например, политолог А. Шик¹⁰³, до этого изучавший особенности процесса дефицитного финансирования, считал, что главной причиной достижения профицита стало избегание политических ошибок 1980-х годов (например, стремления резко сократить налоги, в том числе и для богатых американцев), приведших к бюджетным проблемам; однако он несколько скептически высказывался по поводу возможности сохранения профицитного финансирования в дальнейшем. Главным условием для этого Шик считал налоговую бережливость (*fiscal prudence*)¹⁰⁴, которая, по его мнению, вряд ли была свойственна республиканскому преемнику Клинтона. Политолог и экономист М. Линден критически высказывался о заслугах Гингрича в области ликвидации дефицита, приписывая их президенту¹⁰⁵. Особенности новой финансовой ситуации изучали и другие авторы¹⁰⁶, подчеркивавшие, что она должна была привести к изменениям в процессе бюджетного урегулирования (в частности, существенно упростить процедуру согласования ежегодного финансового плана развития страны), но этого не произошло.

Отдельное фундаментальное исследование политолога Д. Палаццо посвящено разработке и принятию закона о сбалансированном бюджете 1997

¹⁰² *Stein H.* Presidential Economics: the Making of Economic Policy from Roosevelt to Clinton. Washington, 1994.

¹⁰³ *Schick A.* A Surplus, If We Can Keep It. The Brookings Review, 2000. *Schick A.* The Capacity to Budget. Washington, 1990; *Schick A.* The Federal Budget: Politics, Policy, Process. Washington, 2000.

¹⁰⁴ *Schick A.* A Surplus, If We Can Keep It. The Brookings Review, 2000. P. 10.

¹⁰⁵ *Linden M.* Not So Fast, Newt. The Real Heroes of the 1998 Budget Surplus: Clinton and His Economy. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://americanproject.org>;

¹⁰⁶; *Taylor A. J.* The Congressional Budget Process in an Era of Surpluses// Political Science and Politics, Vol. 33, No. 3 (Sep., 2000); *Collender S.* The New Budget Process. 4 April, 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nationaljournal.com/members/buzz/budget.htm>; *LeLoup L., Long C., Giordano J.* President Clinton's Fiscal 1998 Budget: Political and Constitutional Paths to Balance// Public Budgeting and Finance. Spring 1998.

года¹⁰⁷. Автор подробно останавливается на основных этапах бюджетного урегулирования, сравнивая первоначальные позиции обеих сторон, отмечая, за счет чего удалось достичь компромисса (среди причин называется в первую очередь грамотная политическая стратегия Клинтона и его команды), и ставит это в заслугу скорее президенту-демократу, нежели республиканскому конгрессу. Этот же период стал объектом изучения политолога Р. Решауэра, анализировавшего последствия принятого закона и считавшего их позитивными, по крайней мере, в краткосрочной перспективе¹⁰⁸.

Следующая группа работ посвящена реформе социального обеспечения, которая назревала в США с 1980-х годов, но была осуществлена лишь в 1996 году; среди исследователей есть как консервативные¹⁰⁹, так и либеральные авторы¹¹⁰. Консерваторы считали, что нужно ужесточить условия оказания помощи (в частности, ограничить сроки ее предоставления), чтобы стимулировать получателей устраиваться на работу и обеспечивать себя и свою семью самостоятельно. Самым известным автором из этой группы является социолог Лоуренс Мид, долгое время занимавшийся изучением возможностей реформирования системы социального вспомоществования; проанализировав проведенную реформу, счел ее недостаточно жесткой. Исследователи либерального толка, в свою очередь, призывали преобразовать систему социального вспомоществования таким образом, чтобы она охватила все нуждающиеся категории населения, чтобы таким людям не пришлось оказаться перед выбором: либо иметь

¹⁰⁷ *Palazzolo D.* Done Deal? The Politics of the 1997 Budget Agreement. New York, 1999.

¹⁰⁸ *Reischauer R.* Light at the End of the Tunnel or Another Illusion? The 1997 Budget Deal// *National Tax Journal* 51 (1998).

¹⁰⁹ *Finn C., Petrilli M.* Washington versus School Reform// *The Public Interest*, fall 1998; *Besharov D., Gardiner K.* Paternalism and Welfare Reform// *The Public Interest*, Winter 1996; *Mead L.* The Twilight of Liberal Welfare Reform// *The Public Interest*. Spring 2000; *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty*. Ed. By L. Mead. Washington, 1997; *Meyer J.* Assessing Welfare Reform: Work Pays// *The Public Interest*. Summer 1999; *Payne J.* Welfare's Fatal Attraction// *The Public Interest*. Winter, 1998.

¹¹⁰ *Melnick R. S.* Between the Lines. Interpreting Welfare Rights. Washington, 1994; *Hacker J.* The Divided Welfare State. N. Y., 2002; *Courtney M.* The Costs of Child Protection in the Context of Welfare Reform// *The Future of Children*, Vol. 8, No. 1, Protecting Children from Abuse and Neglect (Spring, 1998); *DeLay T.; Mansfield S.* No Retreat, No Surrender: One American's Fight. New York, 2007; *Michel S.* Childcare and Welfare (In)Justice// *Feminist Studies*, Vol. 24, No. 1 (Spring, 1998).

работу, но не иметь возможности обеспечить уход за своими детьми, либо не искать возможностей трудоустройства и быть лишенными пособий. Это, по мнению авторов, предполагало увеличение государственного финансирования вышеупомянутой области. Данные исследователи весьма критично оценивали реформирование социального вспомоществования при Клинтоне, акцентируя свое внимание в первую очередь на тех категориях населения, чье положение не улучшилось, в частности легальных иммигрантов¹¹¹ и матерей-одиночек, а также рассматривая связанную с ними проблему охраны материнства и детства¹¹². Кроме того, можно выделить работы, посвященные последствиям преобразования системы, например подчеркивается, что женщины-главы семей (основная целевая аудитория социального вспомоществования) улучшили свое положение совсем не в той степени, как это предполагали авторы реформы¹¹³.

Немало трудов посвящено реформе здравоохранения, однако в диссертации не ставилось цели детально изучить этот аспект социальной политики, поэтому эти исследования привлекались лишь в связи с рассмотрением отдельных медицинских узкоспециализированных программ, например касающихся лечения детей из семей с низким уровнем дохода или больных серьезными заболеваниями, помощь которым ранее не входила в сферу действия программ «Медикэр» и «Медикейд»¹¹⁴.

Из специализированных трудов по развитию сферы образования в США в этот период отдельно стоит выделить работу Г. Орфилда¹¹⁵, профессора Гарвардского института государственного управления имени Джона Кеннеди. Он пишет о том, что во время президентства Клинтона главным направлением в области образования было повышение его качества.

¹¹¹ Welfare Reform. Treatment of Legal Immigrants// Harvard Law Review. Vol. 110, No. 5 (March 1997).

¹¹² Sugarman S. Financial Support of Children and the End of Welfare as We Know It// Virginia Law Review, Vol. 81, No. 8, Symposium: New Directions in Family Law (Nov., 1995).

¹¹³ Corcoran M., Danziger S., Kalil A., Seefeldt, Source K. How Welfare Reform is Affecting Women's Work// Annual Review of Sociology, Vol. 26 (2000).

¹¹⁴ The Social Divide. Political Parties and the Future of Activist Government. Edited by M. Weir. N. Y., 1998; Hacker J. The Road to Nowhere. The Genesis of President Clinton's Plan for Health Security. Princeton University Press, 1997.

¹¹⁵ Орфилд Г. Политика и справедливость: процесс реформирования системы образования США в 60-х – 90-х годах// Перспективы. 2000. Т. 29, № 4.

Для достижения этого были введены стандарты, ужесточены требования к учебным программам и проведению тестирований. По его мнению, несомненным достижением Клинтона в этой области стало сокращение количества учащихся в школьном классе, а также увеличение финансирования дошкольного образования и обучения в младших классах.

В самостоятельную группу работ стоит выделить биографии 42-го президента США У. Клинтона и первой леди Х. Клинтон, которая часто помогала своему мужу во время избирательных кампаний и в управлении страной, являясь активистом борьбы за улучшение положения детей и, по сути, возглавляя разработку реформы здравоохранения 1993 года. Биографы Клинтона акцентировали внимание на подробностях как его личной, весьма насыщенной, так и не менее яркой политической жизни. Из всего многообразия исследований можно выделить заслуживающие наибольшего внимания биографии М. Такиффа¹¹⁶, построенной на отзывах о Клинтоне знакомых с ним людей, и А. Ширли¹¹⁷, в работе которой, помимо описания жизни самого президента, представлены другие выдающиеся политические фигуры того времени, что делает картину происходящего более наглядной; кроме того, в конце книги собраны тексты некоторых документов периода президентства Клинтона. Также объектом отдельного исследования становились первые месяцы нахождения Клинтона у власти, в частности его борьба за подписание бюджета 1993 года¹¹⁸. В монографиях содержится как положительная¹¹⁹, так и весьма неоднозначная¹²⁰ оценка деятельности Клинтона. Среди биографий бывшей первой леди и бывшего государственного секретаря Х. Клинтон наиболее интересными являются

¹¹⁶ *Takiff M.* A Complicated Man. The Life of Bill Clinton as Told by Those Who Know Him. New Haven, 2010.

¹¹⁷ *Shirley A. W.* Presidential Profiles. The Clinton Years. N.Y., 2004.

¹¹⁸ *Harris J.F.* The Survivor: Bill Clinton in the White House.

¹¹⁹ *Phillips D.T.* The Clinton Charisma. A Legacy of Leadership. N. Y., 2007; *Haynes J.* The Best of Times. America in Clinton Years. New York, 2001.

¹²⁰ *Walker M.* Clinton: the President They Deserve. Vintage, 1997; *Hamilton N.* Bill Clinton: Mastering the Presidency. N. Y., 2007;

несколько работ¹²¹, авторы которых анализировали в первую очередь ее политическую деятельность, отмечая положительные качества первой леди: К. Бернштайн – силу характера и умение настоять на своем, Б. Бюррелл – способность в трудный момент совладать с собственными чувствами и быть самым главным союзником своего мужа в сложной ситуации.

Подводя итоги обзора зарубежной историографии по теме диссертации, нужно сказать, что изучению социально-экономической жизни США 90-х годов XX века посвящено достаточно большое количество исследований как историков, так и политологов, социологов, экономистов. Американские авторы обращались к изучению вопросов достижения сбалансированного бюджета и улучшения положения в таких важных сферах жизни американского общества, как социальное вспомоществование, здравоохранение и налогообложение. Кроме того, сам 42-й президент США и его жена являются знаковыми фигурами в американской политической жизни, поэтому их деятельности посвящено значительное количество биографических и аналитических работ. Однако каждый из авторов рассматривал в своем исследовании лишь один из подпериодов бюджетной и социальной политики Клинтона; попыток проследить влияние бюджетной сферы на социальную в течение обоих сроков президентства Клинтона в зарубежной историографии не предпринималось; кроме того, деятельность президента в такой важной области, как образование, рассматривалась лишь косвенно.

¹²¹ *Burrell B.* Public Opinion, the First Ladyship, and Hillary Rodham Clinton. N. Y., 1997; *Troy G.* Hillary Rodham Clinton. Polarizing First Lady. University Press of Kansas, 2006; *Bernstein C. A.* A Woman in Charge. The Life of Hillary Rodham Clinton. N. Y., 2008.

ГЛАВА 1. СОЦИАЛЬНАЯ И БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА АДМИНИСТРАЦИИ КЛИНТОНА В УСЛОВИЯХ ДЕФИЦИТНОГО БЮДЖЕТА (1993 – 1994 гг.).

§1. Эволюция бюджетных и социальных проблем США к началу 1990-х гг.

Перед пришедшим к власти У.Дж. Клинтоном в начале 1990-х годов остро встал ряд проблем в социально-экономической сфере¹²², из которых одной из самых неотложных являлось сокращение накопленного за годы республиканского правления дефицита федерального бюджета. Второй важнейшей задачей было реформирование системы социального обеспечения. Поглощавшая ежегодно до четверти объема бюджетных расходов¹²³, эта система способствовала снижению трудовой активности получателей различных пособий, вводя их, как следствие, в состояние хронической бедности. Третьим направлением, требующим пристального внимания, было, таким образом, снижение уровня безработицы и бедности. Все эти проблемы, впервые обозначившиеся после экономического бума 1920-х годов, значительно усугубились к концу XX века, в период правления непосредственных предшественников Клинтона.

Сложность решения первоочередной задачи (бюджетного вопроса) состояла не только в выработке правильной экономической стратегии и нахождении источников средств для покрытия огромного дефицита. Значительным препятствием на пути президентских бюджетных инициатив являлся сам непростой механизм принятия ежегодного финансового плана страны, постепенно сложившийся в США в период с начала двадцатых годов прошлого века, когда был принят Закон о бюджете и отчетности 1921 года

¹²² Clinton Inaugural Address 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.inaugural.senate.gov>.

¹²³ Budget of the U.S. Government. Historical Tables. Fiscal Year 2013. Washington, 2013. P.P. 234–241; табл. 6А Приложений.

(Budget and Accounting Act of 1921)¹²⁴. В частности, согласно этому закону, регламентирующему общий порядок согласований, президенту необходимо и поныне не позднее начала февраля предоставить конгрессу свой план бюджета на следующий финансовый год, который, прежде чем поступить на подпись главе государства, должен в сжатые сроки получить одобрение обеих палат парламента¹²⁵. Соблюдение регламента, однако, становится невозможным при непримиримых противоречиях между исполнительной и законодательной ветвями власти и наличии у последней права и возможности блокирования президентских инициатив (о чем более подробно будет сказано позднее).

Возвращаясь к двадцатым и тридцатым годам прошлого века, надо, однако, подчеркнуть, что президентская администрация обладала поначалу существенным преимуществом – инициативой в бюджетно-налоговой сфере. Члены же конгресса в то время не имели права выносить на обсуждение собственные бюджетные законопроекты, а обязаны были работать с документом, предложенным президентом, что во многом упрощало процесс согласования. В то же время окончательный вариант бюджета, одобренный конгрессом, уже тогда превратился в традиционный предмет «торга»; установилась практика ежегодной бюджетной сделки между законодательной и исполнительной властями¹²⁶.

В 1921 году в соответствии с Законом о бюджете и отчетности при президенте страны было учреждено Бюджетное бюро, преобразованное в 1970 году в Административно-бюджетное управление (АБУ), которое представляло собой самостоятельное подразделение министерства финансов, отвечавшее за разработку и исполнение бюджета; конгресс же получил право контроля за финансовой деятельностью правительства с помощью Главного счетного управления¹²⁷. Возникновение на волне многолетнего

¹²⁴ Basic Budget Laws. White House. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov>.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Fisher P. Clinton's Greatest Legislative Achievement? The Success of the 1993 Budget Reconciliation Bill// White House Studies Volume 1, Number 4. P. 480; Schick A. The Capacity to Budget. Washington, 1990. P. 14.

¹²⁷ Подробнее см. <http://www.gao.gov>.

послевоенного экономического бума АБУ, взявшего на себя дополнительные координационно-управленческие, экспертные и прогностические функции и превратившегося, по сути, в некий центральный «штаб» принятия исполнительной властью бюджетных решений, нарушило существовавший ранее баланс с законодательной властью. Ответные шаги конгресса вылились в конечном счете в масштабную бюджетную реформу 1974 года.

В связи с принятием Бюджетного акта 1974 года резко возросла роль парламента в управлении бюджетом. Новый закон позволил конгрессу организовывать бюджетные комитеты в сенате и палате представителей, формировать бюджетную резолюцию, независимую от президентского плана, а также создать собственное бюджетное управление конгресса (БУК)¹²⁸. Отныне в обязанности парламента входит одобрение не президентского, а компромиссного варианта бюджета, к которому должны совместно прийти представители законодательной и исполнительной властей. В дальнейшем существование, по существу, двух бюджетных проектов ежегодно (президентского и парламентского) превратилось в существенную проблему не только экономической, но и политической жизни страны, с которой непосредственно предстояло столкнуться 42-му президенту США.

Возвращаясь собственно к проблеме сбалансированности бюджета в исторической ретроспективе, нетрудно убедиться, что в период с начала XX века до конца восьмидесятых годов вопрос соответствия доходов и расходов государства волновал преимущественно лишь республиканцев, первые три десятилетия века находившихся у власти, поскольку наглядно воплощал их классическую концепцию саморегуляции свободного рынка и невмешательства государства в жизнь американского общества, в экономическую в том числе¹²⁹.

¹²⁸ Basic Budget Laws. White House. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov>; Committee on the Budget. U.S. House of Representatives. Compilation of Laws and Rules Relating to the Congressional Budget Process. As Amended Through November 30, 2008. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov>.

¹²⁹ Травкина Н.М. США: партии, бюджет, политика. С. 5.

В тридцатые годы, в период Великой депрессии и президентства демократа Ф.Д. Рузвельта, когда господствующей экономической концепцией стало кейнсианство, ситуация изменилась. Автор этой теории, основоположник макроэкономики Дж.М. Кейнс, опровергнув главный классический тезис о саморегуляции рыночной экономики, предложил государству взять под постоянный жесткий контроль экономическую политику, стимулируя прежде всего спрос и занятость населения (Закон о занятости (The Employment Act of 1946) был принят позже, в 1946 году)¹³⁰. Именно эти меры, по мнению Кейнса, должны были повлечь за собой оживление рыночной конъюнктуры, рост совокупного предложения товаров и услуг и общее оздоровление экономики. В соответствии с концепцией Кейнса, на базе которой был разработан «Новый курс» Рузвельта, на первый план выходило не сбалансирование бюджета, а сбалансирование экономики в целом. Основным инструментом регулирования стала бюджетно-налоговая политика. В частности, в период рецессии правительство в соответствии с рекомендациями перешло к дефицитному финансированию: инвестировало в крупные госпрограммы, производило дополнительные денежные эмиссии, осуществляло госзаказ и организовывало общественные работы для обеспечения максимальной занятости рабочей силы и производственного оборудования.

В послевоенное время, в эпоху быстрого, но неравномерного экономического подъема и подогретого войной бурного роста промышленного производства теория Кейнса, служившая руководством к действию в период кризисов, рецессий и промышленного спада, была развита и дополнена его единомышленниками – неокейнсианцами. В применении к новым реалиям ставились другие задачи: как в условиях научно-технического прогресса и экономического бума ослабить негативные последствия неизбежных в будущем циклических кризисов

¹³⁰ Scitovsky A. The Employment Act of 1946. Bulletin, March 1946. P. 25.

капиталистической экономики (Э. Хансен, Дж. Хикс, П. Самуэльсон)¹³¹, обеспечить долговременный устойчивый рост (Р. Харрод, Е. Домар)¹³², а также разработать идеологию «побудительных мотивов», целей и способов управления новым «индустриальным обществом» (Дж. Гелбрейт)¹³³. Все вышеназванные представители неокейнсианства, ставшего новым флагманом экономической мысли США, по-прежнему считали вмешательство государства в экономику главным условием устойчивого развития. Отличие их от сторонников кейнсианского подхода состояло лишь в замене устоявшейся практики непрерывного государственного регулирования инвестиций на гибкую стратегию правительственного инвестирования в зависимости от экономической конъюнктуры: предлагалось увеличивать расходы во время кризисных спадов и уменьшать их в периоды «перегрева» экономики.

Надо отметить, что неокейнсианцы, имея в руках широкий ассортимент экономических регуляторов (налоговых, страховых, кредитно-денежных и т.д.), не видели большой опасности в дефиците бюджета и возросшей инфляции. Наоборот, наличие определенного уровня дефицита и обесценивания денег являлось, по их мнению, естественным средством поддержания постоянного темпа экономического роста – главного условия достижения антикризисного динамического равновесия в экономике (Р. Харрод).

Дефицитный бюджет позволял стимулировать рост и справляться с кризисными явлениями вплоть до середины 70-х годов XX века. Так, послевоенную рецессию 1947 года, связанную с переводом экономики на мирные рельсы, удалось быстро преодолеть с помощью плана Дж. Маршалла по восстановлению послевоенной Европы, в основу которого был положен

¹³¹ Хансен Э. Экономические циклы и национальный доход. М., 1997; Самуэльсон П. Основы экономического анализа. СПб, 2002.

¹³² Харрод Р. К теории экономической динамики: новые выводы экономической теории и их применение в экономической политике. М., 1999.

¹³³ Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество. М., 2004.

кейнсианский подход; он же (наряду с монетаристскими¹³⁴ методами) использовался президентом Д. Эйзенхауэром для преодоления спадов 1954 – 1955 и 1957 – 1958 годов. Неокейнсианские идеи легли в основу программы Дж. Кеннеди, которая помогла успешно выйти из кризисного периода начала 1960-х годов, вызванного научно-техническим прогрессом: концентрацией производства в монополиях, использовавших новую вычислительную технику, и связанным с этим упадком и безработицей в традиционных отраслях производства. В 1963 году Л. Джонсон начал реформы «Великого общества» – последние перед кризисом 1970-х годов успешные неокейнсианские преобразования, о которых будет сказано позднее; в период с 1961 по 1966 гг. перечисленные программы помогли поддерживать устойчивый рост валового внутреннего продукта ежегодными темпами в 4 – 6 %¹³⁵.

Несмотря на многолетнее дефицитное финансирование и затратные государственные программы, дефицит бюджета в послевоенные годы (вплоть до начала 1980-х годов) не достигал таких огромных масштабов, как в начале президентского срока Клинтона, хотя и был сбалансирован однажды – президентом Никсоном в 1969 году; однако профицит был минимален (всего 3 млрд долл.)¹³⁶.

¹³⁴ Согласно теории монетаризма, спрос на деньги зависит от динамики ВВП, а функция спроса на деньги стабильна. Однако предложение денег нестабильно, так как оно зависит от непредсказуемых действий правительства. Монетаристы считают, что в долгосрочной перспективе реальный ВВП остановит свой рост, поэтому изменение предложения денег не будет оказывать на него серьезного влияния, воздействуя только на уровень инфляции, которая возникает лишь тогда, когда темпы роста количества денег превышают темпы роста экономики. Это положение стало основным для монетаристской экономической политики и получило название нейтральности денег. В связи с действием этого принципа монетаристы выступали за законодательное закрепление монетаристского правила, сводящегося к тому, что денежное предложение должно увеличиваться с той же скоростью, что и темпы роста реального ВВП. Соблюдение этого правила предотвратит непредсказуемое влияние антициклической кредитно-денежной политики. Как полагают монетаристы, постоянно растущее денежное предложение будет поддерживать увеличивающийся спрос, не вызывая при этом повышения инфляции.

Несмотря на то, что данное утверждение выглядит вполне логичным, оно сразу стало объектом острой критики кейнсианцев. Они утверждали, что не стоит отказываться от активной кредитно-денежной политики, так как скорость обращения денег нестабильна, и постоянное увеличение денежного предложения может привести к серьёзным колебаниям совокупных расходов, оказывая дестабилизирующее воздействие на экономику.

¹³⁵ US Bureau of Economic Analysis. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.tradingeconomics.com>.

¹³⁶ Budget of the U.S. Government. Historical Tables. Fiscal Year 2013. Washington, 2013. P. 22.

В Соединенных Штатах Америки 1930-х годов на государственном уровне стало уделяться внимание социальному развитию страны, в связи с чем получил распространение термин «государство благосостояния» – welfare state¹³⁷, под которым подразумевалась ключевая роль государства в создании достойных условий жизни для своих граждан. Этот термин впервые стал использоваться в период нахождения у власти президента Рузвельта, когда был принят Закон о социальном страховании 1935 года (Social Security Act of 1935), согласно которому в рамках системы социального обеспечения были созданы пенсионные фонды и предусматривались правительственные программы для целого ряда категорий населения – пенсионеров, недееспособных, безработных; семей с детьми, имеющих низкие доходы. В соответствии с этим законом была учреждена программа «Помощь детям-иждивенцам» (Aid to Dependent Children)¹³⁸, в рамках которой нуждающиеся семьи могли в течение нелимитированного срока получать правительственные выплаты, представлявшие собой так называемые «ограниченные вспомоществования» (capped entitlements), то есть их максимальная сумма утверждалась конгрессом ежегодно, и государство не имело права выходить за ее пределы. В 1962 году в сфере господдержки был сделан акцент на семью, и программа получила название «Помощь семьям с детьми на иждивении» (Aid to Families with Dependent Children – AFDC)¹³⁹.

В 1963 году произошли глубокие изменения в социальной политике государства вследствие проведения президентом-демократом Л.Б. Джонсоном комплекса мер, о которых упоминалось ранее и целью которых являлось построение так называемого «Великого общества», в котором будет искоренена бедность. Во-первых, стали функционировать две крупнейшие федеральные программы для оказания медицинской помощи, которые в дальнейшем составят до трети обязательных ежегодных расходов бюджета страны: «Медикэр» для пенсионеров и «Медикейд» для беднейших

¹³⁷ *Trattner W. From Poor Law to Welfare State, 6th Edition: A History of Social Welfare in America. N.Y., 2007. P. 15.*

¹³⁸ Подробнее о программе см. <http://www.ssa.gov>.

¹³⁹ Подробнее о программе см. <http://www.ssa.gov>.

слоев американцев¹⁴⁰. Важнейшей частью социального страхования стала программа «Медикэр», состоявшая из частей А (лечение в госпитале) и Б (амбулаторное лечение). Фонд части А, финансируемой за счет 2,9-процентного подоходного налога, выплачиваемого совместно работниками и работодателями, по расчетам, должен был иссякнуть в 2001 году¹⁴¹. Что касается части Б, финансируемой за счет общих доходов государства, то здесь ситуация была не так критична, однако рост затрат на амбулаторное лечение увеличивал расходы государства и бюджетный дефицит в целом.

Во-вторых, по сути, впервые государство стало системно участвовать в финансировании образования (хотя надо отметить, что еще в марте 1962 года в рамках программы «Новые рубежи» был впервые запущен государственный проект обучения и подготовки рабочих кадров). Позднее был принят ряд законов в области образования, в результате которых в 1965 году появилась программа «Хэд старт» (Head Start)¹⁴², запущенная для предоставления дошкольного образования, медицинской помощи и питания детям из бедных семей в возрасте от трех до пяти лет. Изначально программа, нацеленная на помощь детям из неполных семей, независимо от того, имел родитель работу или нет, представляла собой шестинедельную летнюю программу, но в начале 1980-х годов стала круглогодичной. Также впервые появились федеральные стипендии для студентов высших учебных заведений и образовательные кредиты под более низкие проценты, чем остальные виды кредитования¹⁴³. Однако единых государственных стандартов в области образования по-прежнему не существовало, и сохранялась достаточно существенная разница в успеваемости между бедными и богатыми, а также между белыми и представителями различных меньшинств.

¹⁴⁰ Подробнее о программах см. Health Insurance and Health Services. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://http://www.ssa.gov>.

¹⁴¹ Davis P. Medicare: History of Part A Trust Fund Insolvency Projections. Congressional Research Service, May 2009. P. 1.

¹⁴² Office of Head Start. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://acf.hhs.gov>.

¹⁴³ Johnson L.B. Remarks Upon Signing the Higher Education Facilities Act. December 16, 1963. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://presidency.ucsb.edu>.

В вышеупомянутый период успешного развития США американские президенты использовали различные способы, чтобы «подогреть» экономический рост, наиболее распространенным из них была инфляция. Особенно устойчиво тенденция ее увеличения начала прослеживаться с 1973 года (в период нефтяного эмбарго стран-членов ОПЕК, которое привело к глубокому экономическому кризису) и до начала 1980-х годов¹⁴⁴ – прихода к власти Рональда Рейгана.

Кризис, в котором тесно переплелись циклический спад производства и конкурентное преимущество иностранных товаров на американском рынке, валютно-финансовые проблемы и резкое подорожание сырья и энергоносителей, принял затяжной характер и длился около 10 лет¹⁴⁵. Во время данного кризиса стагнация в сочетании с безработицей усугублялась небывалой инфляцией. Для обозначения этого явления принято использовать термин «стагфляция», впервые употребленный британским политиком И. Маклеодом¹⁴⁶ в 1965 году. Важно отметить, что в результате спада впервые за послевоенные годы резко вырос дефицит федерального бюджета, достигший в 1980 году величины в 73,8 млрд долл.¹⁴⁷

Невозможность решения комплекса назревших проблем прежними методами из-за недоучета инфляционного фактора, обострения международной конкуренции и постепенной глобализации, ограничивающей регулирующие функции отдельного государства, привела к кризису неокейнсианства¹⁴⁸, на смену которому пришло несколько различных экономических концепций. Наиболее популярной из них стала так называемая экономика предложения (supply-side economics)¹⁴⁹, авторами которой были американские экономисты А. Лаффер, Р. Манделл и другие, во многом опиравшиеся на монетарную теорию М. Фридмена.

¹⁴⁴ Consumer Price Index. U.S. Department Of Labor. Bureau of Labor Statistics. Washington, D.C., 2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ftp.bls.gov/pub/special.requests>.

¹⁴⁵ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 67–72, 77–78.

¹⁴⁶ Mankiw G. Principles of Macroeconomics. N. Y., 2011. P. 464.

¹⁴⁷ The Universal Almanac 1997. Ed. by Wright J. Kansas City, 1996. P. 261.

¹⁴⁸ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 154–158.

¹⁴⁹ Основные авторы этой концепции – Нобелевский лауреат Милтон Фридмен, Герберт Штейн, Артур Лаффер.

Суть новой концепции сводилась к следующему: чтобы стимулировать частный бизнес и инвестиции на основе сбережений, необходимо максимально устранить препятствия для производства (предложения) товаров, в частности, снизить корпоративные и личные подоходные налоги и налоги на добавленную стоимость, а также сильно ограничить регулирующую роль государства функцией общего надзора. Важными условиями достижения экономического подъема ставились масштабные сокращения государственных расходов (в том числе на социальные нужды) и ликвидация бюджетного дефицита с целью скорейшего снижения инфляции¹⁵⁰.

Вышеупомянутая экономическая теория оказалась близка возглавившему консервативное крыло республиканской партии президенту Рональду Рейгану (1981–1989 гг.), который отказался от борьбы с безработицей, неизбежно приводящей к еще большей инфляции (в январе 1980 года она составила 13,5%¹⁵¹, с такими цифрами в мирное время американцы еще не сталкивались), и от поддержки профсоюзов, которые подлежали роспуску при малейшей попытке стачечной борьбы за поддержание занятости и уровня зарплаты. Надо подчеркнуть, что эти меры, предпринимавшиеся президентом, во многом противоречили базовым демократическим ценностям и традиционной социально-экономической политике США.

Таким образом, Рейган изменил вектор многолетнего развития страны, направив его в сторону, противоположную заявленной его предшественниками цели построения государства «всеобщего благосостояния»¹⁵². В частности, были проведены сокращения федеральных программ и налогов в первую очередь в пользу обеспеченных категорий населения.

¹⁵⁰ *Гарбузов В.Н.* Революция Рональда Рейгана. С. 159–165.

¹⁵¹ *Congressional Quarterly Guide to the Presidency.* Washington, 1989. P. 643.

¹⁵² *Гарбузов В.Н.* Революция Рональда Рейгана. С. 459.

Уже в феврале 1981 года Рейган изложил свою программу «Новое начало для Америки: программа экономического возрождения», суть которой заключалась в ликвидации за 3 – 4 года большей части основного блока федеральных социально-экономических программ, созданных еще Рузвельтом¹⁵³. Рейгановский план, направленный на уменьшение вмешательства федерального правительства во внутренние дела государства, прежде всего предлагал снижение налоговых ставок как предпочтительную альтернативу тратам федерального бюджета¹⁵⁴ (именно лозунг сокращения подоходных и корпоративных налогов принес победу Рейгану в 1980 году¹⁵⁵). Предлагалось также сокращение правительственных расходов (при этом необходимо отметить, что данное требование коснулось не всех расходных статей: с 1981 по 1987 годы доля военных расходов в бюджете увеличилась с 23,2 до 28,1% – рекордный уровень после 1974 года¹⁵⁶, а в период с 1981 по 1992 годы военные расходы в сумме должны были возрасти на 87,4 млрд долл.)¹⁵⁷; программа предусматривала совместный с ФРС контроль над массой денег в обращении и проведение стабильной кредитно-денежной политики на основе монетаристского подхода. Предусматривалось создание стимулов, побуждающих людей работать, сберегать и инвестировать; при этом подчеркивалось, что гарантируется сохранение системы социальной безопасности (Social safety net)¹⁵⁸. Автором этой программы был Д. Стокмэн, назначенный в 1980 году директором АБУ, а до этого входивший в Бюджетный комитет палаты представителей.

Необходимо отметить, что «консервативный поворот» Рейгана оказал непосредственное влияние на внутреннюю политику США на годы вперед, вплоть до начала 21 века; с начала 1980-х годов объектом особого внимания

¹⁵³ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 194–196.

¹⁵⁴ Pierson P. The Rise of Activist Government// The Transformation of American Politics. Activist Government and the Rise of Conservatism. Princeton, 2007. P. 31.

¹⁵⁵ Травкина Н.М. Бюджетная стратегия США до 2000 года // США – ЭПИ, 1995. № 10. С. 17.

¹⁵⁶ Historical Tables. Budget of the U.S. Government. Fiscal year 2013. Washington, 2012. Pp. 51–52.

¹⁵⁷ 1996 Budget of U.S. Government. Historical Tables. Pp. 40–41 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov>.

¹⁵⁸ The Public Papers of President Ronald W. Reagan. 1981. P. 116. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.reagan.utexas.edu>; Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 195.

стал дефицит федерального бюджета¹⁵⁹. Закон о бюджете на 1982 финансовый год предполагал самые большие за всю историю США сокращения расходов – 35,2 млрд долл.¹⁶⁰. Хотя в соответствии с законом секвестру подлежали все (кроме военной) статьи бюджета, значительная часть урезанных ассигнований (10,4 млрд долл.) пришлось на социальную сферу¹⁶¹.

Считая социальные программы прерогативой частного бизнеса и местных органов власти, рейганисты урезали в первую очередь те из них, что были предназначены для поддержки малоимущих американцев¹⁶² и касались оказания медицинской помощи, помощи семьям на содержание детей, выдачи продовольственных талонов и субсидий на питание в школе¹⁶³. Снизилась пособия по безработице, так как, по мнению Рейгана и его советников, большое пособие лишает людей стимула начать карьеру в другой области или получить работу в новых развивающихся отраслях промышленности или регионах¹⁶⁴. В то же время свертывалась программа общественных работ (в частности, ликвидировались 300 тыс. рабочих мест, предназначенных для трудоустройства безработных¹⁶⁵), и одновременно сокращались расходы на образование и профессиональное обучение, что, вопреки заявлениям Рейгана, лишь уменьшало шансы самой бедной и незащищенной части населения на трудоустройство в будущем.

Подобная политика привела к тому, что, например, на 52% сократилось финансирование программ обеспечения занятости и профессионального обучения; на 14% были урезаны расходы на образование, на 11% – помощь нуждающимся семьям с детьми и пр.¹⁶⁶.

¹⁵⁹ Травкина Н.М. Бюджетная стратегия США до 2000 года // США – ЭПИ, 1995. № 10. С. 15.

¹⁶⁰ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 231.

¹⁶¹ Там же.

¹⁶² Там же. С. 459.

¹⁶³ Там же. С. 194.

¹⁶⁴ Meeropol M. Surrender. How the Clinton Administration Completed the Reagan Revolution. Michigan, 1998. P. 122.

¹⁶⁵ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 231.

¹⁶⁶ Там же. С. 459.

Одним из главных создателей социальных программ 1970 – 1980-х годов и борцов за их сохранение и расширение был сенатор-демократ Д.П. Мойнихен, который считал неизбежным вмешательство государства в экономику, но признавал необходимость его ограничения и увеличения роли рыночных механизмов. К резкому сокращению социальной поддержки при Рейгане он, однако, отнесся весьма негативно, сказав, что «за три дня мы уничтожили законодательство, создававшееся в течение долгих 30 лет»¹⁶⁷. Забегая вперед, стоит все же отметить, что в 1988 году Мойнихену удалось провести Закон о защите семьи (Family Support Act of 1988¹⁶⁸), согласно которому программа «Помощь семьям с детьми на иждивении» претерпела некоторые изменения, самым главным из которых было то, что штаты получили возможность обязывать работодателей удерживать часть заработной платы родителей, которые бросили своих детей. Также в рамках вышеупомянутого закона была введена программа «Возможность найти работу и обучение первичным навыкам» (JOBS), нацеленная на помощь в трудоустройстве получателей социальной помощи, на увеличение их доходов и, следовательно, их максимально быстрый отказ от пособий. Кроме того, в целях сокращения правительственных расходов на социальные нужды были ужесточены требования к установлению отцовства и взысканию алиментов для нуждающихся детей¹⁶⁹. Тем самым были сделаны первые шаги к принципиальному преобразованию системы социального обеспечения на основе новых подходов, впоследствии использованных Клинтоном.

Что касается экономического развития страны, то 13 августа 1981 года был подписан Закон о восстановлении экономики при помощи налогов (Economic Recovery Tax Act – ERTA). Согласно этому документу, ставки на личные доходы граждан подлежали сокращению на 25% в трехлетний срок; в то же время с 28 до 20% снижался налог на прибыль, а на все виды доходов

¹⁶⁷ US News & World Report. 1981, October 5. Pp. 22–25.

¹⁶⁸ Family Support Act of 1988. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://irp.wisc.edu>.

¹⁶⁹ Ibid.

устанавливалась единая ставка, уменьшенная до 50%¹⁷⁰. Данный закон, принося выгоду состоятельным людям и бизнесу, никак не способствовал облегчению участи граждан с низким уровнем дохода, к тому же пострадавших от урезания социальных льгот и программ.

Кризисные события 1981 года (финансовый обвал, рост безработицы, экономический спад) поставили под вопрос как таковую концепцию экономики предложения и вызвали сомнения в ее работоспособности даже у директора АБУ Стокмана – соратника Рейгана¹⁷¹. Снижение налогов и госрасходов не сократило дефицита бюджета; наоборот, в 1982 году он вырос до величины в 128 млрд долл.¹⁷². Все это продемонстрировало невозможность решить проблему саморегуляции рынков монетаристскими методами, сокращением трат и снижением налогов, как на то надеялись рыночники-республиканцы. Под давлением конгресса исполнительная власть была вынуждена принять ряд компромиссных документов (например, Закон о налоговой справедливости и финансовой ответственности (Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982), Закон о сокращении дефицита бюджета (Deficit Reduction Act of 1984)¹⁷³, значительно урезавших налоговые сокращения и льготы, а также вернуться к краткосрочным методам кейнсианского антикризисного регулирования.

Несмотря на принимаемые меры, бюджетная проблема и борьба с ней приняла в годы правления Рейгана хронический характер: в 1985 году конгресс вынужден был утвердить очередной Закон о сбалансированном бюджете и чрезвычайном контроле за дефицитом (Balanced and Emergency Control Act of 1985, неофициальное название – Закон Грэмма-Рудмана-Холлинкса), установивший границы допустимых бюджетных дефицитов и предусматривавший жесткие санкции за их нарушение¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 237.

¹⁷¹ Там же. С. 247–249.

¹⁷² Там же. С. 561; The Universal Almanac 1997. Ed. by Wright J. Kansas City, 1996. P. 261.

¹⁷³ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 264.

¹⁷⁴ Жидков О.А., Лафитский В.И. (ред.). Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 169.

Начавшийся в 1983 году шестилетний период роста экономики, обеспечивший новые рабочие места, а также выгодная работающему населению кредитно-денежная политика позволили значительной части людей жить в долг, покупая жилье, автомобили и прочее, повышая тем самым уровень жизни, обеспечивая электоральную поддержку проводимому курсу и способствуя избранию Рейгана на второй срок. Подъем, подстегнутый завершением начатой еще в 70-х годах XX века структурной перестройки экономики, быстро превращал ее из национальной в экономику открытого типа и переводил хозяйство на постиндустриальные рельсы¹⁷⁵. В то же время временный спад в 1986 году обнажил проблемы и неблагополучие в социальной сфере: ухудшение положения населения из-за роста процентных ставок, безработица среди молодежи, падение уровня жизни работников традиционных отраслей промышленности, пострадавших в ходе структурной реформы экономики. В целом же в стране отмечался невысокий уровень оплаты наемного труда из-за замораживания правительством роста минимальной заработной платы.

С периодом спада совпало принятие Закона о налоговой реформе 1986 года (The Tax Reform Act of 1986), установившего самые низкие налоговые ставки среди всех развитых стран мира: две ставки на личный подоходный налог – 15% и 28% (верхняя ставка была снижена с 50%, а нижняя поднята с 11%, что привело к увеличению имущественного неравенства)¹⁷⁶; самая высокая ставка корпоративного налога была снижена с 46 до 34%. Закон, однако, постепенно увеличивал пенсионный возраст и налог, взимаемый с и без того невысокой заработной платы.

Население незамедлительно отреагировало на ухудшение социальной ситуации в стране: после промежуточных выборов 1986 года демократы стали контролировать как сенат (их число в верхней палате конгресса

¹⁷⁵ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 449–450.

¹⁷⁶ Novack J. 10 Reasons Reagan Could Cut The Top Tax Rate To 28%, But Romney Can't. Forbes, 19 January 2014. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.forbes.com>.

увеличилось с 47 до 55 мест)¹⁷⁷, так и палату представителей. Это привело к ситуации разделенного правления, заставившего президента проводить более умеренную политику. Исследователями заостряется внимание на том, что в значительной степени во второй половине XX века население США оставалось ориентированным на демократов; они стабильно сохраняли преимущество в большинстве выделяемых политической статистикой социальных и региональных групп. Это объяснялось тем, что наличие серьезных социальных проблем в жизни американского общества делало привлекательной либеральную альтернативу в их решении. Американцы выказывали, таким образом, предпочтение демократической партии в решении тех вопросов внутренней политики, которые более ассоциируются с деятельностью конгресса: бедность, безработица, здравоохранение, а также расовые взаимоотношения. Все это обеспечивало устойчивость «демократического пространства», так же, как и победы демократов на выборах в конгресс при усилении в целом умеренно-консервативных, республиканских настроений. Республиканцы в восприятии электората имели преимущество в решении задач внешней и оборонной политики – сферах, где особая роль отводилась исполнительной власти¹⁷⁸.

Политика, которая проводилась после рецессии 1974 года, ознаменовалась значительным увеличением роли правительства в экономике, которое продолжалось до 1979 года; Рейган же приложил немалые усилия, чтобы изменить эту тенденцию, однако при нем вмешательство государства во внутривнутриполитическое развитие сохранялось, хотя и значительно модернизировалось в соответствии с требованиями времени¹⁷⁹. До сих пор спорят по поводу успешности и последствий такой политики. Ряд исследователей считают, что меры Рейгана в области государственного регулирования были гораздо эффективнее, чем его предшественников¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 400.

¹⁷⁸ The Gallup Poll. Public Opinion. N. Y., 1991. Pp. 198 – 199.

¹⁷⁹ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 449.

¹⁸⁰ The Gallup Poll. Public Opinion. N. Y., 1991. P. 2.

В то же время другие¹⁸¹ полагают, что именно излишнее дерегулирование привело к проблемам, выразившимся в обвалах фондовых рынков 1981 и 1987 гг., а также кризисе учреждений ипотечного кредитования и последовавшей затем рецессии 1991 г. Забегая вперед, можно увидеть отдаленные последствия финансового дерегулирования, наступившие значительно позднее и выразившиеся в масштабном кризисе начала XXI века.

К положительным итогам президентства Рейгана можно отнести обуздание инфляции (в 1980 году она была 10%-ной, а к 1988 году сократилась на две трети и составила всего 4%)¹⁸², что рейганисты считали своим главным экономическим достижением¹⁸³; снижение безработицы (1982 год – 9,74%, 1988 год – 5,5%); 73 месяца непрерывного экономического подъема; сокращение налогов (на 25% в 1981 – 1983 гг.); уменьшение регулирующих функций государства (число сотрудников федеральных ведомств сократилось на 5%); приток иностранных инвестиций; рост уровня жизни¹⁸⁴.

Но были и негативные итоги, имевшие долговременные последствия и влияние на политику будущих президентов страны, в особенности Дж. Буша-старшего и Б. Клинтона. Прежде всего необходимо отметить проблему финансовой нестабильности, которая проявлялась в банкротствах банков¹⁸⁵ и биржевых кризисах, а также в запуске рискованных финансовых операций с ценными бумагами (торговля деривативами¹⁸⁶ и пр.), о которых будет говориться позднее. В 80-е годы жертвами нестабильности стали прежде

¹⁸¹ *Гарбузов В.Н.* Революция Рональда Рейгана. С. 243, 417 – 419; *Стиглиц Дж.* Ревущие девяностые. Семена развала. М., 2005. С. 133 – 134.

¹⁸² *Niskanen W. A.* "Reaganomics". The Concise Encyclopedia of Economics. Retrieved 2007-05-22. P. 156.

¹⁸³ *Гарбузов В.Н.* Революция Рональда Рейгана. С. 445.

¹⁸⁴ *Там же.* С. 447, 451.

¹⁸⁵ *Там же.* С. 455.

¹⁸⁶ Деривативы – внебиржевые ценные бумаги (долговые обязательства, права на совершение сделок, позднее – структурные облигации и др.), поначалу предназначавшиеся для страхования рисков при межбанковских расчетах и, по существу, позволившие превратить долги в своеобразную «валюту» при подобных операциях. Не отраженные в биржевых отчетах, сделки с деривативами сделали их источником повышенного риска. Наиболее надежными среди них считаются те, которые прогарантированы казначейством США в счет государственного долга.

всего представители среднего класса – клиенты банков ипотечного кредитования.

Вхождение «постиндустриальной» экономики США в систему глобальных рынков, наряду с положительными последствиями (ростом инвестиций, кредитов, дешевого импорта), привело к значительному увеличению дефицита торгового баланса, снижению конкурентоспособности американской продукции и росту незащищенности рабочей силы от внешней конъюнктуры¹⁸⁷.

Одновременно росла зависимость от состояния мировых рынков и экономики США в целом, о чем свидетельствовал быстрый рост госдолга, увеличившегося за период правления Рейгана в 2,9 раза и, соответственно, привнесшего дополнительную 14% нагрузку на расходную часть бюджета в виде выплаты процентов по обслуживанию госдолга¹⁸⁸. Вопреки обещаниям, почти на четверть возросли траты государства, в чем немалую роль сыграли расходы на оборону – традиционный «локомотив» американской экономики¹⁸⁹. Одно из главных предвыборных обещаний Рейгана¹⁹⁰ – сократить дефицит бюджета – так и осталось невыполненным. Наоборот, за 8 лет дефицит вырос в 2,1 раза и достиг 155 млрд долл.¹⁹¹ Не удалось Рейгану и значительно уменьшить социальные расходы: наиболее затратные из них оказались надежно защищены законодательно задолго до прихода консерваторов к власти; они не зависели от желания президента и его команды демонтировать основы «государства благосостояния»¹⁹².

В то же время дефицит бюджета и связанное с ним сокращение не защищенных законом дискреционных социальных программ, а также

¹⁸⁷ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 231.

¹⁸⁸ The Universal Almanac 1997. Ed. by Wright J. Kansas City, 1996. P. 261.

¹⁸⁹ Stein H. Presidential Economics: the Making of Economic Policy from Roosevelt to Clinton. Washington, 1994. P. 465.

¹⁹⁰ Hager G., Pianin E. Mirage. Why Neither Democrats Nor Republicans Can Balance the Budget, End the Deficit and Satisfy the Public. N. Y., 1997. P. 101.

¹⁹¹ The Universal Almanac 1997. Kansas City, 1996. P. 261.

¹⁹² Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 459.

проводимая налоговая политика наиболее отрицательно сказались на жизни малоимущих¹⁹³ и увеличили социальное расслоение.

Преемник Рейгана Джордж Буш-старший (1989 – 1993 гг.), продолживший неоконсервативную политику предшественника, получившую название «рейганомика без Рейгана», вновь поставил вопрос ликвидации дефицита бюджета во главу угла, однако также не смог справиться с поставленной задачей. Пришедший к власти на волне экономического подъема, вызванного рейганомикой, он очень скоро столкнулся с обратной стороной этой экономической стратегии – рецессией 1990 – 1991 гг. и ростом дефицита федерального бюджета, который составил в 1992 году 4,7% ВВП по сравнению с 2,8% в 1989 году¹⁹⁴. Именно эта рецессия, явившаяся результатом дерегулирования финансового сектора (в частности, разорения массы ссудосберегающих ассоциаций, по депозитам которых пришлось расплатиться из бюджета), породила к 1992 году 3,5 млн безработных и стала, по мнению видного экономиста Дж.Ю. Стиглица, причиной победы Клинтона на последовавших президентских выборах того же года¹⁹⁵.

Период с 1989 по 1992 годы стал временем самого медленного роста американской экономики за последние полвека¹⁹⁶: ВВП рос в среднем всего на 1,5% в год, а безработица оставалась на уровне 6% с ноября 1990 по 1992 год¹⁹⁷. Оказавшись под давлением демократов в конгрессе в ситуации разделенного правления, Дж. Буш был вынужден пойти на повышение налогов. Принятый в 1990 году закон «Об общих бюджетных согласованиях» (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990), увеличивший максимальную ставку налогообложения до 31%¹⁹⁸, а также установивший потолки для

¹⁹³ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 470.

¹⁹⁴ Budget of the U.S. Government. Historical Tables. Fiscal Year 2013. Washington, 2013. P. 24 – 25.

¹⁹⁵ Стиглиц Дж. Ревущие девяностые. Семена развала. М., 2005. С. 2, 48.

¹⁹⁶ Clinton W.J. Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. January 25, 1994// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 01. Washington, 1994. P. 95.

¹⁹⁷ Economic Report of the President. Washington, 1994. P. 22.

¹⁹⁸ Confronting the Monster//The Economist. November 20–26, 2010. P. 29–31.

дискреционных расходов¹⁹⁹ и сокративший обязательные расходные статьи, оказался весьма успешным для американской экономики. Он устанавливал четкий баланс между налогами и расходами: каждое сокращение налогов должно было компенсироваться сокращением расходов, а увеличение льгот – ростом налогов. Этот закон был даже назван предательским по отношению к политике Рейгана²⁰⁰, но данная мера в конечном итоге сократила займы и замедлила рост расходов.

В вопросах социальной политики Буш в основном стоял на тех же позициях, что и его предшественник, хотя в своем ежегодном обращении к стране в 1990 году, подчеркивая значимость некоторых социальных программ в своей внутренней политике, он назвал себя «президентом образования»²⁰¹. Была провозглашена достаточно амбициозная программа «Америка 2000: стратегия образования»²⁰², направленная на улучшение достижений американских школьников и студентов. К заявленному 2000 году они должны были стать первыми в мире в области точных наук; каждый ребенок должен был поступать в первый класс готовым к обучению; количество выпускников средней школы должно было увеличиться, а в школах предстояло покончить с употреблением наркотиков. Интересно отметить, что Клинтон, тогдашний губернатор Арканзаса, присутствовал на этом выступлении Буша, и президент поблагодарил его за активное участие в развитии системы образования в Америке. Однако президент Буш не уточнял, на какие средства будут достигаться поставленные цели в условиях огромного бюджетного дефицита²⁰³. Ряд пунктов программы «Америка

¹⁹⁹ Дискреционные расходы – расходы американского бюджета, которые не закреплены законодательно и утверждаются конгрессом ежегодно через билли ассигнования. Таких биллей принимается 12, в том числе по военным расходам, расходам в сфере образования, торговли, сельского хозяйства, трудоустройства; они составляют от 30 до 40% бюджета страны.

²⁰⁰ Germond J., Witcover J. *Mad as Hell: Revolt at the Ballot Box*. N. Y., 1992. P. 350.

²⁰¹ Bush G. Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. January 31, 1990// Public Papers of the Presidents of the United States. Bush, G. H. W. Book 01. Washington, 1990. P. 102.

²⁰² Federal Education Policy and the States, 1945–2009. The George H.W. Bush Years: America 2000 Proposed. U.S. Department of Education. N.Y. State Archives. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.archives.nysed.gov>.

²⁰³ Bush G. Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. January 31, 1990// Public Papers of the Presidents of the United States. Bush, G. H. W. Book 01. Washington, 1990. P. 103.

2000», не реализованных Бушем из-за войны в Персидском заливе, в дальнейшем будут поставлены на повестку дня Клинтоном.

Подводя итоги 12-летнего консервативного курса, надо отметить особенность «рейганомии» с ее ведущей ролью оборонного комплекса и высокими военными расходами, которые на протяжении всего послевоенного периода служили катализатором развития экономики в целом: на этот раз подъем на фоне резкого увеличения военного бюджета оказался явно недостаточным даже для того, чтобы остановить рост дефицита бюджета и внешнего долга. Несмотря на успешные действия США в Персидском заливе, снизившие в начале 90-х годов цены на нефть, среднегодовые темпы роста ВВП в 80-е годы (3,4%), превысив средний прирост в кризисные 70-е, оказались все же ниже темпов роста времен промышленного «бума» 50-х – 60-х годов.²⁰⁴ В то же время рецессия 1991 года со всей очевидностью продемонстрировала издержки экономики предложения – рыночного дерегулирования финансовой сферы на фоне снижения налогов и проведения жесткой монетаристской политики.

В период консервативного курса наблюдался лишь незначительный рост ВВП на душу населения; не росли доходы семей среднего класса, напротив, многие из них, как и малообеспеченные семьи, стали жить хуже. Распределение доходов оказалось самым неравномерным за всю послевоенную американскую историю. Росли как дефицит бюджета, так и государственные займы, что превратило Америку из крупнейшего кредитора в крупнейшего должника²⁰⁵. К началу 1990-х годов наметились и большие трудности в социальной сфере. В период с конца 1960-х годов стоимость социального страхования, включая страховку для престарелых, инвалидов и в случае смерти, выросла с 17 до 250 млрд долл.²⁰⁶ Расходы на программы «Медикэр» и «Медикейд» увеличились до 150 млрд долл.; общая стоимость помощи семьям с детьми на иждивении, талонов на еду и дополнительных

²⁰⁴ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 79.

²⁰⁵ Economic Report of the President. Washington, 1994. P. 21.

²⁰⁶ Budget of US Government. Historical Tables. The Budget for Fiscal Year 2008. Washington, 2007. P. 125.

расходов на социальное страхование составляла 3 млрд долл. в 1965 и уже 40 млрд долл. в 1990 году. Доля федерального бюджета, уходившая на эти программы, увеличилась за этот период с 17 до 35%, с 2,9% ВВП до 8,1%. Стоимость программ вспомоществования (entitlement budget) составляла в 1990 году половину оборонных расходов и была в два раза больше внутренних дискреционных расходов²⁰⁷, что явно говорило о необходимости их глубокого реформирования.

Однако ряд исследователей полагают считать ошибкой, что величина социальных расходов государства «всеобщего благосостояния» лежала в основе выросшего к началу 90-х годов дефицита; этот рост, по их мнению, не был результатом масштабных налоговых сокращений Рейгана²⁰⁸; также его нельзя приписать стремлению увеличить льготы или запустить новые федеральные программы; не способствовало этому и увеличение оборонных расходов: к 1990 году их доля в ВВП была не намного больше, чем в 1980 году²⁰⁹. Дефицит стал вновь расти в конце срока Буша-старшего в основном из-за рецессии, роста стоимости здравоохранения и финансовой помощи заемщикам. Однако не стоит сбрасывать со счетов и факторы, положившие началу процесса накопления дефицита при Рейгане (главным образом обслуживание внешнего долга и налоговые льготы)²¹⁰; главной же причиной, все дальше уводящей от продекларированной рейганомикой цели (достижение сбалансированного бюджета как показателя саморегулирования рыночного хозяйственного механизма), являлась, очевидно, неработоспособность в долгосрочной перспективе выбранной модели развития (экономики предложения).

Таким образом, можно констатировать, что к началу 1980-х годов бюджетный фактор из экономической категории в значительной степени

²⁰⁷ Melnick R.S. Between the Lines. Interpreting Welfare Rights. Washington, 1994. P. 41.

²⁰⁸ Pierson P. The Deficit and the Politics of Domestic Reform// The Social Divide. Political Parties and the Future of Activist Government. Edited by Margaret Weir. Washington, 1998. P. 129.

²⁰⁹ Pierson P. The Deficit and the Politics of Domestic Reform// The Social Divide. Political Parties and the Future of Activist Government. Edited by Margaret Weir. Washington, 1998. P. 131.

²¹⁰ Дейкин А.И. Философия американского бюджета и роль дефицитов// США и Канада: экономика, политика, культура. 2000, № 1. С. 20 –21.

превратился в категорию идеологическую и вышел на одно из первых мест в американской внутренней политике.

Бюджетная реформа 1974 года в значительной степени способствовала укреплению фискальной дисциплины на уровне федерального правительства США, однако она не смогла решить проблему дефицита и растущего в геометрической прогрессии государственного долга. В середине 1980-х и начале 1990-х годов были приняты законы, направленные на ужесточение контроля за показателями бюджетного дефицита и его ликвидацию, однако в целом эти меры были малоэффективными, и сбалансирование бюджета оказалось в списке наиболее актуальных задач президента Б. Клинтона. Отступление от политики Рейгана, при котором установилась тенденция роста дефицита – в частности, увеличение налогов при Буше – принесло значительные доходы²¹¹, однако было очевидно, что этого недостаточно и нулевой дефицит бюджета был невозможен без коренных перемен в идеологии и политическом курсе.

Не менее активного вмешательства требовал и ряд других задач: реформирование системы социального вспомоществования на иных, нежели ранее, принципах, а также снижение показателей бедности, безработицы и повышение образовательного уровня людей. Расширение возможностей получения образования и участие в программах переквалификации было необходимым условием повышения уровня занятости и конкурентоспособности на рынке труда в условиях глобальной экономики; ситуация же на этом рынке складывалась не в пользу работников-американцев. Многолетняя тенденция роста уровня безработицы (в 1973 г. менее 5%, в 1993 г. – более 7%, а также бедности (11% и 15% соответственно)²¹² свидетельствовала, однако, не только о слабой подготовке рабочей силы, но и о неэффективном механизме функционирования системы социального обеспечения, в рамках которой суммарные правительственные

²¹¹ Schick A. The Federal Budget: Politics, Policy, Process. Washington, 2000. P. vi.

²¹² Economic Report of the President. Washington, 1995. Pp. 178; 320.

выплаты нуждающимся (включая образование) составляли в сумме более 30% ВВП²¹³). Особенно настораживал рост числа бедных детей (в 1,6 раза за последние 20 лет)²¹⁴, что говорило о необходимости менять консервативный курс, ослабивший поддержку самых бедных семей.

Особую сложность представляла ситуация в здравоохранении, проблемы которого изложены в диссертационной работе Гулемпинченко О.В.²¹⁵ и на которых нет смысла останавливаться подробно. О масштабах проблемы может лишь свидетельствовать тот факт, что 37 млн американцев не имели в 1988 году медицинской страховки²¹⁶.

К началу 1990-х годов сложились условия, благоприятные для выполнения вышеупомянутых задач и смены прежнего консервативного курса: завершение «холодной войны» позволяло высвободить средства из оборонного бюджета и направить их на устранение социальных проблем, накапливавшихся в течение предыдущего десятилетия. Реализация этого, однако, была неосуществима без решения бюджетного вопроса, поскольку все социальные инициативы будущего президента требовали немалых финансовых затрат, и конгресс не мог согласиться на ассигнования больших средств на социальные нужды при громадном дефиците бюджета и внешнем долге.

Таким образом, кандидат в президенты США Клинтон, получивший в наследство от предшественников комплекс противоречивых проблем, оказался в начале правления перед непростым выбором приоритетов, который неизбежно приобрел особый политический смысл. С одной стороны, было необходимо сразу продемонстрировать избирателям и сторонникам смену прежнего курса, проводимого республиканцами-консерваторами, для которых первоочередное решение бюджетного вопроса

²¹³ Hacker J. The Divided Welfare State. N. Y., 2002. P. 31.

²¹⁴ Economic Report of the President. Washington, 1995. Pp. 178; 320.

²¹⁵ Гулемпинченко О.В. Роль демократической партии и групп интересов в борьбе за реформу здравоохранения в США в период администраций У. Клинтона и Б. Обамы. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2012.

²¹⁶ Tolchin M. The Nation: 37 Million Uninsured; Turning to the Biggest Gap In U.S. Health Coverage. New York Times, December 25, 1988. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

имело политическое значение. С другой стороны, символический отказ от этого приоритета в пользу немедленных масштабных социальных преобразований означал бы практическую их неосуществимость вне решения бюджетной проблемы. В разрешении этого противоречия, по сути, проявилась инерционность логики принятия решений, не позволявшей круто менять предшествующий курс, заставлявшей лавировать и идти на компромиссы. Подобная тактика, как мы увидим далее, будет характерна для всего периода президентства Клинтона.

§2. Выстраивание бюджетной и социальной политики в начале первого срока президентства Клинтона.

Стремление Клинтона изменить политический курс стало очевидным после официального вступления губернатора Арканзаса в избирательную гонку 1992 года. Будущий президент в своих выступлениях часто говорил о том, что его предшественник Джордж Буш-старший не уделял должного внимания внутренней политике и при нем темпы роста экономики, доходов и увеличение количества рабочих мест были самыми медленными со времен Великой депрессии. Лидеры демократической партии в своей платформе обвиняли республиканцев, долгое время контролировавших Белый дом, в том, что они принесли стране процветание, оказавшееся фальшивым и хрупким, поскольку оно достигалось за счет займов, а не доходов. В результате такой политики страна, по словам Клинтона, оказалась в непростой социально-экономической ситуации: «Два десятилетия низкой производительности труда, низких темпов роста и отсутствия динамики заработной платы, постоянной безработицы и неполной занятости рабочей силы; годы огромных бюджетных дефицитов и сокращающихся инвестиций, быстро растущей стоимости здравоохранения и отсутствия медицинских страховок для миллионов американцев; огромное количество бедных детей...

нашей стране нужно новое направление»²¹⁷. Таким образом, в избирательной кампании 1992 года Клинтон старался представить себя кандидатом, который способен привести глубокие изменения во многие сферы жизни, в частности ускорить экономическое развитие страны²¹⁸.

Решение вышеупомянутых проблем предполагалось в рамках нового подхода, поскольку будущий 42-й президент США представлял отдельное крыло своей партии – «новых демократов», которые высказывали нетрадиционные для своих однопартийцев идеи и стремились сочетать ряд программных позиций как республиканской, так и демократической партий. Эта группировка появилась в 1985 году во многом благодаря Совету Демократического Лидерства (СДЛ)²¹⁹; он был похож на кокус партии в конгрессе, однако являлся неофициальной организацией, призванной формировать вектор движения национальной партии. В мае 1990 года Клинтон стал первым председателем СДЛ, не представлявшим федеральную власть. В число «новых демократов» входил сам Клинтон; его напарник, кандидат на пост вице-президента А. Гор; основатель СДЛ, советник Картера и Клинтона по различным внутривнутриполитическим вопросам А. Фром; сенатор от Джорджии С. Нанн; губернатор Вирджинии Д. Уайлдер и сенатор от Массачусетса П. Тсонгас²²⁰. «Новые демократы» олицетворяли новое течение в СДЛ и ставили своей задачей реформировать либеральный политический курс демократической партии, вернуть ведущие политические позиции, утраченные из-за несовпадения проводимого ей до сих пор курса с консервативными настроениями, распространенными в обществе. Новый курс, напротив, должен был привлечь к демократам голоса белых рабочих и избирателей среднего класса, которые отдавали предпочтение республиканцам в 1980-е годы.

²¹⁷ Clinton W.J. Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. February 17, 1993 // Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 1. Washington, 1993.

²¹⁸ 1992 Democratic Party Platform. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.presidency.ucsb.edu/Shaw C. M. President Clinton's First Term: Matching Campaign Promises with Presidential Performances// Congress & the Presidency, Spring 98, Vol. 25, Issue 1. Database: America: History and Life. P. 25>.

²¹⁹ Подробнее см. Democratic Leadership Council. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.dlc.org>.

²²⁰ From A. The New Democrats and Their Return to Power. N. Y., 2013. Pp. 69, 122–123.

Клинтон предлагал центристскую концепцию «третьего пути», которая, по его мнению, не была ни консервативной, ни либеральной. «Она другая – и в то же время она и то, и другое одновременно»²²¹, – говорил он. В основе нового подхода лежали подчеркнута прагматические идеи, которые прежде всего должны были способствовать успешному развитию так называемой «новой экономики» («экономики знаний»)²²² и достижению конкурентоспособности и необходимой социальной защищенности людей в новых условиях. Деидеологизация нового курса демократов проявлялась в заимствовании ряда программных положений противников (рейгановских консерваторов), таких, как ликвидация бюджетного дефицита, реформа дорогостоящей социальной сферы, стимулирование личной ответственности и рыночных механизмов, ограничение государственного администрирования. В то же время эти заимствования сочетались с мерами традиционной либерально-демократической направленности (прогрессивным налогообложением, использованием государственных рычагов для эффективного управления экономикой, инвестирования, контроля за чистотой бизнеса, обеспечения занятости, безопасности, социальной защиты и пр.).

Платформа СДЛ 1992 года получила название «Новое соглашение с американским народом», ее ключевыми приоритетами провозглашались «возможности, ответственность, воссоздание общности и национальная безопасность»²²³. Утверждалось, что лишь модернизационный рывок, осуществленный сплотившимся обществом и бизнесом под руководством государства, способен предоставить каждому новые широкие возможности и обеспечить безопасность; однако ответственность за эффективное

²²¹ Toner R. Arkansas' Clinton Enters The '92 Race for President// New York Times, 4 October 1991. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>; Announcement of Candidacy for President by Bill Clinton, 3 Oct. 1991, quoted by Levin R.E. Bill Clinton: the Inside Story. N. Y., 1992. P. 281.

²²² «Новая экономика» («экономика знаний», информационная экономика) – экономика, в которой главную роль играют умственная сила людей и технологии, обеспечивающие многократное ее возрастание. Ее особенность – главенствующая роль «человеческого капитала», его знания, умения по сравнению с техническими средствами, которые лишь позволяют воплотить идеи. Именно новые идеи, генерируемые людьми, являются основным источником экономического роста.

²²³ 1992 Democratic Party Platform.

использование возможностей должна быть переложена с государства на плечи каждого гражданина. Все это свидетельствовало о неминуемой перестройке демократами проводимой ими ранее внутренней политики. Надо отметить, что сами они объявляли предстоящие преобразования «революционными»²²⁴: предстояло глубоко реформировать работу правительства, предложить новую государственную стратегию развития экономики, провести масштабную модернизацию (в том числе бюджетной и социальной сфер) и вернуть экономике США лидерские позиции в мире.

С точки зрения бюджетной политики концепция Клинтона сочетала элементы теории самодостаточного индивидуализма, уходящей корнями в концепцию Адама Смита и нашедшей свое отражение в экономической политике Рейгана (предприниматели сами создают блага, приносящие выгоду всем, поэтому главная задача правительства – как можно меньше регулировать деятельность частного сектора, то есть фактически самоустраниться, предоставив это рынку) и теории активного вмешательства государства в экономику для предотвращения кризисных явлений. Признавались одновременно и эффективность, и несовершенство рынка, то есть правительство могло участвовать в экономической жизни, но лимитированно, не полностью заменяя рыночные механизмы регулирования, а лишь им помогая²²⁵.

Кроме этого, Клинтон рассматривал вариант кейнсианского подхода к управлению экономикой еще будучи губернатором Арканзаса, однако проблема с применением подобной модели состояла в том, что за годы пребывания у власти Рейгана и Буша страна накопила значительный структурный дефицит, который сохранялся и в хорошие, и в плохие времена, что не позволяло использовать традиционное дефицитное финансирование; однако такой кейнсианский прием, как целевое инвестирование, широко использовался в экономической практике в подобных ситуациях.

²²⁴ 1992 Democratic Party Platform.

²²⁵ Economic Report of the President. Washington, 1997. Pp. 3 – 25.

Предвыборные обещания демократической партии в экономической сфере в основном сводились к решению трех задач: борьбы с безработицей и медленными темпами роста экономики; повышения конкурентоспособности экономики США для успешного соревнования с Японией и Германией и изменения устойчивой тенденции ухудшения уровня жизни американцев²²⁶.

В 1992 году Клинтон, будучи кандидатом на пост президента, произнес программную речь, в которой, осудив застой, вызванный проведением экономической политики Рейгана и Буша, пообещал создать новую, динамичную модель капитализма, эффективно управляемого государством. Было особо подчеркнуто, что экономический рост в условиях открытости мировым рынкам и конкуренции прежде всего зависит от развития новых технологий, образования и инвестиций в эти направления²²⁷.

В своей концепции «новые демократы» отрицали налоговый консерватизм, выступая за налогообложение, пропорциональное доходам граждан; при этом предполагалось поднять налоги для богатых и сократить их для среднего класса²²⁸, для тех, кто зарабатывал меньше 30 тыс. долл. в год. Новизну заключала та часть программы, где предлагались меры по оптимизации государственного вмешательства в экономику, заключающиеся в отказе от излишнего администрирования, значительном сокращении государственного аппарата и расходов на его содержание (на 3% в год в течение 4 лет), избавлении от ряда управленческих функций. Новая концепция вновь возвращалась к таким традиционным приоритетам экономического развития, как крупные инфраструктурные инвестиционные проекты, организация общественных работ для создания рабочих мест; в то же время предлагались новые актуальные направления вложения средств (конверсии оборонных программ, транспорт, информационная сеть и ряд других), дающие права на льготное налогообложение. Особое внимание

²²⁶ 1992 Democratic Party Platform. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.presidency.ucsb.edu>; Shaw C. M. President Clinton's First Term: Matching Campaign Promises with Presidential Performances. P. 28.

²²⁷ Romano F. Clinton and Blair: the Economics of the Third Way// Journal of Economic and Social Policy. Vol. 10, January 2006. P. 7.

²²⁸ См. табл. 2 Приложений.

уделялось инвестициям в будущее (улучшению условий жизни и обучению детей и молодежи), а также переобучению рабочих кадров. Клинтон и Гор в своем программном документе избирательной кампании 1992 года суммировали это в формуле «То, сколько ты зарабатываешь, зависит от того, сколько и чему ты учился»²²⁹.

Наиболее же нетрадиционными для демократов были те разделы предлагаемой концепции социально-экономического развития, которые были посвящены первоочередным задачам: ликвидации дефицита федерального бюджета и реформе системы социального обеспечения на новых принципах. Новым являлся для однопартийцев Клинтона как сам выбор традиционного для консерваторов приоритета, так и предлагавшиеся способы устранения дефицита: наряду с сокращением затрат на оборону и государственный аппарат, увеличением налогов и рядом других мер, предлагалось значительно снизить расходы на социальную сферу, повысив ее эффективность в соответствии с лозунгом «работа лучше, чем социальное пособие».

Иных, нежели ранее, подходов требовала от демократов и социальная политика²³⁰. Сложившаяся еще со времен Рузвельта громоздкая система социального обеспечения требовала скорейшей ревизии не только в силу своей затратности, но и потому, что далеко не во всем соответствовала требованиям времени и «новой экономики». Мобильность, разнообразие видов и условий труда, высокая конкуренция и возросший риск неожиданно потерять работу, серьезные требования к квалификации рабочей силы диктовали необходимость пересмотра самой идеологии, принципов функционирования социальной системы и коррекции способов ее финансирования. Эволюционировало и само представление о приоритетности и актуальности ряда направлений социальной политики²³¹.

²²⁹ Clinton B., Gore A. Putting People First: How We Can All Change America. N. Y., 1992. P. 16.

²³⁰ Clinton W. J. President's Radio Address. February 03, 1993// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, William J. Book 01, Presidential Documents – January 20 to July 31, 1993. Washington, 1993. P. 87.

²³¹ Лебедева Л. Ф. США: государство и социальная политика. М., 2007. С. 44, 62–64, 67.

Реформа системы вспомоществования как раз стала для Клинтона одним из главных направлений социальной политики с самого начала президентской кампании 1992 года²³², одним из наиболее популярных ее лозунгов стал следующий: «Покончим с вспомоществованием в известном нам виде»²³³. Необходимо вспомнить, что эта система, представлявшая собой уже в 1980-х годах «нагромождение принятых в разные годы десятков и сотен программ, на 54% финансирувавшихся из федерального бюджета и нуждавшихся в серьезном пересмотре»²³⁴, уже подвергалась в 1982 году (в период правления Рейгана) значительным сокращениям, а в 1987 году вновь была предпринята попытка (правда, неудавшаяся) дальнейшего урезания ее финансирования²³⁵. В то же время, как показали итоги рейгановского механического секвестирования социальных расходов по ряду направлений, вливания бюджета в социальную сферу в целом не только не уменьшились, но, наоборот, постоянно увеличивались (от 394,9 млрд долл. до 490,4 млрд долл. в 1989 году), держась в пределах 9% ВВП²³⁶. Стало ясно, что цель Рейгана (постепенное уменьшение доли социальных расходов в федеральном бюджете, свидетельствующее об «уходе» государства из социальной сферы) так и не была достигнута путем простого урезания дорогостоящих программ. Более того, появилось понимание, что речь надо вести не о самоустранении государства, а об изменении характера его регулирующих функций, в том числе в области социальной политики. Выдвинув лозунг «лучшая социальная программа — это хорошая работа»²³⁷, «новые демократы», во многом согласные с необходимостью уменьшения социальной нагрузки на бюджет (особенно в условиях сокращения бюджетного дефицита), предложили

²³² Коняхина А.Г. Социальная политика администрации Билла Клинтона, 1992–1996 гг. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Краснодар, 2001. С. 149.

²³³ Clinton B. The New Covenant: Responsibility and Rebuilding the American Community. Remarks to Students at Georgetown University. Democratic Leadership Council. October 23, 1991. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.dlc.org>.

²³⁴ Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. С. 407.

²³⁵ Там же. С. 407–408.

²³⁶ Stein H. Presidential Economics: the Making of Economic Policy from Roosevelt to Clinton. Washington, 1994. P. 465.

²³⁷ Clinton B. Acceptance Speech to the DNC. N. Y., July 16, 1992. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.4president.org>.

сделать основной целью не бессрочное материальное поддержание бедных и их семей, а создание государством реальных условий и стимулов для постепенного отказа от пособий, устройства на работу и повышения социального статуса бедняков.

Приступая к преобразованиям, Клинтон, безусловно, учитывал политический аспект проблемы: идя по «стопам» консерваторов в сфере реформирования системы вспомоществования и включив часть идей предшественников в свою собственную предвыборную программу, будущий президент смог обеспечить себе поддержку со стороны умеренных республиканцев и той значительной части электората, которая все еще находилась под влиянием консервативных идей. Демократически же настроенный избиратель услышал от Клинтона резкую критику по поводу непродуманного сокращения ряда программ в области материнства и детства, помощи в трудоустройстве, в повышении квалификации и уровня образования, которое привело, на взгляд демократов, вовсе не к сокращению расходов бюджета на нужды бедных, а, наоборот, лишь увеличило количество тех, кто станет постоянным получателем тех или иных социальных пособий, не имея перспектив в будущем получить работу. Серьезным последствием подобных действий стал также рост преступности, что заставило демократов включить в свою программу пункт о совершенствовании полицейской системы²³⁸.

В рамках нового курса демократов именно вышеупомянутые направления в сфере вспомоществования (поддержка семей с детьми, трудоустройство, образование), изрядно «урезанные» вследствие консервативных реформ, стали главными приоритетами социальной политики будущего 42-го президента США.

Что касается охраны материнства и детства, а также трудоустройства получателей госпомощи, то к моменту прихода демократов к власти в США

²³⁸ Walker M. Clinton: the President They Deserve. Vintage, 1997. P. 307; Clinton B. The New Covenant: Responsibility and Rebuilding the American Community. Remarks to Students at Georgetown University. Democratic Leadership Council. October 23, 1991. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.dlc.org>.

действовали такие крупные федеральные программы, как «Помощь семьям с детьми на иждивении», «Возможность найти работу и обучение первичным навыкам» и «Экстренная помощь в чрезвычайных ситуациях», которые управлялись штатами, но спонсировались в основном из центра, а штаты давали от 17 до 50% средств. В среднем на программу уходило около 2% бюджета ежегодно (для сравнения: на одну из крупнейших социальных программ – «Медикейд» – примерно 6%): штаты выделяли примерно 10 млрд долл.²³⁹; а федеральное правительство – от 20 до 25 млрд долл., из которых 4 млрд долл. выдавалось на охрану детства²⁴⁰. Штаты устанавливали месячные выплаты по основной программе «Помощь семьям с детьми на иждивении» (их максимум – 821 доллар в месяц на семью с двумя детьми на Аляске, минимум – 137 долларов в Алабаме)²⁴¹, при этом примерные ежемесячные расходы семьи на одного ребенка составляли в 1993 году 212 долл.²⁴². Получатели вспомоществований также могли претендовать на получение продовольственных талонов и участие в программе «Медикейд».

К началу 1990-х годов назрела необходимость кардинального изменения подхода к социальному обеспечению, поскольку в годы «рейганомии» произошел перекося бюджетных расходов в сторону милитаризации. Так, если в 1979 году на 1 доллар оборонных расходов приходилось 2,02 доллара социальных трат, то в 1988 году – 1,7 «социальных» доллара²⁴³.

В 1980-е годы средства на охрану детства были урезаны примерно на 20%. Из-за отсутствия достойного дневного ухода за детьми многие получатели помощи, в первую очередь женщины-матери без мужа-кормильца не имели возможности устроиться на работу, достаточную для

²³⁹ Pear R. From Democrats, Another Welfare Plan. New York Times, June 9, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

²⁴⁰ Pear R. Many States Fail to Fulfill Child Welfare. New York Times, March 17, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

²⁴¹ Клинтон Б. Моя жизнь. С. 366.

²⁴² U.S. House of Representatives, Ways and Means Committee. 1996 greenbook: Background material and data on programs within the jurisdiction of the Committee on Ways and Means. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1996; Courtney M. The Costs of Child Protection in the Context of Welfare Reform// The Future of Children, Vol. 8, No. 1, Protecting Children from Abuse and Neglect (Spring, 1998). P. 95.

²⁴³ DeLay T.; Mansfield S. No Retreat, No Surrender: One American's Fight. New York, 2007. P. 112.

самостоятельного обеспечения семьи. Уровень бедности американских детей был выше, чем в большинстве развитых индустриальных стран, увеличившись с 15,7% в 1978 году до 21,1% в 1992 году²⁴⁴. Согласно исследованию Главного бюджетно-контрольного управления, примерно 10 млн детей в начале 1990-х годов не имели медицинской страховки²⁴⁵; в этот же период число брошенных или подвергавшихся насилию детей выросло более чем вдвое по сравнению с предыдущим десятилетием и превысило 3 млн; участились случаи смерти детей, находившихся под защитой Администрации охраны детей (Child Welfare Administration – организация, следившая за детьми из неблагополучных семей), из-за жестокого обращения. Многие подобные истории получали огласку, поскольку пострадавшие дети находились на государственном обеспечении, из них самой громкой, потрясшей уже в период первого срока Клинтона не только Нью-Йорк, но и всю Америку, стала история шестилетней Элизы Изкердо²⁴⁶, которую убила собственная мать. Звонки на горячие линии детского насилия резко участились, в частности в штате Нью-Йорк за неделю – почти в полтора раза. В средствах массовой информации много писали о том, что организации, призванные оказывать помощь детям, перестали тщательно рассматривать все случаи насилия и сокращали количество экспертов из-за бюджетной экономии²⁴⁷.

Изменения в этой сфере требовались и потому, что многие работоспособные люди жили на пособие; было широко известно, что, если человек получал пособие до 21 года, он практически лишался шансов найти работу из-за отсутствия опыта и желания ее искать²⁴⁸. По состоянию на начало 1990-х годов более 90% матерей, получавших помощь по программе «Помощь семьям с детьми на иждивении», не работали, поскольку при

²⁴⁴ Overview of Entitlement Programs: Background Material and Data on Programs Within the Jurisdiction of the Committee of Ways and Means. Washington, 1994. P. 1150.

²⁴⁵ Tannenwald R. Implications of the Balanced Budget Act of 1997 for the "Devolution Revolution"// Publius, Vol. 28, No. 1, The State of American Federalism, 1997 – 1998 (Winter, 1998). P. 32.

²⁴⁶ Подробнее см. <http://childabuseheadlines.com/elisa-izquierdo-2>.

²⁴⁷ Подробнее см. Elisa Izquierdo. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www](http://www.topics.nytimes.com/) <http://topics.nytimes.com/>

²⁴⁸ DeLay T.; Mansfield S. No Retreat, No Surrender: One American's Fight. New York, 2007. P. 113.

трудоустройстве получателей государственной помощи им отказывалось почти во всех выплатах и продуктовых талонах, они также лишались бесплатной страховки, а страховка, не спонсируемая государством, была им недоступна. Сумма вспомоществований в подавляющем большинстве случаев оказывалась больше, чем предлагаемая заработная плата. Кроме того, работающим матерям стоимость дневного ухода за детьми обходилась недешево – примерно в 4 тыс. долл. в год, поэтому многим было выгоднее оставаться на соцобеспечении; как следствие, списки получателей резко выросли, а вместе с ними и расходы государства: число участников программы «Помощь семьям с детьми на иждивении» стабильно увеличивалось в 1960-х и 1970-х годах, однако особенно быстрым рост оказался непосредственно перед приходом Клинтона к власти и в первые годы его президентства: с 10,9 млн человек в 1988 году до 14,4 млн человек в начале 1994 года²⁴⁹. Это происходило потому, что при Рейгане средства, выделяемые на помощь детям, были урезаны, однако проблема детской бедности не была решена, а лишь откладывалась на неопределенный срок.

Проблемы в социальной сфере усугубляло и то, что среди получателей помощи в наиболее сложной ситуации оказались именно дети. В 1980-е годы были сделаны налоговые скидки для семей, нуждающихся в дневном детском уходе, и для частных компаний, предоставляющих такие услуги, что привело к диспропорции другого рода: существенному увеличению работающих матерей из семей со средним уровнем дохода. Теперь государство тратило больше средств на помощь в уходе за детьми из семей среднего класса, чем из бедных семей, и в конце 1980-х – начале 1990-х годов был принят ряд мер для улучшения ситуации. В частности, упомянутый выше Закон о защите семьи 1988 года (Family Support Act of 1988), инициированный сенатором Мойнихеном, позволял выделять больше средств для помощи бедным семьям с детьми²⁵⁰.

²⁴⁹ U. S. Department of Health and Human Services. Government support programs. P. 54. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://aspe.hhs.gov>.

²⁵⁰ Michel S. Childcare and Welfare (In)Justice// Feminist Studies, Vol. 24, No. 1 (Spring, 1998). P. 50.

Одновременно были предприняты меры к трудоустройству бедных (в том числе женщин): по вышеупомянутому закону все штаты были обязаны с 1990 года организовывать обучение, профессиональную подготовку и обеспечение рабочих мест для получателей пособий. Вышесказанное, однако, не означает, что представители среднего класса не испытывали трудностей в начале 1990-х годов.

В своей речи, посвященной официальному вступлению в президентскую гонку 1992 года, Клинтон говорил о том, что они были вынуждены проводить больше времени на работе, чтобы обеспечивать семью, и поэтому уделяли меньше внимания своим детям; при большей занятости небогатые люди зарабатывали меньше, при этом им приходилось больше платить за обучение, медицинские услуги и содержание дома. Кроме того, будущий президент отмечал, что уровень безработицы и бедности рос (см. табл. 5 Приложений) и многие дети воспитывались в неполных семьях²⁵¹.

В платформе демократической партии также содержалось обещание сократить налоги для среднего класса и обязать богатых платить в соответствии с их доходами²⁵². Однако Клинтон предлагал более детальный план, обещая повысить налоги для тех, кто зарабатывал более 200 тысяч долл. в год, а всем остальным предоставить выбор между сокращением подоходного налога и налоговой скидкой для семей с детьми²⁵³. Также предполагалось предоставить налоговые льготы частным предприятиям, создающим новые рабочие места.

Возвращаясь к приоритетным для демократов направлениям внутренней политики, необходимо напомнить об особом внимании к проблеме подготовки кадров. Сфера образования и профессионального обучения, которая стала предметом серьезной озабоченности властей еще во времена Д. Эйзенхауэра и Дж. Кеннеди, приобрела в эпоху «экономики

²⁵¹ Clinton H. Living History. N. Y., 2003. P. 102.

²⁵² Ibid.

²⁵³ Shaw C. M. President Clinton's First Term: Matching Campaign Promises with Presidential Performances. P. 29.

знаний» особое значение. Чтобы понять причины серьезной озабоченности федеральной власти США состоянием системы образования, следует учесть ее ограниченные возможности влияния на эту область, прежде всего в силу сложившейся системы финансирования, в которой доля федеральных бюджетных ассигнований составляет лишь незначительную часть (немногим более 10%²⁵⁴), в то время как львиная доля расходов ложится на бюджет штатов и местных органов власти. В наибольшей степени это касается начальных и средних школ, которые штаты и местные власти более чем на 80% финансируют из своих бюджетов²⁵⁵ и за уровень образования в которых, согласно Конституции США, штаты несут прямую ответственность²⁵⁶. Федеральной власти, тем не менее, удастся влиять на образование на местах путем предоставления различных грантов (на условиях, предусматривающих подробный отчет за их использование, а в ряде случаев – и «встречного» финансирования), а также внедрения различных обучающих программ и предоставления помощи нуждающимся²⁵⁷. Развитие этой сферы образования, стартовавшее в 1958 году принятием Закона об образовании для нужд национальной обороны (National Defense Education Act), впервые учредившего студенческие займы на период обучения, долгие годы продолжалось в направлении обеспечения равного доступа к образованию малоимущих американцев (Закон об экономических возможностях – Economic Opportunity Act of 1965²⁵⁸; Закон о высшем образовании – Higher Education Act of 1965; Закон о всеобщей занятости и профессиональной подготовке – Comprehensive Employment and Training Act of 1973²⁵⁹). При консервативных предшественниках Клинтона эта тенденция, однако, претерпела существенные изменения. Проводимая ими линия на улучшение

²⁵⁴ US Department of Education. The Federal Role in Education. The Overview. Электронный ресурс. <http://www2.ed.gov>.

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ Лютов А.А. Сфера образования – ключевое направление социальной политики США// Россия и Америка в XXI веке. № 2, 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rusus.ru>.

²⁵⁷ Каверина Э.Ю. Высшее образование в США: источники финансирования // США – Канада: Экономика, политика, культура. М., 2003. № 7. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ido.rudn.ru>.

²⁵⁸ Лебедева Л.Ф. США: государство и социальная политика. С. 247, 262.

²⁵⁹ Там же. С. 247.

качества образования обернулась сокращением его доступности²⁶⁰ и уменьшением федерального финансирования: если к 1980 году ежегодные расходы на образование и профобучение достигали 66,2 млрд долл., то к моменту прихода Клинтона к власти они сократились на 16,6%, достигнув 55,2 млрд долл.²⁶¹; и при этом при Рейгане приоритет отдавался частным учебным заведениям²⁶².

Если в рамках «войны с бедностью» правительство вводило стипендии и кредиты для учащихся, выделяло дополнительные средства школам для бедных²⁶³, запуская программу «Хэд старт» для дошкольной подготовки детей из бедных семей, то при Рейгане, например, на 16% были урезаны программы гарантированных займов для студентов колледжей, на 20% сократилась федеральная помощь начальным и средним школам²⁶⁴. Буш-старший, называвший себя «президентом образования», так и не смог выполнить амбициозную программу «Америка 2000: стратегия образования», как уже говорилось, из-за ухудшившегося экономического положения страны.

Переняв образовательную «эстафету» и поставив задачу улучшить качество учебной подготовки, одновременно обеспечив ее массовость, доступность и непрерывность, Клинтон заявлял во время предвыборной кампании: «Чтобы американское образование стало лучшим в мире (цель, провозглашенная Дж.Бушем-старшим в 1991 году), нам необходимо, чтобы каждый ребенок восьми лет умел читать, каждый 12-летний умел пользоваться Интернетом и имел к нему доступ, каждый 18-летний мог учиться в колледже, а у каждого взрослого были возможности продолжать свое образование всю жизнь»²⁶⁵.

²⁶⁰ *Гарбузов В.Н.* Революция Рональда Рейгана. С. 459.

²⁶¹ Цифры приведены в долл. 2005 г.; Budget of the U.S. Government. Historical Tables. Fiscal Year 2013. Washington, 2013. P. 209.

²⁶² *Орфилд Г.* Политика и справедливость: процесс реформирования системы образования США в 60-х – 90-х годах// Перспективы. 2000. Т. 29, № 4. С. 132 – 151.

²⁶³ *Там же.*

²⁶⁴ *Гарбузов В.Н.* Революция Рональда Рейгана. С. 459.

²⁶⁵ Economic Report of the President. Washington, 1998. P. 16.

Таким образом, обозначив в ходе предвыборной кампании актуальные проблемы, большую часть которых в течение предыдущих 12 лет так или иначе пытались решить республиканцы, объявив о сближении позиций с ними по таким вопросам, как ликвидация бюджетного дефицита, сдерживание налогообложения, сокращение администрирования, демократы сумели обеспечить видимую преемственность внутривнутриполитического курса (что было важно для консервативно настроенного избирателя). Клинтону и его сторонникам удалось разбить «коалицию северных либералов и южных консерваторов»²⁶⁶ и обеспечить себе широкую электоральную поддержку. После конвента демократической партии около половины избирателей склонялись на сторону демократов. По данным опросов общественного мнения, в начале октября 1992 года 35% респондентов считали, что Клинтон справится с проблемами экономики лучше, чем Буш (его экономическую программу поддерживали 25% опрошенных). Нужно отметить, что еще в марте 1992 года действующий президент имел перевес над Клинтоном в 7%²⁶⁷, а независимый кандидат на президентских выборах 1992 года, успешный предприниматель-миллиардер Росс Перо по этому показателю опережал Буша-старшего на 6%²⁶⁸. Клинтону удалось убедить электорат в преимуществах своей экономической стратегии и перед программой Перо, занявшего в ходе президентской гонки третье место с 19% голосов избирателей.

Выиграв выборы с убедительным результатом (43% голосов против 34,4% у главного конкурента – Буша), уже в первом обращении к конгрессменам в качестве главы государства Клинтон озвучил свой план дальнейшего развития страны, состоящий из четырех пунктов, три из которых касались бюджетной и социальной политики: инвестирование федеральных средств в создание рабочих мест и связанная с этим забота о повышении благосостояния людей; сокращение дефицита бюджета, а также

²⁶⁶ Стиглиц Дж. Ревущие девяностые. Семена развала. М., 2005. С. 73.

²⁶⁷ CBS News/New York Times Poll, Mar, 1992. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbsnews.com/stories>.

²⁶⁸ Ibid.

учитывание интересов семьи при принятии государственных решений²⁶⁹. Чуть позже президент поставил вопрос о повышении качества обучения рабочей силы, для чего необходимо развивать систему образования; из-за недостатка инвестиционных средств необходимо расширять внешнюю торговлю для обеспечения населения недорогими товарами, а также способствовать поступлению инвестиций²⁷⁰. Такие высказывания не выглядели неожиданными, поскольку демократы традиционно считаются более компетентными в вопросах внутренней политики, и это необходимо было вновь доказать Клинтону, чтобы удержаться у власти.

Победа Клинтона привела к новой расстановке сил на политической арене США. Впервые после президентства Дж. Картера (1977 – 1981 гг.) одна партия стала контролировать обе ветви власти – законодательную и исполнительную. Демократическая партия, ставшая партией большинства в 1993 году²⁷¹, расширила свое влияние и стала более привлекательной в глазах избирателей, чем республиканская, чего не было на протяжении более десяти лет. Именно поэтому Клинтон стремился закрепить успех и реализовать как можно больше из намеченного им до промежуточных выборов, то есть в первые два года своего президентства.

Одним из основных направлений деятельности администрации Клинтона в данный период стала бюджетная политика; можно выделить ряд причин, объясняющих это. Во-первых, как уже говорилось ранее, демократы отчетливо понимали, что дефицит (новая администрация получила в наследство рекордный на тот момент бюджетный дефицит – 290,4 млрд долл., а государственный долг рос в геометрической прогрессии – с 994 млрд долл. к моменту прихода Рейгана к власти до 4,4 трлн долл. в начале 1993 года²⁷²) являлся, как уже говорилось выше, насущной экономической и

²⁶⁹ Clinton W. J. Address Before a Joint Session of Congress on Administration Goals. February 17, 1993// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, William J. Book 01, Presidential Documents – January 20 to July 31, 1993. Washington, 1993. P. 113.

²⁷⁰ Economic Report of the President. Washington, 1993. P. 28.

²⁷¹ Она получила большинство мест в сенате и палате представителей.

²⁷² Lacayo R., Cole W. Remember the Deficit?// The Time, Nov. 08, 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.times.com>.

политической проблемой, без решения которой была невозможна реализация других программ, требующих больших финансовых затрат. Во-вторых, Клинтон хотел привлечь на свою сторону избирателей Росса Перо, пятилетний план которого по сокращению бюджета на 744 млрд долл. предусматривал несколько политически рискованных предложений: 300 млрд долл. новых налогов, значительные сокращения оборонного бюджета, урезание финансирования программ общественной помощи²⁷³, в том числе более высокие налоги для получателей социальных пособий и увеличение оплат услуг по программе «Медикэр»²⁷⁴. В-третьих, Клинтон стремился доказать населению, впервые за долгий срок доверившему демократу возглавлять исполнительную власть, что его партия способна более эффективно решать экономические задачи, чем республиканцы, а для того чтобы подтвердить это на деле, нужны были принципиально новые подходы.

Будущий президент США в самый разгар избирательной кампании не раз обещал, что представит пятилетний план по достижению в будущем сбалансированного бюджета, согласно которому за ближайшие 4 года дефицит будет сокращен наполовину²⁷⁵. Клинтон подчеркивал, что, будучи губернатором Арканзаса, он успешно добивался сбалансированного бюджета 11 раз подряд. Более того, в период с 1979 по 1980 и с 1983 по 1992 годы в конституции этого штата содержалась поправка о сбалансированном бюджете, согласно которой каждый год чиновники были обязаны представлять губернатору бездефицитный экономический план²⁷⁶. Очевидно, что сбалансировать бюджет целой страны и не самого быстро развивающегося аграрного штата – задачи не совсем сопоставимые, однако еще до победы на президентских выборах Клинтон осознавал, что движение в сторону сбалансирования бюджета должно быть поставлено во главу угла,

²⁷³ В эту категорию входят социальные программы, часть из них – постоянные статьи расходов (например программы «Медикэр» и «Медикейд»). Однако большинство программ общественной помощи носят непостоянный характер и создаются в зависимости от потребностей категорий нуждающихся.

²⁷⁴ Palazzolo D. Done Deal? The Politics of the 1997 Budget Agreement. New York, 1999. P. 13.

²⁷⁵ Clinton B. Speech before the Economic Club of Detroit, August 21, 1992// Quoted by Moser E. Bill Clinton Speaks out. Nashville, 1994. P. 6.

²⁷⁶ Saturno J., Lynch M. A Balanced Budget Constitutional Amendment: Background and Congressional Options. Congressional Research Service, August 3, 2011. P. 25.

независимо от масштабов экономики. Став президентом, он сделал это приоритетной задачей, как считают исследователи, вплоть до 1996 года²⁷⁷, однако особенно активно эта проблема решалась в 1995 и 1997 годах, а также в первый год работы администрации, когда Клинтону необходимо было доказать состоятельность своей политики президента-демократа.

В середине декабря 1993 года состоялся экономический саммит в Литтл-Роке, на котором подавляющее большинство участников были единодушны в том, что главной целью финансовой политики Клинтона должно было стать сокращение дефицита бюджета, даже если ради этого придется пойти на меньшее сокращение налогов для среднего класса или вообще от него отказаться²⁷⁸. Дж.Стиглиц, являвшийся в то время одним из разработчиков экономической программы президента, отмечает чрезмерную, с его точки зрения, политизацию бюджетного вопроса: «рвение» к сокращению бюджетного дефицита в ущерб экономической перспективе, в частности долгосрочным инвестициям в образование и науку, основам «новой экономики»²⁷⁹.

Впрочем, некоторые исследователи, наоборот, считают, что администрация Клинтона, стремясь устранить наиболее негативные последствия дефицитного финансирования, действовала в рамках неокейнсианского подхода, традиционного для демократов со времен Дж. Кеннеди, и поэтому на протяжении всего первого срока президент не ставил перед собой задачи резко сократить дефицит бюджета, не говоря уже о его сбалансировании²⁸⁰. Однако этому противоречит ряд высказываний Клинтона: в частности, уже в первые месяцы своего нахождения у власти, выступая перед членами АБУ, он говорил: «Нам нужно сделать то, чего никогда не приходилось делать ранее: увеличить инвестиции и сократить

²⁷⁷ Травкина Н.М. Бюджетная стратегия США до 2000 года. // США–ЭПИ, 1995. № 10. С. 18.

²⁷⁸ Клинтон Б. Моя жизнь. С. 504.

²⁷⁹ Стиглиц Дж. Ревущие девяностые. Семена развала. С. 100 – 103.

²⁸⁰ Наумов А. А. Приоритеты бюджетной политики США в системе государственного регулирования экономики на рубеже XX – XXI веков. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2002. С. 58.

дефицит; это вызов, который нам брошен»²⁸¹, имея в виду, что изменение тенденции экономического развития страны с самого начала стояло для него на повестке дня. Также в рамки неокейнсианского подхода не вписывается проводимая президентом политика в начале его первого срока, о которой речь пойдет далее.

После президентских выборов в самой демократической партии и в окружении Клинтона образовалось несколько крупных группировок. Либералы, представлявшие правое крыло, придерживались традиционной идеологии партии, согласно которой она считалась «социальной» (поэтому их иногда называют «старой гвардией») и не только выступали против любых урезаний социальных программ и роста налогов, но и настаивали на налоговых скидках, а также на сокращении общественных займов и передаче капитала из правительственных рук в частные, для того чтобы сделать его более дешевым и продуктивным²⁸². Они признавали необходимость вмешательства государства в экономику, но лишь ограниченного, и считали необходимым увеличение роли рыночных механизмов. Также либералы выступали за реформу социального обеспечения, способствующую отказу от пособий (что стоило бы значительных федеральных затрат), поэтому нередко отказывались поддерживать проекты сбалансированного бюджета. Конгрессменами-либералами были сенаторы Дэниэл Патрик Мойнихен (Нью-Йорк), Джозеф Байден (Делавэр), Дэвид Борен (Оклахома), Том Харкин (Айова) и Беннет Джонстон (Луизиана); а также член палаты представителей от Джорджии Джон Льюис.

Центристы, в частности сенаторы Франк Лаутенберг (Нью-Джерси) и Сэм Нанн (Джорджия), могли поддержать сокращения социальных программ, но увеличение налогов, как правило, вызывало у них бурю протеста. Некоторые исследователи относят директора АБУ Леона Панетту к

²⁸¹ *Clinton W. J. Remarks to Office of Management and Budget Employees. February 3, 1993// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, William J. Book 01, Presidential Documents – January 20 to July 31, 1993. Washington, 1993. P. 37.*

²⁸² *Morgan I. Jimmy Carter, Bill Clinton, and the New Democratic Economics //The Historical Journal, 47, 4, 2004. P. 1032.*

этой группе²⁸³, однако с точки зрения его взглядов на экономическую политику он был гораздо ближе к «новым демократам», что проявилось уже в 1993 году. Так, во время одного из первых заседаний по экономическим проблемам Панетта сказал: «Самая большая и наболевшая наша проблема – то, что в основном демократы никогда не считали борьбу с дефицитом своей главной задачей. Для большинства из них важнее было то, как тратить деньги, а не то, как их экономить, хотя очевидно, что сейчас это изменилось благодаря кандидату от третьей партии Россу Перо и другим, которые подняли этот вопрос во время избирательной кампании»²⁸⁴.

Кроме вышеупомянутых группировок, можно выделить еще одну, представляющую главным образом финансовые круги, членов которой в американской историографии называли «ястребами» дефицита (*deficit hawks*)²⁸⁵, так как они были ярыми сторонниками его сокращения, считая, что это необходимо для понижения долгосрочных процентных ставок и улучшения условий для инвестирования, что достижение этого станет главным источником экономического процветания. К этой группе относились глава Национального экономического совета бывший банкир Роберт Рубин, бывший сопредседатель инвестиционного банка «Голдман Сакс» и основной сторонник борьбы с дефицитом, пользовавшийся особым авторитетом у главы государства; министр финансов Ллойд Бентсен, директор АБУ Леон Панетта и его заместитель Элис Ривлин. Участие этих людей в разработке стратегии экономического развития США свидетельствовало о том, что Клинтон нередко привлекал не только политических деятелей, но и профессионалов из различных областей для разработки внутривластных инициатив.

Их оппонентами из окружения Клинтона были министр труда Роберт Рейч, глава Комитета экономических советников Лора Тайсон, заместитель

²⁸³ Печатнов В.О. От Джефферсона до Клинтона. Демократическая партия США в борьбе за избирателя. М., 2008. С. 420.

²⁸⁴ Hamilton N. Bill Clinton: Mastering the Presidency. N. Y., 2007. P. 22.

²⁸⁵ Morgan I. Jimmy Carter, Bill Clinton, and the New Democratic Economics //The Historical Journal, 47, 4, 2004. P. 1030.

директора Национального экономического совета Гин Сперлин и советники Клинтона во время кампании 1992 года Джеймс Карвил и Пол Бегала. Они считали, что инвестиции в людские ресурсы (создание новых рабочих мест и улучшение положения групп населения с низким уровнем дохода) приоритетнее профицитного бюджета.

Сторонники резкого сокращения дефицита победили, поскольку Клинтон понимал, что финансисты с Уолл-стрит и иностранные инвесторы позитивно отреагируют на уменьшающийся дефицит²⁸⁶. Самым главным экономическим вопросом для Клинтона стало сочетание дефицита бюджета и инвестиций. Нужно было решить, как одновременно сократить дефицит и не допустить его увеличения за счет инвестиционных программ, которые Клинтон обещал реализовать во время своей избирательной кампании; также необходимо было определиться, решать обе задачи параллельно или сначала вложить капитал в отдельные отрасли экономики, а потом начать борьбу с дефицитом²⁸⁷. Клинтон считал, что должен быть найден баланс между сокращением расходов на некоторые направления государственного развития и инвестициями в будущее. Демократы должны были убедить своих избирателей, что они на их стороне, знают их предпочтения и могут сформировать четкий курс на будущее, что приводило к сочетанию финансовой дисциплины, с одной стороны, и внушения надежды американцам на улучшение их положения – с другой.

Немалую роль в формировании направления развития бюджетной политики страны сыграл еще один сторонник максимально быстрой ликвидации дефицита глава Федеральной Резервной Системы Алан Гринспэн, республиканец, назначенный на свой пост еще Рейганом и имевший большое влияние на Уолл-стрит. Он имел колоссальные возможности воздействия на экономику страны через установление ФРС краткосрочных процентных ставок, что влияло на долгосрочные ставки в

²⁸⁶ *Morgan I.* Jimmy Carter, Bill Clinton, and the New Democratic Economics. P. 1031.

²⁸⁷ *Hamilton N.* Bill Clinton: Mastering the Presidency. N. Y., 2007. P. 18.

бизнесе и потребительском кредитовании, включая ипотечное. Еще в декабре 1992 года во время встречи с Клинтоном глава ФРС отметил, что рецессия заканчивалась и начиналось восстановление благодаря сокращению ФРС краткосрочных процентных ставок с 7 до 3%. Но долгосрочные ставки (от 10 до 30 лет) не падали, а остановились на уровне 7%, что означало страх рынков перед будущей инфляцией. Они находились под давлением дефицита в размере более 200 млрд долл., а объемы правительственных займов оставляли меньше средств, доступных для инвестиций в реальную экономику. Это был кризис доверия рынков политикам, поэтому единственным способом снизить долгосрочные ставки, которые были важны для крупных бизнесменов и людей, выплачивающих проценты по ипотеке, было убедить рынки, что эра дефицитов завершилась²⁸⁸. Экономист был уверен, что следует идти по пути сокращения дефицита бюджета, так как это необходимо для возвращения уверенности рынков; также, если не добиться уменьшения дефицита, процентные ставки будут оставаться высокими, что не позволит достичь прочного и устойчивого оживления в экономике²⁸⁹. В январе 1993 года Гринспэн предупредил Клинтона, что надвигается «финансовая катастрофа»²⁹⁰, если незамедлительно не будет принят полноценный план по сокращению дефицита государственного бюджета (с этим сразу же согласился и министр финансов Ллойд Бентсен).

Гринспэн был известен своей жесткой борьбой с инфляцией, а также неприятием кейнсианского подхода, который поддерживал Клинтон, поэтому, казалось бы, одобрения своей экономической программы от ФРС президенту ждать не приходилось; однако в своих мемуарах президент отмечал, что надеялся на понимание и поддержку Гринспэна, тем более что резкое сокращение дефицита в то время, пока страна приходила в себя после рецессии, являлось явным отступлением от кейнсианской практики. Клинтону импонировало то, что Гринспэн не исключал возможности

²⁸⁸ Walker M. Clinton: the President They Deserve. Vintage, 1997. P. 169.

²⁸⁹ Клинтон Б. Моя жизнь. Москва, 2005. С. 513.

²⁹⁰ Quoted in Gartner J. In Search of Bill Clinton: A Psychological Biography. N. Y., 2008. P. 196.

увеличения налогов для сокращения дефицита. «С ним можно иметь дело»²⁹¹, – сказал Клинтон Гору после разговора с Гринспэном. В дальнейшем глава государства, парируя нападки республиканцев, приводил мнение главы ФРС о том, что дефицит нужно сокращать путем увеличения налогов и сокращения расходов, а не только при помощи последнего.

Однако между Клинтоном и Гринспэном сразу возникли разногласия: председатель ФРС хотел немедленно увеличивать процентные ставки, а президент был убежден, что в этом нет необходимости, пока не начнется ощутимый экономический подъем или пока не возникнет угроза инфляции²⁹².

Именно задержка подъема процентных ставок, как считает Дж.Ю. Стиглиц, позволила «запустить» механизм оживления банковского кредитования экономики и сопутствующий рост²⁹³.

Опираясь на позиции вышеупомянутых экономических и политических деятелей, на первом этапе (1993 – 1994 гг.) Клинтон решил выбрать более консервативный подход, при котором приоритет был отдан, несомненно, сокращению дефицита, а не объему инвестиций²⁹⁴. Основываясь на собственном опыте, Рубин убедил президента в том, что в условиях глобализации и интеграции финансовых рынков необходима также крепкая налоговая политика²⁹⁵.

Клинтон определил конкретные меры, необходимые для благоприятного развития социальной сферы США, которые включали в себя сокращение налогов для среднего класса и их повышение для наиболее богатой прослойки общества; проведение реформ здравоохранения и социального обеспечения; совершенствование системы образования и

²⁹¹ Quoted in Woodward B. *The Agenda, Inside the Clinton White House*. N. Y., 1994. P. 68–78.

²⁹² Interview With Newspaper Editors. August 2, 1993// *Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton*. 1993, Book II. P. 1300.

²⁹³ *Стиглиц Дж.* Ревущие девяностые. Семена развала. М., 2005. С. 90 – 103.

²⁹⁴ *Bennson B.* Members Seeking Budget Cuts Bottle up Flood Relief// *Congressional Quarterly Weekly Report*. July 24, 1993. Pp. 1943–1945.

²⁹⁵ *Morgan I.* Jimmy Carter, Bill Clinton, and the New Democratic Economics // *The Historical Journal*, 47, 4, 2004. P. 1031.

снижение уровня преступности²⁹⁶. Большая часть социальных законопроектов Клинтона касалась будущего молодежи. Бюджет на 1994 год был нацелен на предоставление льгот детям и юношеству: увеличение инвестиций в программу «Хэд старт» для того чтобы дети из бедных семей могли получить достойное школьное образование; предлагалась организация профессиональных курсов для молодых людей, которые не попали в колледж, но нуждались в приобретении определенных навыков для того, чтобы получать достойную зарплату; было запланировано понижение процентов и улучшение условий выплаты кредитов на учебу²⁹⁷. Также бюджетом было предусмотрено расширение финансирования прививок против детских болезней и программ питания для беременных матерей.

Для реализации намеченных целей социальной политики глава государства привлек к работе видных деятелей различных сфер общественной и государственной жизни. Так, Дэвид Элвуд, занимавший пост ректора в Гарвардском институте государственного управления имени Джона Кеннеди, стал основным советником по вопросам реформирования системы социального обеспечения; Роберт Рейч, однокурсник четы Клинтонов на юридическом факультете Йельского университета, работавший в администрации Дж. Картера и в вышеупомянутом Гарвардском институте государственного управления, занял пост министра труда; Ричард Райли, губернатор Южной Каролины, прославившийся увеличением финансирования образования во вверенном ему штате, был назначен министром образования; Донна Шалейла, возглавлявшая до этого Фонд по защите детей, стала министром здравоохранения и социальных услуг. Активно в разработке и реализации социальной политики участвовал и вице-президент Альберт Гор, ставший одним из главных советников Клинтона по вопросам образования и новых технологий.

²⁹⁶ Clinton W. J. President's Radio Address. February 03, 1993// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, William J. Book 01, Presidential Documents – January 20 to July 31, 1993. Washington, 1993. P. 87–89; Greenhouse S. Clinton's Economic Plan: Impact on Individuals; Middle Class and Wealthy To Bear Brunt of New Taxes. New York Times, February 18, 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

²⁹⁷ Phillips D. The Clinton Charisma. A Legacy of Leadership. N. Y., 2007. P. 55.

§3. Начальный этап реализации бюджетной и социальной политики администрации Клинтона (1993 – 1994 гг.).

Концепция бюджетной и социальной политики кандидата от демократической партии на президентских выборах 1993 года была привлекательна одновременно и для консерваторов, и для либералов, и, чтобы не потерять голоса ни с той, ни другой стороны во время избирательной кампании, Клинтон детально не излагал, как именно будут достигаться заявленные им цели. Однако, победив на выборах на основе центристской платформы «новых демократов», Клинтон в реальной политике стал чаще проводить свою собственную линию. В ходе первого года работы его администрации «новым демократам» нередко приходилось принимать решения, казавшиеся чересчур радикальными для их однопартийцев. Поэтому, когда стало ясно, что Клинтон не только ставил такие совсем не свойственные демократам задачи, как снижение налогов для основной массы населения и сокращение дефицита федерального бюджета, но и был даже готов пойти на урезание некоторых важных социальных программ, такой подход оказался не до конца приемлем ни для одной из группировок внутри демократической партии. В то же время для республиканцев было неприемлемо увеличение налогов на богатых и явно недостаточен масштаб социальных сокращений.

Стремясь привлечь на свою сторону несогласных, в том числе из стана политических оппонентов, президент прибегал к крайним мерам: нередко менял свою точку зрения, отступал от намеченных планов и мог поддержать инициативу и республиканцев, и демократов одновременно. Некоторые исследователи считают, что усилия Клинтона в течение первого срока были в основном направлены на преодоление межпартийного и внутрипартийного

противостояния, а не на выполнение своих предвыборных обещаний²⁹⁸; этот период его президентства стал одним из наиболее сложных в современной американской истории с точки зрения взаимодействия главы государства с конгрессом по вопросам социальной и бюджетной политики²⁹⁹, о чем свидетельствует ряд фактов.

Президент-демократ выбрал достаточно радикальную стратегию борьбы с дефицитом, бюджетный вопрос стал решаться незамедлительно, но, однако, менее жестко, чем предполагалось ранее. Через месяц после вступления в должность Клинтон предложил проект стимулирования экономики, который предполагал самые серьезные сокращения расходов в американской истории – более чем на 700 млрд долл. за 5 лет. Из этой суммы примерно 200 млрд долл. предполагалось потратить на создание новых рабочих мест и на инвестиции в различные внутренние программы. Таким образом, предполагалось сократить бюджет на 500 млрд долл., хотя БУК предлагало уменьшить цифру до 430 млрд долл. На следующем этапе еще примерно две трети из них снова должны были пойти на ликвидацию дефицита, а оставшаяся треть – на увеличение количества рабочих мест и долгосрочные инвестиционные расходы, что в конечном итоге привело бы в течение следующих 5 лет к уменьшению дефицита примерно на 325 млрд долл.³⁰⁰.

Таким образом, Клинтон предложил полностью ликвидировать дефицит бюджета в течение 10 лет, так как увеличение срока, согласно исследованию министерства финансов США, давало бóльшую свободу для одновременного сокращения дефицита бюджета и увеличения затрат на новые программы³⁰¹. Летом 1993 года в одном из своих выступлений Клинтон сказал: «На то, чтобы накопить такой дефицит, ушли десятилетия; чтобы избавиться от него, понадобится лет десять. Подумайте, лидеры в

²⁹⁸ Mitchell A. Despite His Reversals, Clinton Stays Centered. New York Times, July 28, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>; The Social Divide. Political Parties and the Future of Activist Government. Edited by Margaret Weir. N. Y., 1998. P. 61.

²⁹⁹ Лебедева Л.Ф. США: государство и социальное обеспечение. Механизм регулирования. М., 2000. С. 21.

³⁰⁰ Hager G. President Throws Down Gauntlet// Congressional Quarterly. February 20, 1993. P. 356.

³⁰¹ Harris J. The Survivor: Bill Clinton in the White House. P. 183.

конгрессе предложили справиться с этим за 7 лет. Но это не стоит... тех экономических трудностей, к которым это приведет. По моему плану дефицит будет сокращаться постепенно, год за годом. Бюджет будет сбалансирован без негативных последствий для будущего»³⁰². Клинтону пришлось выбирать между сохранением необходимого, по его мнению, уровня расходов на социальные программы и бездефицитным бюджетом, и он выбрал первое, немного изменив свое предвыборное обещание наполовину уменьшить дефицит не за 4 года, а за 5 лет.

Проект бюджета не удавалось разработать так быстро, как этого хотелось президенту. Ситуацию, помимо необходимости совместить в финансовом плане государства решение сразу нескольких противоречивых задач, осложняло и то, что вскоре после вступления в должность Клинтону стало известно, что дефицит оказался на 60 млрд долл. больше прогнозируемого. Расставив приоритеты по-новому в связи со сложившимися обстоятельствами, связанными с дефицитом, он вынес на обсуждение конгресса законопроект под названием «Об общих бюджетных согласованиях» 1993 года (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 (OBRA)³⁰³, который представлял собой единый пакет бюджетных мер и масштабную программу стимулирования экономики: помимо бюджета на 1994 финансовый год, этот проект предусматривал пятилетнее экономическое планирование, согласно которому дефицит бюджета США за этот период должен был быть сокращен почти на 500 млрд долл. (отсюда второе, неофициальное название – Законопроект о сокращении дефицита бюджета (Deficit Reduction Act of 1993).

Комплексная программа стимулирования развития экономики имела несколько преимуществ по сравнению с принятием отдельных биллей по ассигнованиям на различные программы. Во-первых, целый пакет мер экономического регулирования имел больше шансов получить поддержку в

³⁰² Quoted by *Takiff M.* A Complicated Man. The Life of Bill Clinton as Told by Those Who Know Him. Yale University Press, 2010. P. 258.

³⁰³ Pub.L. 103–66, 107 Stat. 312, enacted August 10, 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov>.

конгрессе и сокращал блокирующие возможности меньшинства, поскольку каждый голосующий был готов поддержать хотя бы какие-то аспекты билля и, следовательно, относился более лояльно ко всему законопроекту в целом. Во-вторых, бюджетные пакеты предоставляли максимум гибкости, создавая возможность для договоренностей с политическими коалициями, облегчая поиск компромиссов и упрощая расстановку законодательных приоритетов. Кроме того, принятие или непринятие этой программы стало бы своеобразным показателем поддержки или неодобрения первого за предшествующие 12 лет президента-демократа.

В процессе обсуждения экономической программы Клинтона возникли разногласия по поводу того, за счет чего в первую очередь сокращать бюджет. Председатель АБУ Леон Панетта был готов пойти на сокращение ряда социальных программ, в частности установить ограничения надбавки в связи с увеличением прожиточного минимума для получателей социальных пособий и повысить плату за участие в программе «Медикэр»³⁰⁴. Однако с самого начала работы администрации против этого был категорически настроен лидер большинства в сенате Джордж Митчелл, с которым был солидарен и Клинтон. Это означало, что урезание оборонного бюджета и увеличение налогов – единственные источники сокращения дефицита. Последняя мера должна была привести к первому сокращению дискреционных расходов с 1969 года³⁰⁵.

По плану Клинтона затраты на оборону, которые и законодательной, и исполнительной властью всегда считались неприкосновенными, должны были значительно уменьшиться. Более того, эту статью расходов президент считал одним из главных резервов преодоления дефицита³⁰⁶. Урезание оборонных затрат (и, соответственно, влияния республиканского оборонного лобби) объяснялось также и тем, что перед Клинтоном стояла задача не

³⁰⁴ *Gleckman H., Carey J., Foust D. Clinton Agenda// Businessweek, January 24, 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.businessweek.com/archives>.*

³⁰⁵ *The President's News Conference With Prime Minister John Major of the United Kingdom. March 1, 1994// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. Book 1, 1994. P. 349.*

³⁰⁶ *Clinton B., Gore A. Putting People First: How We Can All Change America. New York, 1992. P. 5.*

только переизбраться на второй срок, но и укрепить позиции демократической партии, что было особенно актуально после долгого господства республиканцев на президентском посту. Это в свою очередь означало такую расстановку бюджетных приоритетов, при котором военные расходы, которые по данным на 1992 год составили 23,1% федеральных (428,5 млрд долл.), постепенно замещались бы социальными, доля которых в 1992 году составляла 51% (946,9 млрд долл.)³⁰⁷.

Президент выступал за сокращение 180 американских военных объектов по всему миру, утверждая, что, вследствие распада Советского Союза и завершения «холодной войны», не было необходимости в содержании такой мощной военной машины. В то же время Клинтон предложил потратить 20 млрд долл. на оказание финансовой помощи военным, потерявшим работу, и на переквалификацию армейских кадров³⁰⁸.

К концу 1990-х годов предполагалось сократить ежегодные военные расходы на 16,2%, потратив до 200 млрд долл. сэкономленных средств на различные социальные программы, с чем была согласна и часть демократов³⁰⁹; однако осуществить это оказалось невозможно: военные расходы уже были сокращены в бюджете на 1990 год (в 1986 году их доля составляла 6,5% ВВП США, к 1993 году – 4,8%³¹⁰), и многие демократы выступали за сохранение старых систем вооружения и создание новых. Клинтон планировал сократить треть расходов Пентагона, однако понял, что не сможет сделать этого, не будучи обвиненным в подрыве безопасности страны, поэтому ему пришлось снизить планируемые объемы сокращений и подчеркнуть, что для уменьшения расходов на оборону в изначально обозначенном объеме нужно время³¹¹.

³⁰⁷ Historical Tables Budget of the U.S. Government. Fiscal Year 2013. Washington, 2012. P. 52; данные приведены в долларах 2005 г.

³⁰⁸ Phillips D. The Clinton Charisma. A Legacy of Leadership. N. Y., 2007. P. 114.

³⁰⁹ Hager G, Pianin E. Mirage. Why Neither Democrats Nor Republicans Can Balance the Budget, End the Deficit and Satisfy the Public. N. Y., 1997. P. 195.

³¹⁰ Economic Report of the President. Washington, 1994. P. 56.

³¹¹ Клинтон Б. Моя жизнь. С. 601.

Прежде чем заняться налоговой политикой, Клинтон решил реформировать систему здравоохранения, что он считал еще одним из способов сокращения дефицита бюджета. В процессе разработки реформы сформировалось два лагеря. Первый, возглавляемый первой леди Хиллари Клинтон и советником президента по вопросам здравоохранения Айрой Магазинером, отражал мнение политических советников, которые хотели создать масштабный проект, привлекательный для населения. Представители второго лагеря (экономические советники: министр финансов Ллойд Бентсен, сменивший его впоследствии Роберт Рубин и Леон Панетта, председатель АБУ) больше думали о том, как этот проект будет финансироваться³¹².

Изначально президент предполагал включить реформу здравоохранения в пакет бюджетных мер, что позволило бы избежать тактики затягивания обсуждений в сенате, поскольку вопросы бюджета в конгрессе решаются по особым правилам, согласно которым возможности поправок и дебатов ограничены. Клинтон считал, что, если члены конгресса отложат обсуждение реформы здравоохранения до тех пор, пока не будет принят бюджет на следующий финансовый год, ни у сената, ни у палаты представителей не останется времени для полноценных дебатов по поводу реформы до конца 1993 года.

Идея включить реформу в бюджетный пакет сама по себе была слишком рискованной: это могло привести к непреодолимым межпартийным противоречиям в процессе принятия бюджета, поскольку он, как уже отмечалось, традиционно является камнем преткновения для американской политической системы. Более того, в попытке реализовать свой замысел Клинтон столкнулся с сопротивлением в лице сенатора-демократа от Западной Виргинии Роберта Берда, который был автором правила, ограничившего перечень так называемых срочных вопросов бюджетного

³¹² Подробнее о реформе здравоохранения см. Гулемпинченко О.В. Роль демократической партии и групп интересов в борьбе за реформу здравоохранения в США в период администраций У. Клинтона и Б. Обамы. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2012.

процесса. Несмотря на то что Джордж Митчелл просил Берда расширить сферу применения правила, сенатор остался непреклонен. Таким образом, идея Клинтона оказалась эффективно заблокирована³¹³. Более подробно о судьбе реформы здравоохранения изложено в диссертации Гулемпинченко «Роль демократической партии и групп интересов в борьбе за реформу здравоохранения в США в период администраций У. Клинтона и Б. Обамы», поэтому мы не будем более детально останавливаться на данной теме в нашей работе.

Для сокращения дефицита Клинтону пришлось отказаться от снижения налогов для среднего класса, что было важной составляющей его экономической программы. Он часто говорил об этом в своих выступлениях во время избирательной кампании 1992 года: «Мой план дает американцам налоговые сокращения, которые будут способствовать росту экономики. Мы должны сократить налоги на обучение детей в колледже и работников, которые решили продолжить образование в нем; на сбережения семьи, чтобы люди могли купить дом или долгосрочную медицинскую страховку; и предоставить налоговую скидку в размере 500 долларов на ребенка для помощи семьям со средним и низким уровнем доходов. Это правильный способ сокращения налогов: в интересах семьи, образования и экономического роста»³¹⁴.

Теперь, когда «детище» Клинтона, реформа здравоохранения, потерпела неудачу, он понял, что одновременно добиться обеих поставленных «новыми демократами» приоритетных целей – сбалансировать бюджет и сократить налоги для среднего класса – непосильная для американской экономики задача. Президенту пришлось пойти на ряд уступок конгрессменам: было принято решение отказаться от второй меры, ограничившись некоторыми налоговыми сокращениями для самых бедных американцев. Клинтон и его однопартийцы в конгрессе улучшили

³¹³ Hacker J. The Road to Nowhere. The Genesis of President Clinton's Plan for Health Security. Princeton University Press, 1997. P. 130.

³¹⁴ Remarks Accepting the Presidential Nomination at the DNC in Chicago. August 29, 1996// Shirley Anne Warsaw. Presidential Profiles. The Clinton Years. N. Y., 2004.

материальное положение одной из наиболее нуждающихся категорий населения – бедных семей с детьми, перестав облагать налогами значительную часть их заработков и расширив для них налоговые скидки (Earned Income Tax Credit), которые до этого увеличивались в 1986 и 1990 годах, но менее значительно³¹⁵. Это стимулировало эту категорию людей к трудоустройству, а не к бессрочному пребыванию на социальных пособиях. По результатам 1993 года эта скидка стала доступна для 14 млн американцев, их число должно было быть увеличено с 14 до 20 млн к 2000 году, и размер скидки должен был также расти³¹⁶. Упростилась и процедура получения скидки: ранее большинство людей получали скидку лишь после отправки информации о налогах, теперь же для семей с детьми стало возможным получать вплоть до 60% скидки в обычных банковских чеках на получение заработной платы. Кроме того, примерно для 15 млн семей с низким уровнем дохода были облегчены кредитные условия. Также были сокращены налоги для 90% компаний малого бизнеса, которые вкладывали средства в новые рабочие места, что вполне отвечало предвыборным обещаниям президента.

Клинтон признал, что сразу избежать роста налогов не получится³¹⁷, так как, как уже говорилось выше, в начале избирательной кампании дефицит составлял 250 млрд долл., но по итогам 1992 года вышел за рамки ожидаемого и оказался на несколько десятков миллиардов больше. Вследствие этого в окончательном пакете бюджетных мер 1993 года были увеличены налоги для самых обеспеченных граждан до невиданного прежде уровня – 39%. Подоходный налог вырос с 31% до 36% для семейных пар, зарабатывающих больше 140 тыс. долл. в год, и одиноких американцев с зарплатой в 115 тыс. долл.; а для людей с доходами в 200 тыс. долл. налоговая ставка была установлена в размере 39,6%; на доход свыше 250 тыс. долл. был введен дополнительный налог в размере 10%; крупные

³¹⁵ Pub.L. 103–66, 107 Stat. 312, enacted August 10, 1993. Pp. 123 – 125. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov>.

³¹⁶ Remarks on the Earned-Income Tax Credit and an Exchange With Reporters. March 9, 1994// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. Book 1, 1994. P. 411.

³¹⁷ The New York Times, February 16, 1993. P. A14.

корпорации облагались налогом в 35%³¹⁸. Результатом этих мер стало то, что из каждого доллара налоговых доходов 90 центов приносили семьи, зарабатывающие более 100 тыс. долл. в год. Налогооблагаемая часть социального страхования была повышена с 50 до 85% для наиболее обеспеченных пенсионеров – для лиц, не имеющих семьи, получающих 34 тыс. долл. в год; и семейных пар с доходами выше 44 тыс. долл. в год³¹⁹.

Клинтона часто критиковали за то, что он не смог снизить налоги для среднего класса³²⁰. Сам президент даже извинялся за это по национальному телевидению, объясняя своим критикам, что это было его реакцией на размеры дефицита, который оказался больше прогнозирувавшегося. В ответ его оппоненты замечали, что не следовало было полагаться на сведения администрации Буша, которая предоставляла не совсем достоверные данные в ожидании окончания президентских выборов с положительным для себя результатом.

Способствовать сокращению дефицита должен был и включенный в феврале 1993 года в экономический план президента по инициативе Альберта Гора налог на энергопотребление, который стал одним из самых неоднозначных элементов билля «Об общих бюджетных согласованиях» 1993 года. Предприятия, которые потребляли энергию более эффективно, получили бы фискальные льготы, и власти надеялись, что многие компании решат этим воспользоваться. Налог, который должен был способствовать сжиганию более чистого топлива, по прогнозам, принес бы в казну в течение 5 лет 73 млрд долл., то есть одну пятую от планируемого увеличения налогов³²¹.

Республиканцы отказались поддержать это нововведение, так как были убеждены, что уменьшение дефицита бюджета должно было быть

³¹⁸ *Greenhouse S.* Clinton's Economic Plan: Impact on Individuals; Middle Class and Wealthy To Bear Brunt of New Taxes// New York Times, February 18, 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

³¹⁹ *Palazzolo D.* Done Deal? P. 30.

³²⁰ *Purdum T.* Clinton Angers Friend and Foe In Tax Remark// New York Times, October 19, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com/archives>.

³²¹ Administration's Energy Tax to Hurt Some States, Households Far More Than Others// Tax Features. Washington, May 1993, Volume 37, Number 4. P. 1.

достигнуто благодаря сокращению расходов, а не увеличению налогов. Из-за массовых протестов против включения в билль вышеназванного налога администрация предложила ограничить сферы его применения: освободить от налога уголь, чтобы не пострадала сталелитейная промышленность; не облагать дополнительным налогом этанол, чтобы не затронуть сельскохозяйственную промышленность, а также топливо для самолетов, совершающих международные рейсы, с целью облегчения налогообложения самолетостроительной отрасли. Также было предложено выделять налог на энергию отдельно в счетах на газ и электричество, чтобы каждый потребитель знал, какую сумму ему приходится платить³²².

Налог на энергию прошел палату представителей, но, когда демократы-либералы в сенате, ведомые Дэвидом Бореном, явно выразили свои оппозиционные настроения, Клинтону пришлось отказаться от попытки введения налога. Его исключили из пакета мер по сокращению дефицита, добавив несколько центов за галлон к налогу на бензин. Политическая борьба вокруг налога на энергию имела большое значение, некоторые исследователи даже утверждают, что если бы Клинтон не отказался от него, то президентский план по сокращению дефицита провалился бы, и репутации президента был бы нанесен непоправимый ущерб³²³.

В итоге в окончательной версии пакета мер по сокращению дефицита было урезано более чем 150 статей бюджета³²⁴. Существенно уменьшились расходы на содержание чиновничьего аппарата: было подписано постановление об уменьшении за ближайшие 4 года количества госслужащих на 100 тысяч человек³²⁵. Увольнения коснулись в первую очередь аппарата Белого дома, штат которого сократился на 25% (350 человек) и составил 1044 человека. Были уменьшены дополнительные льготы и привилегии

³²² Clinton W. J. Remarks and a Question-and-Answer Session on the Economic Program in Chillicothe, Ohio// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. Book I. Washington, 1993. P. 125.

³²³ Phillips D. The Clinton Charisma. A Legacy of Leadership. P. 184.

³²⁴ Remarks on the Economic Program in St. Louis, Missouri. February 18, 1993// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. Book I. Washington, 1993. P. 123.

³²⁵ Remarks at a Meeting with Cabinet Members. February 10, 1993// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. Book I. Washington, 1993. P. 67.

сотрудников администрации президента, например обслуживание лимузинами и частными столовыми³²⁶. Кроме того, на 3% были снижены административные расходы во всех структурах правительства Клинтона.

Администрация президента оказалась в ситуации, которая нечасто встречалась за всю послевоенную историю: нужно было добиться принятия важнейшего законопроекта без какой-либо поддержки партии меньшинства. Обстановка была особенно сложной в важнейшем Финансовом комитете сената, где соотношение демократов и республиканцев было 11 к 9³²⁷. Более того, ситуация осложнялась личными конфликтами: глава Финансового комитета сената Дэниэл Патрик Мойнихен, заменивший на этом посту Ллойда Бентсена, в феврале 1993 года говорил, что не имел никаких контактов с Клинтоном с ноября 1992 года, то есть с момента выборов³²⁸. Очевидно, что президенту необходимо было налаживать взаимодействие с главой Финансового комитета, без согласия которого невозможно было бы провести ни одной важной реформы, тем более что Мойнихен во время первичных выборов голосовал за Боба Керри и был категорически против стремления Клинтона увеличивать налоговую ставку для наиболее зажиточных американцев.

Непростым было для сторонников Клинтона соотношение сил в сенате 103-го созыва³²⁹: 57 демократов против 43 республиканцев; партии большинства не хватало 3-х голосов для преодоления обструкции. В палате представителей преимущество демократов было более существенным: 258 к 176 при одном независимом депутате, и угрозы затягивания обсуждений не возникало. Однако более серьезными, чем предполагалось, оказались разногласия внутри самой демократической партии. Некоторые ее члены, в частности упоминавшийся Дэвид Борен и Фрэнк Лаутенберг, сенатор от Нью-Джерси, недовольные предполагаемым сокращением оборонных

³²⁶ *Клинтон Б. Моя жизнь.* С. 542–543.

³²⁷ History of the Committee on Finance, United States Senate P. 162. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://finance.senate.gov>.

³²⁸ *Kramer M.* The Political Interest: Still Waiting for Bill's Call. Time, Feb. 01, 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.time.com/time>.

³²⁹ Party Division in the Senate, 1789 – Present. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://senate.gov>.

расходов и существенной зависимостью бюджета от увеличения налоговых поступлений в казну, более охотно вступали в коалиции с республиканцами, чем с членами собственной партии. Их однопартийцам, придерживающимся более радикальных взглядов, напротив, казалось, что тех мер, на которые был готов пойти глава государства, для достижения поставленной цели (ликвидации дефицитного бюджета) недостаточно.

В начале апреля 1993 года в сенате не прошел важный законопроект, предусматривавший ассигнование 16,3 млрд долл. на стимулирование экономики и создание новых рабочих мест³³⁰. 21 апреля республиканцы во главе с лидером меньшинства в сенате Бобом Доулом подвергли обструкции законопроект «Об общих бюджетных согласованиях», и стало очевидно, что Клинтону будет непросто добиться его принятия, ведь сам президент терял популярность в глазах простых американцев из-за того, что не только не выполнил свое обещание сократить налоги для среднего класса, но и вводил новые.

В середине мая появился первый альтернативный планам администрации экономический проект, автором которого стал вышеназванный Дэвид Борен, соавторами – демократы Беннет Джонстон и Джон Данфорт, а также республиканец Билл Коуэн. Согласно этому проекту, нужно было увеличить налоги для групп населения с высоким уровнем дохода и одновременно уменьшить налоговую скидку на заработанный доход, а также не вводить налог на энергию³³¹. Этот проект так и остался в стенах Финансового комитета сената, однако четко показал, какие пункты президентской программы необходимо доработать для достижения компромисса. Борен в конечном итоге проголосовал за предложенный Клинтоном бюджет, чтобы предотвратить поражение демократов, однако дал понять, что выступит против финальной

³³⁰ Informed Budgeteer. 105th Congress, September 15, 1998. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://budget.senate.gov/republican>.

³³¹ Rosenbaum D. Key Foe of Budget Suggests Optimism Over a Compromise. New York Times, May 31, 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

версии, если в нее не будут включены дополнительные сокращения расходов и изменения по налогам³³².

К началу августа стороны договорились об окончательном варианте бюджета, предусматривавшем сокращение расходов на 255 млрд долл. (в том числе программ общественной помощи на 87 млрд долл., ассигнований на 102 млрд долл.) и увеличение налогов на 241 млрд долл. за последующие 5 лет³³³.

Борьба по поводу бюджета закончилась, когда сенатор-демократ Боб Керри (Небраска) – один из основных противников Клинтона во время внутрипартийной президентской гонки в 1992 году – заявил, что не будет использовать свой голос для того, чтобы «провалить» законопроект, предложенный администрацией. Керри и Клинтон договорились, что проведут отдельное голосование по дополнительным сокращениям бюджетных расходов после принятия всего пакета экономических мер³³⁴.

В конечном итоге в августе 1993 года бюджетный план Белого дома преодолел конгресс, набрав минимально допустимое для прохождения количество голосов в каждой из палат. Голосование в палате представителей 5 августа закончилось в пользу билля с перевесом всего в 2 голоса (218 против 216, все республиканцы были против, и к ним присоединился 41 демократ)³³⁵. Голосование в сенате на следующий день завершилось абсолютным равенством (причем 6 демократов не стали голосовать «за», а республиканцы, как и в нижней палате, были единогласно против); лишь голос вице-президента А. Гора решил судьбу законопроекта в пользу его принятия³³⁶. По словам Клинтона, те, кто был против, делились на две группы: первые считали, что это удачный законопроект, но по нему было много ложной информации и их политической репутации будет нанесен ущерб, если они за него проголосуют. Вторые считали законопроект

³³² Клинтон Б. Моя жизнь. С. 587.

³³³ Economic Report of the President. Washington, 1994. P. 33.

³³⁴ Rosenbaum D. The Budget Struggle; Clinton Wins Approval of His Budget Plan as Gore Votes to Break Senate Deadlock// New York Times, August 7, 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

³³⁵ Final Vote Results For Roll Call 406. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://clerk.house.gov>.

³³⁶ Final Vote Results. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.senate.gov/legislative>.

правильным первым шагом, но голосовали против, так как в нем содержались не все необходимые меры, на что президент отвечал, что в одном законопроекте невозможно одномоментно решить все накопившиеся проблемы³³⁷. 10 августа 1993 года законопроект «Об общих бюджетных согласованиях» наконец был подписан главой государства.

Вскоре после принятия билля на рассмотрение в конгресс был внесен законопроект, подготовленный членами палаты представителей демократом Тимом Пенни и республиканцем Джоном Касичем. Согласно этому проекту, предполагалось уменьшение расходов на вспомоществование более чем на 100 млрд долл. в течение 5 лет (в то время как план Клинтона предусматривал всего 42 млрд долл. сокращений). Предлагалось уменьшение выплат по программе «Медикэр» для людей с доходами менее 75 тыс. долл. в год, что, по мнению разработчиков плана, позволило бы отказаться от увеличения налогов. Билль встретил решительный протест со стороны Клинтона и потерпел поражение при голосовании в палате представителей (213 голосов «за», из которых 90% – республиканцы, 219 – «против», из которых 78% – демократы)³³⁸.

Стоит также отметить, что в ноябре 1993 года Клинтон выступил против конституционной поправки о сбалансированном бюджете³³⁹, которая требовала от президента подачи сбалансированной бюджетной заявки на очередной финансовый год, при этом общий размер бюджета должен был определяться на основе среднеарифметических доходов за два предыдущих года. Исключение из этого правила можно было сделать только в двух случаях: в случае ведения США войны и в случае экономического кризиса. При этом за приостановку действия конституционной поправки должны были проголосовать не менее трех пятых членов как сената, так и палаты

³³⁷ Clinton W. J. Remarks and an Exchange With Reporters on the Economic Program. August 4, 1993// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. 1993, Book II. P. 1327.

³³⁸ Why This Country Still Needs to Cut Spending// New York Times, November 29, 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

³³⁹ Letter to Congressional Leaders on the Proposed Balanced Budget Amendment. November 5, 1993// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. 1993, Book II.Pp. 1916–1917.

представителей³⁴⁰. Клинтон считал, что она приведет не к ликвидации дефицита, а к политическому тупику и угрозе экономического кризиса³⁴¹, так как, по мнению президента, состояние бюджета зависело не только от желаний конгрессменов, но и от экономического развития: дефицит рос, как только экономика ослабевала, поэтому при введении такой поправки каждый раз, когда начинался спад, пришлось бы увеличивать налоги и сокращать программы помощи, что превратило бы незначительные экономические спады в серьезную рецессию.

Бюджетная и социальная политика государства тесно связаны: невозможно проводить крупные социальные преобразования, не получив у конгресса одобрения тратить на них определенные, чаще всего немалые средства. Именно поэтому Клинтон в 1993 году подчеркивал, что надеется на принятие конгрессом его экономической программы как можно скорее, так как, не решив экономических вопросов, нельзя приступать к социальным. В ситуации, когда главная фискальная проблема страны оставалась неразрешенной, увеличивать нагрузку на бюджет за счет новых политически опасных предложений в области внутренней политики было рискованно³⁴². Поэтому, как только первый бюджет нового президента-демократа был законодательно оформлен, Клинтон смог приступить к реализации своей социальной программы.

Став главой государства, Клинтон сразу озвучил, какое важное место занимала политика в отношении семей с детьми среди его социальных инициатив³⁴³, и не раз подчеркивал это в течение первого срока: «Я считаю, что, если люди не могут поставить интересы своих детей и их будущее выше

³⁴⁰ Травкина Н.М., Васильев В.С. Сбалансированный федеральный бюджет: конституционное измерение// США–ЭПИ, 1997, № 10. С. 33.

³⁴¹ Clinton W. J. Letter to Congressional Leaders on the Proposed Balanced Budget Amendment. November 5, 1993// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. 1993, Book II. P. 1916.

³⁴² Травкина Н.М. Партии, бюджет, политика. М., 2008. С. 197.

³⁴³ Clinton W. J. Remarks to the Children's Defense Fund Conference. March 11, 1993// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. Washington, 1993. Book I. P. 274.

своих собственных интересов, это крайне негативно сказывается на развитии страны»³⁴⁴.

Однако, понимая, что провести две масштабные реформы одновременно не удастся, выбирая между всеобщим медицинским страхованием и новым подходом к социальным гарантиям со стороны государства, президент предпочел поначалу бросить все силы на проведение реформы здравоохранения. Его поддерживала и глава министерства здравоохранения и социального обеспечения Донна Шалейла, но с ним были категорически не согласны некоторые его однопартийцы, в частности Мойнихен, главный творец Закона о защите семьи 1988 года, считавший, что реформа социального обеспечения также является первоочередной задачей. «Верьте или нет, но мы может сделать и то, и другое одновременно – и нам следует это сделать!»³⁴⁵ – говорил сенатор после того, как Клинтон и Шалейла озвучили свои позиции.

Но попытка реформировать здравоохранение, как уже было сказано выше, не увенчалась успехом, и после этого президент вновь вынес на повестку дня социальное вспомоществование, неотъемлемой частью которого, по словам Джона Монахана, главы Управления помощи детям, был детский вопрос³⁴⁶. Процесс разработки законопроектов в данной области характеризовался многообразием предложенных вариантов, в основу которых были положены две основные теоретические модели: консервативная и либеральная.

Консервативную модель традиционно поддерживала большая часть республиканцев, которые считали, что в первую очередь необходимо предотвращать появление неблагоприятных для детей ситуаций, а в случае

³⁴⁴ *Purdum T.* Clinton Seeks New Welfare Bill, Saying G.O.P. Plan Is Too Harsh. New York Times. April 19, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

³⁴⁵ *Kramer M.* The Political Interest: Still Waiting for Bill's Call. Time, Feb. 01, 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.time.com/time/magazine>.

³⁴⁶ *Testimony of John Monahan.* February 24, 1999// Administration for Children and Families. Office of Legislative Affairs and Budget. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.acf.hhs.gov>.

их возникновения бороться с ними «методом кнута, а не пряника»³⁴⁷: наказывать матерей, неспособных обеспечить достойное содержание своим детям, а также молодых родителей, которые бросали школу или не делали своим детям прививок. Нерадивым родителям грозило даже такое жестокое наказание, как помещение детей в приюты. Также консерваторы призывали продвигать институт брака (они считали, что воспитание детей в полной семье является оптимальным вариантом) либо различными способами добиваться финансовой поддержки детей со стороны не живущих с ними отцов. Этот подход стали называть «новый патернализм»³⁴⁸, который проповедовал, в частности, консерватор Лоуренс Мид – известный исследователь системы социального обеспечения³⁴⁹. В рамках патерналистского подхода выдвигались требования трудоустройства в сочетании с наказанием для несоблюдающих его: приветствовался запрет выплат для матерей, у которых рождались новые дети в то время, когда они еще получали пособия на предыдущих, или прекращение вспомоществования матерям-тинейджерам. Аргументы консерваторов против существовавшей системы вспомоществования, которая, по их мнению, скорее вредила детям, чем помогала, способствовали широкой общественной поддержке их инициатив³⁵⁰. В то же время одной из главных целей консерваторов было стремление сэкономить как можно больше бюджетных средств, поэтому они изначально были сторонниками того, чтобы переложить ответственность за помощь детям с федерального правительства на штаты.

³⁴⁷ Sugarman S. Financial Support of Children and the End of Welfare as We Know It// Virginia Law Review, Vol. 81, No. 8, Symposium: New Directions in Family Law (Nov., 1995). P. 2564.

³⁴⁸ «Новый патернализм» (разновидность «фордизма», то есть философии управления и организации общества подобно производству) – менее жесткая, нежели традиционный патернализм (опека граждан государством) менеджерская стратегия с акцентом на социальных аспектах, в отличие от «фордизма», не связанных с производством; «новый патернализм», в частности, был направлен на регулирование семейных и других непроизводственных отношений, выстраивание их по желательному образцу, а также на планирование и обеспечение жизни граждан, в том числе с помощью денежной политики.

³⁴⁹ The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty. Ed. By L. Mead. Washington, 1997.

³⁵⁰ Weaver K. Ending Welfare As We Know It// Weir M. The Social Divide. Washington, 1998. P. 373.

Либеральная модель, поддерживаемая основной частью демократической партии, напротив, предполагала, что возможность воспитывать детей должна быть дана каждой женщине, независимо от ее социального статуса и материального положения, а в том случае, если по каким-либо причинам она не в состоянии полностью обеспечивать своего ребенка, государство должно помочь ей в этом, дав возможность не делать трудного выбора между работой с полной занятостью и заботой о ребенке. Большинство демократов изначально стремились сохранить помощь детям как федеральную программу, и основной их целью можно считать достижение максимального уровня защищенности детей, причем не за счет сокращения числа получателей пособий, а путем оказания помощи каждому нуждающемуся.

Для либералов главной проблемой была низкая заработная плата при трудоустройстве получателей вспомоществований, поэтому они выступали за полные семьи, в которых совокупный доход позволял бы не прибегать к помощи государства; они ратовали за уничтожение препятствий при трудоустройстве путем расширения возможностей получения образования, программ переквалификации, планирования семьи и доступного детского здравоохранения, а также за то, чтобы «работа приносила выгоду», то есть работающие должны платить меньше налогов.

Что касается самого Клинтона, его позиция не была столь однозначной. С одной стороны, он, как истинный демократ, стремился уменьшить насилие над детьми и уровень бедности среди них, с другой – поставив цель сбалансировать бюджет, он не мог не учитывать интересов экономики при урегулировании детского вопроса. Еще в партийной платформе демократов 1992 года говорилось, что социальное обеспечение должно быть «вторым шансом, а не образом жизни», временной помощью тем, кто столкнулся с трудностями. Провозглашались два новых принципа: ни один трудоспособный человек не будет получать госпомощь постоянно и ни один

работающий человек не будет жить в бедности³⁵¹. Кроме того, президент хотел изменить имидж демократической партии (как уже отмечалось, демократы часто подвергались критике со стороны республиканцев как партия, предлагающая дорогостоящие программы, в частности социальное обеспечение, которое вызывало зависимость части получателей помощи от государства и поощряло их нежелание искать работу), чтобы привлечь голоса центристов и консерваторов. Поэтому основным принципом преобразований стал лозунг «Те, кто может работать, должны работать», заметно приблизивший Клинтона к консерваторам; при этом подчеркивалось, что оба родителя должны нести ответственность за детей, потому что именно они воспитывают их, а не государство³⁵².

Клинтон был готов пойти на сокращение числа получателей пособий, однако ужесточать условия программ не хотел, так как считал, что должны быть созданы более благоприятные условия для устройства на работу, чтобы родители смогли добровольно отказаться от господомощи.

Президент, оправдывая свою принадлежность к «новым демократам», пытался позиционировать себя между республиканцами и демократами в конгрессе. Однако многие его умеренные и консервативные однопартийцы выбрали другую тактику: они стремились снять с себя обвинение в чрезмерной мягкости в проведении данной реформы, поэтому не занимали позиций «слева» от Клинтона. Республиканцы, в свою очередь, разрывались между стремлением провести преобразования в социальной сфере, записав это себе в актив, и тактикой «стратегического несогласия»³⁵³, то есть дистанцируясь от Клинтона и демократов и тем самым показывая, что именно они заинтересованы в проведении «настоящей» реформы социального обеспечения.

Преследуя вышеперечисленные цели, Клинтон при активном участии уже упоминавшейся Донны Шалейлы и Брюса Рида, главного советника

³⁵¹ 1992 Democratic Party Platform. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.presidency.ucsb.edu>.

³⁵² Clinton W.J. The President's Radio Address. January 1, 1994// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. Book 1, 1994. P. 2.

³⁵³ Weaver K. Ending Welfare As We Know It// Weir M. The Social Divide. Washington, 1998. P. 363

Клинтона по внутривополитическим вопросам, в июне 1994 года представил свой «Акт о работе и ответственности» (Work and Responsibility Act of 1994)³⁵⁴. В соответствии с законопроектом 7 млн долгосрочных получателей помощи (после периода рецессии как минимум 30 млн американцев получали различные пособия, из них примерно половина пользовались ими меньше года, а потом находили работу, половина же из оставшихся получали пособия более 8 лет) предлагались курсы по повышению квалификации и программы для их детей, после чего они были обязаны пойти на любую предлагаемую работу (по плану Клинтона предполагалось создание по крайней мере 1,5 млн новых рабочих мест³⁵⁵), при этом поддержка детей сохранялась.

Рассчитывая на трудоустройство значительной части получателей помощи, президент предлагал инвестировать в детское социальное обеспечение 9,3 млрд долл. в течение 5 лет (что было меньше стоимости программы «Помощь семьям с детьми на иждивении»³⁵⁶ и, следовательно, способствовало бы сокращению дефицита бюджета). Предлагалось также ограничить получение госпомощи пятью годами в общей сложности и двумя годами при получении пособий без перерыва (Шалейла была против плана Клинтона сократить срок непрерывного получения помощи до двух лет; Мойнихен, напротив, поддерживал инициативу президента). Однако предполагались и некоторые послабления: в 5-летний срок, в течение которого можно было претендовать на помощь, не включалось вспомоществование в течение первого года после рождения первого ребенка и 12 недель после рождения следующих. Также предполагалось выдавать специальные ваучеры (они предоставляли средства на самое необходимое:

³⁵⁴ Katz J. Clinton Plans Major Shift in Lives of Poor People// Congressional Quarterly Weekly Report, Jan. 22, 1994. Pp. 116 – 122.

³⁵⁵ Walker M. Clinton: the President They Deserve. Vintage, 1997. P. 183.

³⁵⁶ Work and Responsibility Act of 1994. Detailed Summary. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clintonlibrary.gov>.

еду, одежду) для детей, родители которых вышли за пределы пятилетнего лимита³⁵⁷.

Любой взрослый получатель помощи по программе «Помощь семьям с детьми на иждивении» должен был предоставить план устройства на работу (employability), тем самым показывая, что готов пойти трудиться как можно скорее. «Акт о работе и ответственности» поощрял устройство на работу, а не пожизненную госпомощь путем налоговой скидки на заработок для более чем 20 млн работающих семей с доходами менее 27 тыс. долл. в год³⁵⁸. Малооплачиваемая работа должна была стать привлекательнее, чем госпомощь, благодаря дополнительным ассигнованиям на пособия для детей, продовольственным талонам и налоговой скидке на заработанный доход.

При этом юным родителям в возрасте до 18 лет запрещалось жить отдельно от их семей, поощрялось их дальнейшее обучение в школах. Должна была усиливаться борьба с подростковой беременностью и одновременно увеличиться поддержка молодых матерей-одиночек, для чего планировалось увеличить фонд с 9 до 20 млрд долл. к 2000 году³⁵⁹.

В своем плане Клинтон сочетал преимущественно консервативный подход с некоторыми либеральными элементами, и, как следствие, этот проект не удовлетворил представителей ни одной из партий. Республиканцы называли законопроект слабым и неподготовленным; либеральные демократы с недовольством отнеслись к ограничениям на оказание помощи; комитеты же, которые должны были рассматривать эти предложения, увязли в реформировании здравоохранения.

Забегая вперед, отметим, что в начале 1995 года Клинтон вернулся к своему биллю, но на конференции в Блэр Хаус было решено не выносить его

³⁵⁷ Work and Responsibility Act of 1994. Detailed Summary. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clintonlibrary.gov..>

³⁵⁸ Clinton W.J. Address to the Nation on the Economic Program. August 3, 1993// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. 1993, Book II. P. 1323.

³⁵⁹ Economic Report of the President. Washington, 1995. P. 41

на обсуждение повторно³⁶⁰, а использовать предложения республиканцев, надеясь, что они пойдут на сближение с демократами.

Однако ряд других социальных инициатив президент уже в начале своего правления смог превратить в законы и принятые программы; в частности, положительные изменения произошли в области образования. 31 марта 1994 года была принята упоминавшаяся ранее программа «Цели 2000» (Goals 2000), известная под названием Закон об образовании в Америке, которая финансировалась как самими штатами, так и на федеральном уровне. Целью президента было создание к 2000 году условий для получения американцами достойного образования, чтобы они были конкурентоспособны в эпоху глобальной экономики. Количество выпускников средней школы должно было достигнуть 90%, как и в других развитых странах. Большое внимание должно было быть уделено подготовке учителей, чью квалификацию необходимо было повысить, чтобы она соответствовала требованиям времени. Школы должны были быть свободны от насилия, наркотиков и алкоголя. Также были созданы специальные школьные фонды для борьбы с преступностью и помощи нуждающимся, незначительные по объему в 1994 году и ставшие более существенными в дальнейшем. В 1994 году на программу было выделено чуть больше 91 млн долл., в 1995 году – уже почти 360 млн долл.³⁶¹. Деятели в сфере образования и политики говорили, что «Цели 2000» – такая же важная программа, как запуск спутника земли»³⁶².

Одним из важнейших пунктов Закона об образовании в Америке (на реализацию которого в 1994 году конгрессом было выделено 105 млн долл.)³⁶³ было положение о создании в стране образовательных стандартов,

³⁶⁰ Mitchell A. Clinton in Political Quandary on Welfare. New York Times, November 20, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

³⁶¹ Goals 2000: Reforming Education to Improve Student Achievement. April 30, 1998. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www2.ed.gov>.

³⁶² Austin T. Goals 2000 – The Clinton Administration Education Program. History of American Education Web Project, University of Notre Dame. Retrieved on August 5, 2006. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nd.edu>.

³⁶³ Remarks on Signing the Goals 2000: Educate America Act in San Diego. March 31, 1994// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. Book 1, 1994. P. 566.

которых ранее не существовало, для чего президентом были сформированы соответствующие комиссии (в состав которых вошли представители демократической и республиканской партий, губернаторы, члены парламентов штатов и др.) и Совет, состоящий из экспертов и специалистов, задачей которых являлся анализ присылаемых заинтересованными образовательными учреждениями учебных программ и разработка на их основе государственных стандартов с заложенными в них федеральными требованиями. Согласно Закону, подлежали кодификации и трехкратной проверке знаний программы по 9 основным предметам, при этом главное внимание уделялось оценке грамотности, а также знаний по математике и естественным наукам (по которым американские учащиеся должны были занять первые позиции в мире). Надо подчеркнуть, что при введении стандартов строго соблюдался принцип добровольности, так как, как уже говорилось, федеральный центр имеет весьма ограниченные возможности напрямую влиять на содержание и качество учебного процесса в США³⁶⁴.

В дополнение к этой программе при двухпартийной поддержке в апреле 1994 года конгрессом был принят закон «О возможностях перехода от школы к работе» (School-To – Work Opportunities Act)³⁶⁵, который в мае был подписан президентом и в рамках которого был учрежден Национальный комитет по стандартам профессиональных навыков³⁶⁶. В его задачу входила разработка требований к стандартам, оценочным процедурам и сертификации в 15 секторах экономики. Сами стандарты предполагалось разработать с помощью рабочих групп, сформированных на основе добровольного партнерства профсоюзов, учителей, специалистов по развитию человеческих ресурсов и общественности. При этом главной задачей ставилась не скорейшая разработка максимального числа стандартов, а постепенное создание на базе системы квалификаций структуры, которая бы способствовала эффективной конкуренции: благодаря более высокому

³⁶⁴ H.R. 1804. Goals 2000: Educate America Act. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www2.ed.gov>.

³⁶⁵ School-To-Work Opportunities Act. (CFDA No. 84.278). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www2.ed.gov>.

³⁶⁶ *Ibid.*

профессионализму и ответственности рабочих коллективов стало бы возможным добиться менеджерского и контролирующего звена и оптимизации управления и организации труда в масштабах страны.

Согласно Закону «О возможностях перехода от школы к работе», была создана программа для тех выпускников, которые не стали получать университетское образование; устанавливались соглашения между школами и бизнесом, чтобы обеспечить бывшим ученикам достойное трудоустройство. Забегая вперед, отметим, что к 1997 году 25% фирм США участвовали в данной программе.

Данный закон, обеспеченный в 1994 году финансированием в объеме 50 млн долл.³⁶⁷ и гарантировавший (наряду с обучением на основе стандартов, установленных «Целями 2000») оплачиваемую государством рабочую практику, квалифицированное профессиональное руководство и обучение навыкам, необходимым для получения рабочего сертификата, обеспечивал трудоустройство выпускников школ, не угрожая занятости и интересам взятых ранее на работу трудящихся.

В целом же в 1993 – 1994 годах ежегодные затраты Министерства труда на трудоустройство молодежи увеличились по сравнению с 1992 годом в 2,4 раза, достигнув 1,5 млрд долл.³⁶⁸.

В 1994 году был принят также Закон об улучшении американских школ (Improving American Schools Act – IASA³⁶⁹), получивший поддержку обеих партий. С 1994 года претерпела изменение политика в области школьного образования. Было решено перейти от поддержки индивидуальных программ обучения к преобразованию школьной системы, а также внедрению новых технологий в образование. Данный закон стал важным шагом на пути достижения независимости качества образования от материального положения учащихся: дети из небогатых семей должны были иметь возможность получать образование такого же уровня, как и дети из

³⁶⁷ U.S. Department of Labor. Training and Employment Programs. FY 1984 – 2011. August 1, 2011. P. 3.

³⁶⁸ *Ibid.*

³⁶⁹ H.R. 6. Improving America's Schools Act of 1994. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www2.ed.gov>.

обеспеченных семей³⁷⁰; было увеличено финансирование обучения двуязычных детей и детей иммигрантов; также была повышена ответственность школ за качество обучения перед соответствующими органами штатов.

В 1994 году был подписан закон «О начальном и среднем образовании» (Elementary and Secondary Education Act – ESEA), который должен был прекратить практику обучения бедных детей по упрощенным школьным программам. Раньше это происходило потому, что их плохо учили в школах бедных районов, а после распределяли в большие слабые классы; теперь количество детей в классах уменьшалось, чтобы учителя могли уделять таким ученикам больше внимания и они смогли догнать своих сверстников.

В 1994 году правительство поддержало новое образовательное направление – создание независимых чартерных школ (первая из которых появилась в 1991 году в штате Миннесота³⁷¹ и которых к 1994 году насчитывалось 100 по всей стране³⁷²), разработав специальную программу (Public Charter Schools Program). Небольшие чартерные школы, сочетающие плюсы государственных и частных школ (бесплатное обучение и независимость от административно-образовательного регулирования), имеющие большие возможности выбора программ и учителей и нацеленные на повышение качества и рост успеваемости, получили позже широкое распространение, создавая конкуренцию обычным школам и способствуя повышению уровня школьного образования в целом.

Наряду с мерами, направленными на совершенствования школьного образования, президентом Клинтоном были сделаны серьезные шаги по обеспечению доступности обучения в колледжах и университетах, так как высшее образование обеспечивало существенно более высокие заработки,

³⁷⁰ New York State Education Department. Federal Education Policy and the States, 1945–2009. January, 2006. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nysed.gov>.

³⁷¹ Каверина Э.Ю. Приоритеты политики США в области образования // США. Канада: Экономика, политика, культура. М., 2002. № 5. С. 95.

³⁷² Зарецкая С.Л. Новые типы учебных заведений в США// Российско-американский портал по сотрудничеству в области образования и науки. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ido.rudn.ru>.

нежели среднее, и разница с годами все росла: в 1992 году различие в заработных платах выпускника школы и университета составляло 64%, тогда как в 1979 – лишь 43%³⁷³.

Еще в августе 1993 года была введена программа прямых студенческих займов (Федеральная студенческая ссудная программа, предусматривавшая налоговые скидки), что привело к сокращению бюрократии и экономии неплательщиками 4 млрд долл.³⁷⁴. Было разработано 4 вида кредитов на обучение в колледже, которые зависели от срока кредитования, ежемесячных выплат (существовал даже тип кредита, по которому первоначальные выплаты были невысоки, но затем увеличивались с расчетом на то, что доходы кредитуемого со временем будут повышаться) и зарплаты заемщика.

Семьи, зарабатывавшие менее 120 тыс. долл. в год, получили возможность вернуть средства, потраченные на обучение после школы, рабочие курсы и программы переквалификации – всего до 10 тыс долл. в год., и, по оценкам команды президента, более 90% семей могли воспользоваться этими льготами³⁷⁵. Но этой суммы все же не хватало, чтобы отправить ребенка в лучшие университеты страны, например «Лиги Плюща»: еще в 1984 году годовая стоимость обучения в Йельском университете составляла больше 10 тыс. долл. (почти 14 тыс. долл.)³⁷⁶, а в заявленном 1994-м стоимость обучения в Массачусетском Технологическом институте, которая была самой высокой, немного превышала 20 тыс. долл.; с учетом же проживания, учебных пособий, перелета и прочих расходов плата за обучение достигала 28 тыс. долл. в год³⁷⁷.

Хотя федеральные расходы на образование в 1994 году пришлось снизить примерно на 9% по сравнению с 1993 годом из-за необходимости сокращения дефицита бюджета (см. табл. 1А Приложений), нетрудно заметить, что ряд приоритетных в тот момент образовательных статей

³⁷³ Economic Report of the President. Washington, 1995. P. 28.

³⁷⁴ President William J. Clinton. Eight Years of Peace, Progress and Prosperity. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://clinton5.nara.gov>.

³⁷⁵ Economic Report of the President. Washington, 1995. P. 39.

³⁷⁶ Yale Tuition. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

³⁷⁷ Massachusetts Institute of Technology. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://tech.mit.edu>.

расходов не только не сократился, но даже несколько вырос, как, например, затраты на школьное обучение и профессиональную подготовку. Особенно активно развивалась программа дошкольного образования детей «Хэд старт», расходы на которую постоянно росли в течение всего президентского срока Клинтона (см. рис. 3 Приложений). Весьма же значительное (около 46%) временное сокращение финансирования высшего образования, как уже было сказано, частично компенсировалось налоговыми скидками и образовательными льготами для бедных.

Со сферой образования неразрывно была связана проблема развития научных технологий. С окончанием «холодной войны» американским хай-тек компаниям пришлось перестраиваться с военных на гражданские рельсы или создавать технологии, которые подходили бы и для военных, и для мирных целей³⁷⁸. Несмотря на борьбу за бездефицитный бюджет и незначительные (около 3%) снижения расходов на развитие и науку по сравнению с 1993 годом (см. табл. 1А Приложений), инвестиции на научные исследования в 1994 году были увеличены до 13,8 млрд долл., при этом на Национальный научный фонд выделялась сумма более чем на 7% превышавшая средства, ассигнованные в последний год президентства Буша-старшего. Министерству обороны было выделено дополнительно 1,2 млрд долл., министерству энергетики – 1,7 млрд долл., Национальному институту здоровья – 5 дополнительных процентов (всего – почти 6 млрд долл.). Также большие средства стали вкладываться в развитие сети Интернет, о чем, подводя итоги 1994 года, в своем экономическом отчете в январе 1995 года говорил президент, отметив, что десятки миллионов людей уже пользуются всемирной сетью³⁷⁹.

С первых месяцев президентства Клинтона началась борьба за улучшение положения семей с детьми; своеобразным лозунгом этой борьбы стали слова Клинтона: «Ни один американец, работающий 40 часов в неделю

³⁷⁸ Economic Report of the President. Washington, 1994. P. 194.

³⁷⁹ Economic Report of the President. Washington, 1995. P. 33.

и имеющий детей, не будет жить в бедности»³⁸⁰. В 1993 году была создана начальная ступень программы «Хэд старт» (Early Head Start) для поддержки детей от рождения до трехлетнего возраста, именно этот период, по мнению президента, был наиболее важным для гармоничного развития ребенка³⁸¹. В мае 1994 года был подписан законопроект о реформе программы «Хэд старт», разработанный Д. Шалейлой и Р. Райли, по которому новой системой дошкольного обучения должно было быть охвачено большее число бедных детей.

В декабре того же года Клинтон подписал «Национальный закон о защите детей» (National Child Protection Act of 1994), согласно которому была создана государственная информационная база, где можно было проверить, стоит ли доверять ребенка человеку, оказывающему услуги по уходу за детьми, и с этого времени любое детское учреждение могло использовать эти сведения для проверки потенциального сотрудника. В соответствии с данным законом уклонение от выплаты алиментов путем переселения в другой штат становилось федеральным преступлением и каралось шестимесячным, а при повторной попытке уклонения – двухлетним тюремным заключением, которое можно было заменить денежным штрафом. Это привело к тому, что к 1994 году количество найденных отцов возросло. Благодаря такой политике Клинтона увеличились объемы средств на поддержку детей, но расходы федерального бюджета также выросли³⁸².

Клинтону удалось реализовать и часть других замыслов в социальной сфере: еще в 1993 году он инициировал принятие закона «О медицинском отпуске и отпуске по семейным обстоятельствам» (Family and Medical Leave Act of 1993; это был первый закон, подписанный Клинтоном на посту президента), автором которого был сенатор-демократ Крис Додд. Закон предоставлял до 12 недель неоплачиваемого отпуска по уходу за больными членами семьи и позволял при этом сохранить место работы. Значение этого

³⁸⁰ Clinton W. J. The President's Radio Address. August 28, 1993// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. 1993, Book II. P. 1400.

³⁸¹ Клинтон Б. Моя жизнь. М., 2005. С. 629.

³⁸² Там же.

закона для президента трудно переоценить: подписав его, он говорил: «Этот закон укрепит наши семьи ... сегодня мы все можем быть счастливы, думая о будущем людей»³⁸³. За время президентства Клинтона этим законом воспользовались 35 млн человек³⁸⁴.

Оценить последствия бюджетного планирования и социального развития США в течение 1993 – 1994 гг. весьма сложно: итоги принятия закона «Об общих бюджетных согласованиях» 1993 года оказались неоднозначными.

Поскольку финансовый год в США начинается 1 октября, экономический план Клинтона начал приносить свои положительные результаты уже к концу 1993 года. За этот год вследствие более успешного экономического развития создавалось примерно 162 тыс. новых рабочих мест в месяц (2 млн за первый год пребывания Клинтона на посту президента)³⁸⁵, в то время как в 1992 году, последнем году пребывания Буша-старшего у власти – 81 тыс., а в 1991 году их количество и вовсе сократилось на 73 тыс.³⁸⁶. При бюджетном планировании в этот период не было учтено влияние быстрых и глубоких перемен в американской и мировой экономике (ускорение темпов научно-технического прогресса на фоне фазы подъема после экономической рецессии начала 1990-х годов, повышение роли информационных технологий и наукоемких отраслей экономики, адаптация рабочей силы к новым условиям труда), но это не могло не повлечь за собой изменения структуры занятости, снижения доли низкоквалифицированного труда. Кроме того, американские компании все больше вовлекались в систему мировой хозяйственной конкуренции, что способствовало повышению эффективности рыночного механизма в развитии экономики США.

Безусловной политической и экономической победой являлось сокращение бюджетного дефицита: если в 1992 году он равнялся 290,4 млрд

³⁸³ Clinton W.J. Remarks on Signing the Family and Medical Leave Act of 1993. February 5, 1993// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, William J. Book 01, Presidential Documents - January 20 to July 31, 1993. Washington, 1993. P. 97.

³⁸⁴ Клинтон Б. Моя жизнь. С. 547.

³⁸⁵ Economic Report of the President. Washington, 1994. P. 22.

³⁸⁶ Ibid. P. 68.

долл., то в 1994 достиг уже 164 млрд долл., а к 1995 году составил 107 млрд долл., уменьшившись с 1992 на 63,1% (см. табл. 6А Приложений). Вопреки традиционной экономической теории, гласившей, что в период выхода из рецессии повышение налогов и сокращение расходов лишь неизбежно затормозят рост экономики, что приведет к еще большему дефициту и безработице, высокопрофессиональной команде Клинтона удалось добиться снижения бюджетного дефицита без отрицательных последствий для экономики. Хотя показатели в 1993 году были еще невысоки (ВВП рос только во 2-м и 3-м кварталах на 1,9 и 2,3% соответственно; безработица незначительно снизилась: с 7,8% в июне 1992 до 6,8% в октябре 1993 года³⁸⁷), однако первые успехи, приведшие к падению долгосрочных процентных ставок, росту курса долгосрочных облигаций (в которых банки хранили свои активы во время рецессии) и, как следствие, падению их инвестиционной привлекательности, заставили американские банки вновь вернуться к активному кредитованию экономики.

1994 год, наряду с постепенным ростом долгосрочных процентных ставок, снижением краткосрочных ставок и увеличением курсов акций, принес уже более ощутимые успехи в развитии экономики: инвестиции достигли 14,7% ВВП; безработица сократилась с 6,9% до 6,1%; уровень инфляции упал с 3% до 2,6% (см. табл. 5 Приложений), ВВП вырос на 4%, что стало одним из лучших показателей за предыдущие 7 лет³⁸⁸. Федеральные дискреционные расходы в 1994 году достигли тридцатилетнего минимума³⁸⁹.

Вследствие принятого закона «Об общих бюджетных согласованиях» казна должна была пополниться налогами. Их увеличение, согласно оценкам федерального правительства, должно было составить за 1994 год более 35 млрд долл. (см. табл. 2 Приложений), а за четырехлетний период – 268 млрд долл.³⁹⁰ При этом, как следует из таблицы, в 1994 году более половины расчетных

³⁸⁷ Data from Bureau of Labor Statistics. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.data.bls.gov>.

³⁸⁸ United States GDP Annual Growth Rate. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.tradingeconomics.com>.

³⁸⁹ Economic Report of the President. Washington, 1994. P. 7.

³⁹⁰ Hall A. OBRA 1993: What Taxpayers Can Expect in 1994. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.taxfoundation.org>.

приращений (18,4 млрд долл.) предполагалось получить от самой состоятельной группы налогоплательщиков, имеющих годовой доход в 750 тыс. долл. и более. В действительности же объемы дополнительных налоговых поступлений в бюджет 1994 года, явившихся следствием принятия закона «Об общих бюджетных согласованиях 1993 года», оказались еще выше расчетных: в период с конца 1993 до конца 1994 года рост налогов принес казне почти 50 млрд долл.³⁹¹, а к 1998 году – почти 300 млрд долл.³⁹².

В результате действия данного закона, в соответствии с которым средняя величина семейной годовой налоговой прибавки наиболее богатой категории населения в 1411 раз превышала прибавку наиболее бедной части населения (см. табл. 2 Приложений), самые состоятельные американцы, однако, смогли компенсировать свои потери и даже улучшить благосостояние, получив дополнительную прибыль в виде доходов от инвестиций. Среднему классу были возвращены его деньги, заплаченные в виде налога на бензин, за счет уменьшения ставок различных видов кредитов³⁹³. Семьи со средним доходом оказались в выигрыше благодаря налоговой скидке на заработанный доход, которая увеличила посленалоговые заработки 15 млн американцев; этот рост мог достигать 3 тыс. долл. в год для семей с двумя детьми³⁹⁴.

Во многом Клинтону удалось воплотить в жизнь и свой план снижения оборонных расходов: они были сокращены с 298,4 млрд долл. в конце 1992 года до 291 млрд долл. в конце 1993 года и до 281 млрд долл. в конце 1994 года³⁹⁵ (для сравнения: динамика оборонных трат периода президентства Рейгана: 133,9 млрд долл. в 1980 году и уже 290,3 млрд долл. в 1988)³⁹⁶.

В то же время в 1994 – 1995 гг. две основные социальные программы «Медикэр» и «Медикейд», остались нетронутыми и продолжали совместно

³⁹¹ Economic Report of the President. Washington, 1995. P. 306.

³⁹² Economic Report of the President. Washington, 1999. P. 362.

³⁹³ Клинтон Б. Моя жизнь. С. 601–602.

³⁹⁴ Economic Report of the President. Washington, 1995. P. 22.

³⁹⁵ 1996 Budget of U.S. Government. Historical Tables. Pp. 41–42 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov>.

³⁹⁶ Ibid. pp. 40–41.

составлять значительную долю (21,8%) социальных расходов государства, хотя в 1993 году Клинтон соглашался с Дэвидом Бореном в том, что для ликвидации дефицита бюджета необходимо было как можно быстрее внести изменения в функционирование программ медицинской и социальной помощи³⁹⁷. Следует отметить (см. табл. 3 Приложений), что в целом средний годовой прирост с 1993 по 1994 год (2,7%) уже значительно (в 2,4 раза) уменьшился по сравнению со средним годовым приростом социальных расходов в период предыдущего президентства Дж. Буша-старшего³⁹⁸.

В начале 1994 года президент в целом убедился, что избранный им экономический курс – правильный, однако он понимал, что следует еще многое сделать, и обещал на 1995 год представить один из самых радикальных бюджетов, который когда-либо был предложен конгрессу, он предполагал сокращение расходов более чем на 300 программ, в то время как 100 подлежали ликвидации. «В этом году мы снова должны принять сложное решение жить в жестких рамках расходов, которые мы установили... мы доказали, что можем сократить дефицит,... не причиняя вреда пенсионерам, среднему классу и национальной безопасности», – подчеркивал президент³⁹⁹.

Пакет мер по сокращению дефицита получил неоднозначные отзывы. Так, лидер меньшинства в сенате Роберт Доул назвал этот закон «самым большим увеличением налогов в истории страны» и был уверен, что он приведет к упадку американской и мировой экономики, росту безработицы и продолжению рецессии⁴⁰⁰. Клинтон же считал его вехой в истории, ознаменовавшей собой новый путь развития американской экономики, путь к восстановлению и прогрессу⁴⁰¹. Президент также уделил много внимания принятому закону при подведении итогов 1993 года: «Этот конгресс принял

³⁹⁷ Interview with Newspaper Editors. August 2, 1993// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. 1993, Book II. P. 1298.

³⁹⁸ Budget of the U.S. Government. Historical Tables. Fiscal Year 2013. Washington, 2012. P. 163.

³⁹⁹ State of the Union Address. January 25, 1994// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. 1994, Book I. P. 127.

⁴⁰⁰ Dole R. Address Accepting the Presidential Nomination at the Republican National Convention in San Diego. August 15, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.4president.org/speeches>.

⁴⁰¹ Remarks on Signing the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993. August 10, 1993// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. 1993, Book II. P. 1357.

бюджет, который сократит дефицит на полтриллиона долларов (за 5 лет – прим. автора), урежет расходы, поднимет подоходный налог для зажиточных американцев, облегчит налоговое бремя для рабочих с низким уровнем доходов, что сделает работу более выгодной, чем социальное пособие»⁴⁰². Клинтон гордился тем, что ему удалось изменить тенденцию в борьбе с дефицитом: «Когда я стал президентом, эксперты предсказывали, что дефицит в следующем году достигнет 300 млрд долл. Но благодаря нашим действиям те же самые люди говорят, что он не достигнет и 180 млрд долл., то есть будет на 40% меньше, чем предсказывали»⁴⁰³. В действительности же дефицит в налоговом 1994 году был на 50 млрд долл. (1,5% ВВП) меньше, чем в предыдущем, и на 100 млрд долл. меньше, чем предсказывали до принятия закона «Об общих бюджетных согласованиях»⁴⁰⁴.

Причинами же столь неожиданно быстрых темпов пополнения бюджета называют интенсивный рост частных инвестиций⁴⁰⁵, рост налоговых поступлений от индивидуальных подоходных налогов из-за быстрого «прироста капиталов», ставшего следствием ускоренного роста котировок на фондовом рынке США, а также уменьшившиеся по сравнению с ожидавшимися реальные расходы на медицинские программы «Медикэр» и «Медикейд» вследствие замедления роста стоимости медицинского оборудования⁴⁰⁶.

В целом же бюджетный план Клинтона до конца не удовлетворил ни одну из группировок демократической партии. Так, традиционалисты были недовольны уровнем увеличения налогов, либералы – сокращением программ общественной помощи и ассигнований. Что касается отношения рядовых граждан к экономической политике Клинтона, то, согласно опросам

⁴⁰² State of the Union Address. January 25, 1994// Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton. 1994, Book I. P. 127.

⁴⁰³ Ibid. P. 129.

⁴⁰⁴ Economic Report of the President. Washington, 1995. P. 4.

⁴⁰⁵ Сунян В.Б. Роль государства в реализации приоритетов социально-экономического развития США. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.r-reforms.ru>.

⁴⁰⁶ Дейкин А.И. Эффективность бюджетной политики администрации Клинтона и ее возможное развитие в ближайшие годы. Информационно-аналитическая записка [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.iskran.ru>.

1993 года, почти половина американцев не одобряла ее⁴⁰⁷. После принятия билля 52% населения не возражало против введения новых налогов, однако 47% были против этого⁴⁰⁸. Кроме того, несмотря на то, что налоги были повышены лишь для отдельных категорий населения, многие боялись, что их налоговые отчисления также вырастут. Вдобавок мало кто из рядовых американцев знал, что этот план Клинтона сократил дефицит бюджета⁴⁰⁹. Как правило, более абстрактная цель достижения сбалансированного бюджета оказывается для населения менее важной, чем опасения реального роста налоговой нагрузки.

С политической точки зрения значение бюджетной борьбы 1993 года также нельзя недооценивать. В сложившейся ситуации президент выбрал правильную тактику внутри собственной партии: он шел на компромиссы, отказываясь от наименее существенных мер в пользу своих оппонентов, принимая некоторые положения их программ и договариваясь с наиболее влиятельными из конгрессменов. Подобная тактика дала свои плоды: билль был подписан. Однако ни одного республиканца привлечь на свою сторону Клинтону так и не удалось. Впервые в послевоенной истории и, возможно, в истории США партия большинства приняла важнейший законопроект абсолютно без поддержки со стороны оппозиции⁴¹⁰. Клинтон, в отличие от таких президентов, как Р. Никсон и Дж. Форд, которые оказывались в ситуации разделенного правления⁴¹¹, не вступал с союз с представителями другой партии для достижения своих целей. Напротив, он неоднократно заявлял, что для продвижения своих законопроектов республиканцам потребуется другой президент.

⁴⁰⁷ CBS News/New York Times Poll. June 5, 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbsnews.com/stories>.

⁴⁰⁸ Gallup Poll (August 8–10, 1993; Survey GO 42200). Based on national survey of 799 interviews. Poll number 335 of 1993.

⁴⁰⁹ Pierson P. The Deficit and the Politics of Domestic Reform// The Social Divide. Political Parties and the Future of Activist Government. Edited by Margaret Weir. Washington, 1998. P. 152.

⁴¹⁰ Hager G., Cloud D. Democrats Tie Their Fate To Clinton's Budget Bill// Congressional Quarterly, August 7, 1993. P. 2122.

⁴¹¹ Лапина И.К. Разделенное правление в США (внутриполитический аспект). М., 2008. С. 15.

Негативным политическим итогом принятия непопулярного, но необходимого президенту билля было то, что, несмотря на относительно хорошее состояние экономики в ноябре 1994 года, почти все демократы, которые поддержали бюджет Клинтона, на промежуточных выборах не добились успехов: из 228 демократов в палате представителей 34 потерпели поражение, из них 28 голосовали за бюджетный билль 1993 года. Еще более показательным является то, что ни один переизбиравшийся конгрессмен-республиканец не проиграл. Демократы утратили контроль не только над сенатом, но и впервые за 42 года – над палатой представителей. Потери составили 8 мест в сенате и 52 в нижней палате, что заметно превышало норму для промежуточных выборов для правящей партии – 1 место в сенате и 12 в палате представителей⁴¹². Причиной стала утечка голосов менее обеспеченной части среднего класса – рейгановских демократов и избирателей Росса Перо. Именно курс на ликвидацию дефицита бюджета ценой нарушения предвыборных обещаний стал одной из важнейших причин провала демократов на промежуточных выборах. Важной причиной поражения явилось и отсутствие единства при решении главных стратегических вопросов развития государства в стане демократов. Им не удалось стать единой командой и обеспечить коллективное голосование, что подорвало веру населения в то, что партия президента способна гарантировать стране устойчивый экономический подъем. Все это помогло республиканцам, которые действовали заодно, получить большинство в обеих палатах конгресса⁴¹³.

Все же можно сказать, что при всех издержках и репутационных потерях демократов закон «Об общих бюджетных согласованиях» 1993 года остался одной из важных этапных побед администрации Клинтона, которая внесла свой весомый вклад в достижение сбалансированного бюджета. Отказавшись от части предвыборных обещаний, Клинтон сделал рискованный

⁴¹² Печатнов В.О. От Джефферсона до Клинтона. С. 427.

⁴¹³ Schikler E. Disjointed Pluralism. Princeton, 2001. P. 272.

политический ход, который стоил ему падения популярности, но позволил добиться принятия своего бюджетного билля. Одним из эффективных приемов Клинтона в продвижении своей экономической политики было формирование масштабных экономических пакетов⁴¹⁴. В таком случае его противники-республиканцы оказывались в затруднительном положении: они не могли отвергнуть все меры, предложенные администрацией (надо отдать ей должное, большинство мер было не только тщательно разработано, но и умело выставлялось в самом благоприятном свете с точки зрения влияния на развитие страны), следовательно, такой законопроект имел весомые шансы на успех. Кроме того, Клинтон часто прибегал к этому средству непосредственно перед наступлением крайнего срока внесения законопроекта на рассмотрение, поэтому, для того чтобы заблокировать его, республиканцам нужно было время и обоснованные аргументы, а им, как правило, не доставало ни того, ни другого.

Оценивая первый этап реализации социальной политики Клинтона, все же стоит признать, что при наличии благоприятной политической конъюнктуры важнейшие замыслы президента (реформа здравоохранения и социального обеспечения) остались нереализованными. Однако были достигнуты определенные успехи в области образования, чем президент подготовил почву для проведения через конгресс своих дальнейших инициатив. Сказывалось влияние «инерционности» при смене политического курса: экономически благоприятная ситуация при Рейгане и Буше принесла ощутимые улучшения в основном семьям с доходом выше среднего, примерно то же самое происходило и в первые два года президентства Клинтона. В 1992 году 79% опрошенных (из них 62% голосовали за конгрессменов-демократов) признавали, что экономика находилась в нестабильном состоянии, отрицательно влияющем на их уровень жизни. В 1994 году 75% респондентов (на этот раз 62% из этой группы голосовали за

⁴¹⁴ Дейкин А. И. «Новая экономика» Клинтона и «профицитные планы» Буша// США - Канада. Экономика, политика, культура. 2001, № 10. С. 12.

республиканцев) ответили, что их финансовое положение не изменилось по сравнению с 1992 годом, 57% по-прежнему оценивали состояние экономики как неудовлетворительное⁴¹⁵.

Давая оценку политической модели поведения президента в начале его первого срока, следует сказать, что для Клинтона в целом характерно стремление к компромиссам и некоторая расплывчатость позиций, что обозначилось еще во время его деятельности на посту губернатора Арканзаса (1979–1992). В первые два года своего президентства Клинтон, часто оказываясь в самой гуще межпартийной и внутрипартийной борьбы, вынужден был лавировать, что нередко мешало выполнению данных им обещаний⁴¹⁶ и приводило к сдвигу «вправо» по отношению к первоначально выбранному курсу.

Однако добившись ценой компромиссов принятия бюджетного билля, президент четко задал стратегию экономического развития страны и на протяжении оставшегося периода своего президентства шел к намеченной цели, хотя изменение курса далось ему нелегко. Так, Эрик Рубин, долгое время работавший в администрации Клинтона, назвал 1993 год самым сложным для президента с точки зрения конфронтации по вопросу принятия бюджета⁴¹⁷. Экономические последствия принятия бюджетного билля 1993 года, как уже было сказано выше, оказались вполне благоприятными, но его политические итоги показали поляризацию демократической партии, что в скором времени привело к ее крупным неудачам. «Политическое землетрясение» 1994 года, обеспечившее республиканцам прочный контроль над законодательной ветвью власти во второй половине 1990-х годов, стало одним из решающих факторов при разработке бюджетной политики во второй половине первого срока Клинтона: администрация была убеждена, что дефицит в размере 200 млрд долл. сохранится на протяжении всей второй

⁴¹⁵ *Langer G.* 94 Vote: Republicans Seize the Reins of Discontent. ABC News Analysis, reported in Hotline, November 11, 1994.

⁴¹⁶ *Mitchell A.* Despite His Reversals, Clinton Stays Centered// New York Times, July 28, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>; *The Social Divide. Political Parties and the Future of Activist Government.* Edited by Margaret Weir. N. Y., 1998. P. 61.

⁴¹⁷ Personal Interview with Eric Rubin. Moscow, May 16, 2011// Архив автора.

половины 1990-х годов, о чем будет более подробно сказано позднее, и для демократов в 1994 – 1995 гг. было очевидно, что дальнейшее целенаправленное сокращение дефицита бюджета повлечет за собой политические трудности, которых разумно было бы избежать в преддверии президентских выборов 1996 года. Новая политическая обстановка значительно усложнила процесс принятия бюджета, что привело к самому острому периоду в бюджетной политике Клинтона – правительственному кризису 1995 – 1996 гг.

ГЛАВА 2. РЕАЛИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ АДМИНИСТРАЦИИ КЛИНТОНА НА ПЕРВОМ ЭТАПЕ РАЗДЕЛЕННОГО ПРАВЛЕНИЯ (1995 – 1996 гг.).

§1. Обострение партийно-политической борьбы по вопросам бюджетной и социальной политики.

В конце 1994 года Америка вступила в период так называемого разделенного правления: как уже отмечалось ранее, на промежуточных выборах республиканцам удалось получить большинство в обеих палатах конгресса. Это сделало еще более сложным претворение в жизнь программы президента: если с демократами, по крайней мере с большей их частью, Клинтону все же удавалось договориться, то республиканцы оставались в жесткой оппозиции к исполнительной власти. Президент уже не мог рассчитывать на то, что для принятия того или иного закона ему будет достаточно голосов его однопартийцев.

Политическая ситуация после промежуточных выборов 1994 года была достаточно сложной, поскольку 104-й республиканский конгресс (1995 – 1997 гг.) в условиях разделенного правления представлял серьезную угрозу для президента. Главной целью нового спикера палаты представителей республиканца Ньюта Гингрича и «новых правых», как еще называли получивших большинство в конгрессе республиканцев, многие из которых являлись новичками в большой политике, было укрепление позиций и привлечение на свою сторону как можно большего числа конгрессменов – сторонников Клинтона. Первоочередным вопросом, по которому развернулась острая борьба, не случайно стал бюджетный план страны; инициатива по сокращению дефицита была предметом бурных дискуссий еще во время предвыборных дебатов 1994 года. Однако вскоре бюджет и вовсе превратился в объект политической конъюнктуры, став основным

инструментом манипулирования в руках сражающихся парламентских коалиций⁴¹⁸; Гингрич же с однопартийцами осознали, что в ходе борьбы за ликвидацию дефицита появится отличная возможность добиться политического преимущества перед президентом-демократом.

Потеряв контроль над исполнительной властью, республиканцы уже не могли, как в 1980-е годы, принимать бюджеты с огромным дефицитом, а затем, отговариваясь отсутствием средств, урезать затратную социальную сферу (что не мешало им, однако, выделять огромные средства на военные нужды).

Теперь Ньют Гингрич намеревался добиваться постепенного сокращения государственного финансирования социальных программ, используя иную тактику⁴¹⁹. Сделав своим главным оружием аргумент о необходимости скорейшего сбалансирования бюджета, республиканская оппозиция обвинила демократов в затягивании процесса ликвидации дефицита.

Оказавшись в ситуации разделенного правления, президент и его команда и в самом деле выжидали, оказавшись «лицом к лицу» с накопившимися «долгами» избирателям, из которых наиважнейшим являлось сохранение и совершенствование работы крупнейших федеральных и медицинских программ, для чего, в свою очередь, необходимо было предварительно провести реформу системы социального страхования.

В ситуации, сложившейся в то время, фонда программы «Медикэр» могло хватить лишь до 2001 года. В 1970 году ресурсы программ социального страхования, «Медикэр» и «Медикейд» составляли примерно 7% ВВП, в 1996 году эта цифра достигла 9% и ожидался ее рост до 19% к 2050 году⁴²⁰. У Клинтона не было необходимых средств для преобразования системы, так как согласовать бюджет пока не удавалось. Президент понимал,

⁴¹⁸ Pierson P. The Deficit and the Politics of Domestic Reform// The Social Divide. Political Parties and the Future of Activist Government. Edited by Margaret Weir. Washington, 1998. P. 128.

⁴¹⁹ Клинтон Б. Моя жизнь. С. 763.

⁴²⁰ United States General Accounting Office. Testimony Before the Special Committee on Aging, U.S. Senate. March 21, 2002. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gao.gov>.

что требовать у республиканского конгресса средства на продление деятельности фонда «Медикэр» при несбалансированном федеральном бюджете было крайне рискованно. Поэтому в свете надвигающихся президентских выборов 1996 года президент ограничился лишь мерами совещательного характера.

В конце 1994 года президентом был созван совет, избирающийся раз в четыре года (Quadrennial Advisory Council)⁴²¹, который разрабатывал программы ликвидации дефицита в сфере социального страхования. 13 членов совета во главе с его председателем Э. Грэмлихом предложили к рассмотрению три различных способа. В первом случае сама структура программы не менялась, увеличивались лишь сроки предоставления пособий. Часть выделенных сумм, превышающая вклад работника в выплачиваемые ему впоследствии средства, облагалась налогом, что увеличивало доходы государства; допускалось также повышение подоходного налога на 0,8%. Второй способ заключался в создании индивидуальных счетов, один из которых должен был открыть каждый работник и воспользоваться которыми можно было только после наступления пенсионного возраста. Это становилось гарантией дополнительного дохода получателей и увеличивало прибыль государства на 1,6%; одновременно выплаты участникам программы со средними или высокими доходами урезались примерно на 20%. Третьим вариантом решения проблемы являлось создание личных счетов страхования, при этом сама структура программы несколько менялась: 5% от подоходного 12,8-процентного налога в обязательном порядке должны были отчисляться на личный счет страхования. В отличие от предыдущего варианта, когда все средства удерживались государством, страхователь получал больше контроля над такими счетами и мог сам определять, как и в каком объеме эти деньги будут выплачиваться в течение пенсионного периода. Кроме того, в рамках этого проекта планировалось поднять пенсионный возраст с 65 до 67 лет в два этапа, которые должны

⁴²¹ Economic Report of the President. Washington, 1997. P. 104.

были завершиться к 2022 году⁴²². Окончательный выбор между предложенными проектами в условиях неопределенности откладывался на будущее.

Воспользовавшись промедлением исполнительной власти, республиканцы принялись активно атаковать правительство Клинтона, навязывая ему ускоренное достижение бездефицитного бюджета в качестве альтернативного средства решения экономических проблем: именно он позволил бы сократить бюрократический аппарат, понизить инфляцию до уровня 1 – 3% и уменьшить процентные ставки.

Поэтому ввиду особой значимости тезис о сбалансированном бюджете должен был, по мнению спикера, быть принят в качестве конституционной поправки, содержащей также пункт о законодательно закреплённом размере государственного долга, утверждённом на момент ликвидации бюджетного дефицита. Достижение бездефицитного бюджета, по мнению республиканцев, должно было наступить не позднее 2002 года. Подчеркивалось, что действие поправки не подлежало отмене даже в случае экономических спадов и кризисов; исключения составляли лишь военные угрозы и чрезвычайные обстоятельства. Надо отметить, что попытка «протолкнуть» поправку (вторая по счёту с 1993 года) явилась прямым продолжением консервативного курса времен президента Рейгана: в 1980-е годы аналогичная конституционная поправка дважды была отклонена конгрессом⁴²³.

Республиканцы понимали, что Клинтон выступит категорически против упомянутой поправки, поскольку это лишило бы главу государства возможности манёвра, в частности использования дефицитного финансирования в затруднительных экономических ситуациях. Кроме того, Клинтон отчетливо осознавал, что для соблюдения этой поправки ему придется нарушить социальные обязательства перед избирателями, чего он

⁴²² Gramlich E. Different Approaches for Dealing with Social Security// Journal of Economic Perspectives. Vol. 10, Number 3. Summer 1996. P. 55–66.

⁴²³ Saturno J., Lynch M. A Balanced Budget Constitutional Amendment: Background and Congressional Options// Congressional Research Service. CRS Report for Congress. December 20, 2011. P. 16.

не мог допустить. Таким образом, республиканцы шли на явное обострение противостояния с президентом, который был последовательным сторонником сокращения госаппарата, снижения инфляции и процентных ставок, но не такой ценой.

Поправка о сбалансированном бюджете явилась одним из главных пунктов программного документа, получившего название «Контракт с Америкой» (Contract with America)⁴²⁴, который республиканцы выдвинули в качестве альтернативы социальному «новому курсу» Рузвельта. С данной поправкой оппозиция увязывала необходимость принятия Закона о постатейном вето, дающего президенту право блокировать любую дорогостоящую социальную инициативу. Кроме упомянутых пунктов, программа содержала еще ряд основных направлений намеченных реформ, в основном в сферах налогообложения и социальной политики, конкретные предложения по которым были представлены в виде 10 законопроектов, среди которых Закон о налоговой ответственности (The Fiscal Responsibility Act), Закон о персональной ответственности (The Personal Responsibility Act), Закон об укреплении семьи (The Family Reinforcement Act), Закон о возрождении американской мечты (The American Dream Restoration Act), Закон о честном отношении к пенсионерам (The Senior Citizens Fairness Act)⁴²⁵.

«Контракт с Америкой» предусматривал значительное снижение налогов, однако здесь позиция республиканцев традиционно отличалась от позиции демократов: более 50% налоговых льгот предлагалось предоставить богатым семьям с доходом более 100 тыс. долл., составлявшим всего 10% населения⁴²⁶. В то же время из политических соображений республиканцы пошли навстречу и представителям среднего класса: семьям с детьми со средним уровнем дохода предлагалась налоговая скидка в размере 500 долл. на каждого ребенка. Кроме этого, предусматривались налоговые льготы для

⁴²⁴ Republican Contract with America. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://web.archive.org>.

⁴²⁵ *Ibid.*

⁴²⁶ Economic Report of the President. Washington, 1996. P. 75.

владельцев малого бизнеса и пенсионеров. Некоторые исследователи вообще склонны считать, что ключевым вопросом, который Гингрич и республиканцы решали в конгрессе, был не бездефицитный бюджет, а именно сокращение налогов, на чем особенно настаивали сторонники Рейгана⁴²⁷.

Так, Гингрич ранее резко критиковал президента Буша-старшего за подписание предложенной демократами комплексной программы сокращения дефицита (закона «Об общих бюджетных согласованиях» 1990 года), так как она, в частности, предусматривала повышение налога на бензин⁴²⁸. Администрация Клинтона тоже хотела провести налоговые сокращения, но более узко, чтобы спонсировать некоторые области, например высшее образование⁴²⁹; президент поддерживал инициативу оппозиции предоставлять налоговые льготы небогатым семьям, имеющим детей; но он категорически возражал против намерения снизить налоги для более зажиточных слоев населения.

Возвращаясь к программному документу республиканцев, надо отметить, что одним из существеннейших пунктов в области социальных инициатив консервативной оппозиции было предложение о прекращении оказания государственной помощи через два года непрерывного ее предоставления бедным семьям с детьми и сокращения ее общих объемов. Подразумевалась замена программы «Помощь семьям с детьми на иждивении» на блоковые субсидии штатам, что, по сути, означало постепенное их свертывание.

В «Контракте с Америкой» содержались следующие консервативные предложения в области охраны материнства и детства: отказать матерям-тинейджерам, не достигшим 18-летнего возраста, в выплате вспомоществований, а заботу правительства об их детях свести к увеличению

⁴²⁷ *Hager G., Pianin E.* Mirage. Why Neither Democrats Nor Republicans Can Balance the Budget, End the Deficit and Satisfy the Public. N. Y., 1997. P. 27.

⁴²⁸ *Клинтон Б.* Моя жизнь. С. 500.

⁴²⁹ *Meeropol M.* Surrender. How the Clinton Administration Completed the Reagan Revolution. Michigan, 1998. P. 23.

выплат на содержание домов сирот и к расширению возможностей усыновления⁴³⁰. Также по плану команды Гингрича предполагалось отказывать в помощи матерям-получателям пособий, повторно рожавшим детей. Представители демократической партии сочли предложения такого рода неконструктивными, поскольку американское общество резко высказывалось против лишения детей родительского присмотра только по причине бедности или того, что их мать не могла найти работу⁴³¹. Также эти идеи, направленные вроде бы на экономию бюджета, финансово оказались весьма затратными: по подсчетам журнала «Тайм» ежегодные государственные расходы на ребенка, живущего со своей матерью, составляли 2,644 тыс. долл., на ребенка в приемной семье – 4,8 тыс. долл., а на ребенка в детском доме – 36,5 тыс. долл.⁴³².

Помимо этого, республиканцы стремились урезать и другие правительственные расходы: программы, появившиеся во время «нового курса» Рузвельта и «Великого общества» Джонсона (касающиеся выдачи талонов на еду, предоставления школьных ланчей, социального страхования, а также «Медикэр» и «Медикейд»), должны были быть радикально изменены, большинство из них предлагалось передать на уровень штатов⁴³³. Такая позиция, очевидно, вызывала резкие протесты со стороны демократов, поскольку сокращать государственные затраты за счет социальной сферы они явно не хотели.

Сформулировав таким образом основные направления экономического и социального развития страны и развернув по ним дискуссию, республиканцы в конгрессе приступили к формированию бюджетного плана на 1996 финансовый год. Джон Касич, председатель Бюджетного комитета палаты представителей, должен был по поручению спикера Гингрича создать

⁴³⁰ Republican Contract with America. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://web.archive.org>.

⁴³¹ H.R. 1214 (104th): Personal Responsibility Act of 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://govtrack.us>.

⁴³² Biema D. The Storm Over Orphanages. Time, December 12, 1994. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.time.com>.

⁴³³ Hager G., Pianin E. Mirage. Why Neither Democrats Nor Republicans Can Balance the Budget, End the Deficit and Satisfy the Public. P. 27.

предварительный вариант бюджетной резолюции, которая в соответствии с программой «Контракт с Америкой» содержала бы предложения по сбалансированию бюджета к 2002 году и одновременно по сокращению налогов, увеличению оборонных расходов, но гарантировала бы сохранение в полном объеме пособий социального страхования. В начале 1995 года Касич и председатель Комитета по ассигнованиям Роберт Ливингстон предостерегли Гингрича о политических рисках в том случае, если будет назван крайний срок достижения сбалансированного бюджета: тогда им придется приводить расчеты и обнародовать конкретные суммы (весьма значительные), на которые будут урезаны социальные госпрограммы, в том числе «Медикэр». Надо отметить, что в соответствии с «Контрактом с Америкой» предполагалось поднять пенсионные выплаты, отменить повышение налогов от 1993 года на выплаты по этой программе и предоставить налоговые скидки на приобретение частной долгосрочной медицинской страховки⁴³⁴.

Чтобы избежать массового недовольства, спикеру было предложено пообещать, что бюджет будет сбалансирован в какой-то момент в будущем, однако Гингрич настоял на своем – президент и конгресс получили задание, используя данные БУК, разработать и представить проекты сбалансированных бюджетов сроком на 7 лет.

4 января 1995 года республиканцы внесли на рассмотрение сената, а чуть позже и палаты представителей свои законопроекты о федеральном бюджете на основе разработанной ими концепции бюджетной «семилетки»⁴³⁵. Для того чтобы выполнить свое обещание уменьшить налоги, оппозиционерам в конгрессе нужно было существенно сократить финансирование таких основных федеральных программ, как «Медикэр» и «Медикейд», сфер образования и вспомоществования, то есть направлений, напрямую входящих в область приоритетов президента Клинтона и его

⁴³⁴ Republican Contract with America. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://web.archive.org>.

⁴³⁵ Long-Term Care Reform and Deficit Reduction Act of 1995; Uniformed Services University of the Health Sciences Termination and Deficit Reduction Act of 1995; Helium Reform and Deficit Reduction Act of 1995// The Library of Congress. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.thomas.loc.gov>.

администрации. Надо отметить, что выборная победная эйфория 1994 года оказала непосредственное влияние на формирование республиканских планов, причем таким образом, что первый вариант федерального бюджета вполне можно назвать «историческим» в том смысле, что он практически не учитывал планов президента и интересов стоящих за ним групп.

Председатель Бюджетного комитета палаты представителей Дж. Касич сообщил, что республиканский бюджетный билль 1995 года предполагает в период с 1996 по 2002 годы сокращения расходов на 1 трлн долл.⁴³⁶, он даже назвал отрасли, которые будут исключены из списка финансируемых федеральным правительством: образование, торговля, энергетика, а также 300 различных федеральных программ. Нетрудно заметить, насколько оппозиционный проект конгрессменов отличался, например, от плана, утвержденного законом «Об общих бюджетных согласованиях» 1993 года, предусматривавшего, как уже говорилось, сокращение расходов в объеме 255 млрд долл. за пятилетний срок. Палата представителей приняла этот бюджет, однако пройти сенат ему не удалось.

Надо отметить, что ряд сокращений, предложенных нижней палатой, показались чрезмерными даже республиканцам в сенате. В особенности это касалось налогообложения: вместо предложенных конгрессменами сокращений на 353 млрд долл. сенаторы в своем семилетнем плане до 2002 года заложили вдвое меньшую цифру (170 млрд долл.). Расхождения были и в объемах «урезаний» финансирования медицинских федеральных программ: суммарно по «Медикэр» и «Медикейд» сенатом предлагалась сумма в размере 431 млрд долл. против 475 млрд долл.⁴³⁷.

Противостояние республиканцев и демократов в конгрессе тем временем продолжалось. Единственным пунктом, по которому обе партии придерживались одинаковых позиций, был контроль над дефицитом, однако и тут меры предлагались различные. Республиканцы в основном

⁴³⁶ Congressional Quarterly Almanac. Washington, 1995. P. 2–30.

⁴³⁷ *Ibid.*

предпочитали добиваться сбалансированности за счет сокращения расходов, а не увеличения налогов, однако те из них, кто выступал за резкое сокращение дефицита, настаивали на том, чтобы найти компромисс. Что касается президента, то поначалу он, как уже говорилось, предпочел наблюдать за действиями представителей республиканской партии, а в 1995 и 1996 налоговых годах вообще склонен был, держа дефицит под контролем, вернуться к фиксированному дефицитному планированию. Задача сбалансировать бюджет в этот период была снята для него с повестки дня, поскольку президент, наученный опытом принятия бюджета в 1993 году, осознавал, что за оставшиеся полтора года до новых президентских выборов ликвидировать дефицит и одновременно сохранить социальные программы хотя бы на текущем уровне, не говоря уже об их расширении, – задача невыполнимая. В такой ситуации грамотнее было идти на выборы в качестве действующего президента, сохранив правительственную помощь для большей части населения, чем в качестве «хромой утки», пытаясь сбалансировать бюджет за счет значительного урезания этой помощи, но так и не сумев это сделать.

В своем ежегодном обращении к стране в 1995 году Клинтон, тем не менее, подчеркнул, что он так же заинтересован в сбалансировании бюджета, как и республиканцы⁴³⁸, однако это было скорее очередным стратегически правильным политическим ходом команды президента, чем реальной демонстрацией его намерений. Бюджет по-прежнему оставался одним из самых щекотливых элементов политического процесса, поскольку, с одной стороны, подавляющее большинство американского электората считали ликвидацию дефицита одной из наиболее главных (если не самой приоритетной) задачей администрации; с другой – примерно такой же процент населения категорически не желал соглашаться на тот комплекс мер, который мог бы обеспечить профицит, в частности, повышение налогов и

⁴³⁸ Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. January 24, 1995// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 01. Washington, 1995. P. 79.

урезание социальных программ. Следовательно, по мнению Клинтона, в первую очередь надо было реализовывать наиболее ощутимые для рядовых американцев меры: если дефицитный бюджет вполне мог их никак напрямую не коснуться, то отсутствие социальной поддержки и более высокие налоги способны были существенно ухудшить уровень жизни представителей среднего класса – основной массы электората. К 1995 году дефицит в процентном соотношении к ВВП был ниже, чем во времена Рейгана⁴³⁹, однако после выборов 1994 года республиканцы пугали население дефицитом бюджета словно национальным бедствием. Американские исследователи подчеркивали, что в тот период американцы считали дефицит бюджета самой актуальной проблемой страны⁴⁴⁰.

Нерешенность вопросов социального страхования и, как следствие, судьба национальных программ в социальной сфере, настойчивое давление республиканцев, требовавших скорейшей ликвидации дефицита бюджета именно за счет сокращения расходов на образование, здравоохранение и пособий для неимущих сильно осложнили позиции президента в период разделенного правления. Решение несвойственных демократической власти задач (в частности, уменьшения бюджетного дефицита) стоило «новым демократам» во главе с Клинтонем временной потери инициативы, утраты традиционного лидерства и контроля в области социального реформирования, направление которого заметно сдвинулось вправо под влиянием законодательной власти. Противостояние между президентом и парламентом резко обострилось, однако основную борьбу противоборствующие стороны отложили до начала 1995 года.

В феврале 1995 года Клинтон направил в конгресс ежегодное бюджетное послание и проект федерального бюджета на 1996 год, который, ввиду его явной социальной направленности, республиканцы тут же

⁴³⁹ Budget of the U.S. Government. Historical Tables. Fiscal Year 2013. Washington, 2012. P. 29.

⁴⁴⁰ Pierson P. The Deficit and the Politics of Domestic Reform// The Social Divide. Political Parties and the Future of Activist Government. Edited by Margaret Weir. P. 135.

объявили «мертвым по прибытии»⁴⁴¹. Он не предполагал значительного сокращения дефицита, который в 1996 году должен был составить около 200 млрд долл. и сохраниться в пределах этой величины вплоть до 2000 финансового года. Планировалось несколько снизить налоги для населения⁴⁴², темпы роста расходов правительства должны были составить 5% в год, что за пятилетний срок лишило бы казну суммы в 422 млрд долл.; в то же время дискреционные расходы на различные внутренние нужды предлагалось ежегодно увеличивать на 7%⁴⁴³. Вместе с тем в бюджетном послании предполагалось несколько уменьшить дефицит бюджета (на 81 млрд долл. к 2000 году) в случае успешного экономического развития страны⁴⁴⁴.

Учитывая интересы избирателей, план на 1996 (выборный) год при общей сумме расходов в 1.6 трлн долл. (на 4,6% превышающей расходы на 1995 год)⁴⁴⁵ не только не предусматривал, в отличие от республиканского проекта, сокращений программ «Медикэр» и «Медикейд» (суммарные расходы по которым должны были составить 271 млрд долл.), но существенно (на 33,5%⁴⁴⁶) их увеличивал. На 5,4%⁴⁴⁷ росли расходы на социальное страхование, на которое предполагалось выделить 351 млрд долл.; для семей с детьми были предусмотрены налоговые скидки в 500 долл. на детей младше 13 лет⁴⁴⁸.

⁴⁴¹ Травкина Н.М. Бюджетный процесс в Конгрессе США: законодательные нормы и современные формы их реализации. М, 2002. С. 86; *Purdum T.* The Clinton Budget: the Politics Big Bargaining Chip; President's Budget May Be Dead, but He Can Use it to Make a Deal// New York Times, February 3, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁴⁴² Remarks on the 1996 Budget. February 6, 1995// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 01. Washington, 1995. P. 163.

⁴⁴³ *Hodge S.* Clinton's FY 1997 Budget: the Era of Big Government Lives on. The Heritage Foundation, March 11, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.heritage.org>; *Pear R.* The Clinton Budget: The Overview; Clinton's Budget Falls Well Short of G.O.P. Demands. The New York Times. February 3, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁴⁴⁴ Remarks on the 1996 Budget. February 6, 1995// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 01. Washington, 1995. P. 163.

⁴⁴⁵ Рассчитано по: The Budget for Fiscal Year 2012 Historical Tables. Washington, 2011. Table 1.3, p. 27.

⁴⁴⁶ Рассчитано по: The Budget for Fiscal Year 2012 Historical Tables. Washington, 2011. P. 157.

⁴⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁴⁸ *Pear R.* The Clinton Budget: the Overview; Clinton's Budget Falls Well Short of G.O.P. Demands// New York Times, February 3, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

Несмотря на упорное давление республиканцев, было решено не подвергать существенному сокращению расходы на образование. Хотя предполагалось ликвидировать 38 образовательных программ на сумму 185 млн долл., основные из них («Цели 2000», помощь необеспеченным студентам, студенческие займы и ряд других) остались без изменений, а «Хэд старт» получила даже дополнительное финансирование⁴⁴⁹. Министерству труда предполагалось ассигновать дополнительно 4,9 млрд долл. на переподготовку и трудоустройство лиц с низкими доходами⁴⁵⁰.

В сенате проект президента потерпел ошеломляющее поражение: из 99 присутствующих сенаторов ни один не проголосовал «за». План Клинтона бурно обсуждался в консервативных изданиях, в которых президента упрекали в том, что он еще в 1993 году обещал сократить дефицит бюджета не менее, чем на 500 млрд долл. в течение пяти лет. Теперь же вместо этого он предлагал меры, способствующие, по оценкам Бюджетного управления конгресса, увеличению дефицита за указанный срок примерно на 100 млрд долл. По мнению таких СМИ, самым верным средством достижения профицитного финансирования должны были стать сокращения государственных расходов, в том числе и социальных, на что Клинтон идти пока не хотел⁴⁵¹.

Поняв, что проводимая им политика сокращения дефицита не приносит ему больше поддержки населения, президент перешел в наступление и предложил республиканцам показать, каким образом им удастся сбалансировать бюджет, сократив налоги и увеличив расходы на оборону. Бóльшая же часть демократов отнеслась к планам республиканцев критически, считая, по словам А. Гора, что им не хватает «встречи с реальностью»⁴⁵², так как попытки одновременно избавиться от бюджетного дефицита и сохранить социально значимые программы вроде «Медикэр»

⁴⁴⁹ Remarks on the 1996 Budget. February 6, 1995// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 01. Washington, 1995. P. 163.

⁴⁵⁰ Congressional Quarterly Almanac. Washington, 1995. P. 2–15.

⁴⁵¹ Snow T. Clinton on the Up and Up? Budget Plan Hikes Spending// Philly.com, February 14, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.articles.philly.com/>

⁴⁵² Harris J. F. The Survivor: Bill Clinton in the White House. P. 182.

казались демократам нереалистичными. Гингрич же, парируя, отвечал, что если говорить о сохранении и защите «Медикэр», то осуществить это вполне возможно⁴⁵³.

Возражения у президента прежде всего вызывали сжатые сроки ликвидации дефицита, предложенные оппозицией. Он был согласен, что бюджет можно сбалансировать за 7 лет, как того хотели республиканцы, но это повлекло бы за собой сокращение большого количества программ, что могло негативно сказаться на состоянии американского общества⁴⁵⁴. Однако Клинтон продемонстрировал свою готовность предложить альтернативный вариант, правда, весьма обтекаемый и абстрактный: «Я уверен, что его (бюджет) можно сбалансировать меньше, чем за 10 лет. Я думаю, мы можем сделать это к определенному сроку»⁴⁵⁵.

Гингричу же удалось настроить всех республиканцев против новой бюджетной программы Клинтона; с ними были солидарны многие умеренные демократы; однако в целом республиканцы, уверенные в своих силах, вовсе не старались тогда найти подход к умеренным и консервативным демократам. Большая их коалиция, вошедшая в историю под названием «голубые псы» («blue dog»)⁴⁵⁶ предложила свой проект по достижению сбалансированного бюджета, и попытки республиканцев сотрудничать с этой группой могли бы значительно ослабить позиции Клинтона. Примерно так и произошло чуть позже с реформой социального обеспечения. По вопросам бюджета, однако, между этой группой и республиканцами существовали принципиальные разногласия, в частности по поводу налогов (демократы выступали против их сокращений).

⁴⁵³ DeParle J. Rant, Listen, Exploit, Learn, Scare, Help, Manipulate, Lead// New York Times Magazine, January 28, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com/1996/01/28/magazine>.

⁴⁵⁴ The President's Radio Address. June 17, 1995// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 01. Washington, 1995. P. 901.

⁴⁵⁵ Quoted by Hamilton N. Bill Clinton: Mastering the Presidency. N. Y., 2007. P. 474.

⁴⁵⁶ Эта коалиция сформировалась в палате представителей в 1995 году, после разгромных для демократов результатов промежуточных выборов 1994 года. Ее члены обвиняли демократическую партию в том, что за предшествующие два года она ушла резко влево, высказывала гораздо более консервативные, близкие республиканцам взгляды. В частности, «голубые псы» поддерживали «Контракт с Америкой» и его главное требование – сбалансировать бюджет как можно скорее, а также выступали за налоговый консерватизм. Наиболее известные представители коалиции: Сэнфорд Бишоп, Габриэль Гиффордс, Колин Петерсон.

В ситуации обостряющегося противостояния Гингрич предупредил, что, если Клинтон наложит вето на бюджетные законопроекты республиканцев, то спикер откажется повысить потолок госдолга США и таким образом сделает страну банкротом. На самом деле повышение лимита госдолга США, и поныне устанавливаемого законодателями в соответствии со Вторым законом об облигациях США (Second Liberty Bond Act of 1917)⁴⁵⁷, а также Законом о ФРС (Federal Reserve Act)⁴⁵⁸, запрещающим Центробанку давать в долг казначейству без одобрения конгресса, является в США чисто технической процедурой, многократно производившейся с целью обеспечить дефицитное финансирование бюджета.

Клинтон признавал, что у Гингрича имелся весомый козырь, поскольку большинство республиканцев были категорически против повышения лимита госдолга; однако очевидно, что такой мерой спикер навредил бы и себе. Дефолт привел бы к росту учетных ставок, а следовательно, к увеличению выплат по кредитам; эту возможную надбавку Альберт Гор назвал «доплатой Гингрича»⁴⁵⁹.

Не менее сложным, чем процесс принятия бюджета, был и затянувшийся процесс преобразования системы социального вспомоществования. Как уже говорилось, еще в начале 1995 года первый вариант консервативной реформы, предложенный конгрессменами-республиканцами, предусматривавший передачу штатам основной ответственности за оказание помощи нуждающимся (сроки получения которой к тому же были ограничены), прошел палату представителей. Однако Клинтон сразу выступил против проекта, поскольку считал его слишком жестким в отношении детей. В частности, штатам предписывалось отказывать в помощи получавшим пособие матерям-подросткам, если у них

⁴⁵⁷ Austin A. The Debt Limit: History and Recent Increases. Updated April 29, 2008.[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://fpc.state.gov>.

⁴⁵⁸ Federal Reserve Act. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.federalreserve.gov>.

⁴⁵⁹ Клинтон Б. Моя жизнь. С. 540.

рождался еще один ребенок⁴⁶⁰, предлагалось также не помогать матерям, не состоящим в браке и не желающим устраиваться на работу⁴⁶¹.

Сенат, в свою очередь, представил весной 1995 года свой законопроект, автором которого стал председатель Финансового комитета республиканец Роберт Паквуд совместно с лидером своей партии в сенате Робертом Доулом. Согласно их предложениям, штаты должны были получать на оказание социальной помощи ежегодно в виде грантов 16,8 млрд долл. (больше, чем по плану палаты представителей), причем эта сумма индексировалась бы в соответствии с инфляцией и ростом численности населения⁴⁶². Данный законопроект оказался менее консервативным, чем билль палаты представителей, поскольку в нем не содержалось вышеупомянутых ограничительных мер в отношении детей, а на охрану детства выделялось 8 млрд долл. (что было, однако, меньше, чем хотел бы Клинтон); тем не менее, в остальном он мало чем отличался от своего «предшественника». Законопроект подвергся критике со стороны представителей Фонда защиты детей и главы Департамента здравоохранения и социальных услуг демократки Донны Шалейлы: подотчетное ей ведомство провело исследование, согласно которому в случае принятия подобного закона около 4 миллионов детей остались бы без господомощи, так как каждая семья имела бы возможность получать пособия не дольше пяти лет⁴⁶³. Демократы в составе Финансового комитета сената обвинили Клинтона в недостаточно жестком сопротивлении «детищу» республиканцев; несмотря на это, после принятия проекта сенатом, президент поддержал его, похвалив членов верхней палаты конгресса за «прогресс»⁴⁶⁴.

⁴⁶⁰ *Purdum T.* Clinton Seeks New Welfare Bill, Saying G.O.P. Plan Is Too Harsh// New York Times. April 19, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁴⁶¹ *Pear R.* As Welfare Overhaul Looms, Legal Aid for Poor Dwindles// New York Times, September 5, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁴⁶² *Pear R.* Senate Welfare Plan Cuts \$41 Billion Over 7 Years// New York Times. May 26, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁴⁶³ *Ibid.*

⁴⁶⁴ *Mitchell A.* President Voices Optimism on Hopes for Welfare Bill// New York Times, September 17, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

Ответом сенаторов-демократов на план республиканцев из палаты представителей от 4 января 1995 года стал законопроект Томаса Дэшла в соавторстве с Джоном Броу и Барбарой Микулски, озвученный в июне 1995 года и также получивший поддержку Клинтона. Авторы, как и их коллеги-республиканцы, решили в целях бюджетной экономии и упрощения процесса разработки программ для каждого отдельного штата отказаться от сохранения помощи детям в форме федеральной программы. Основное различие в детском вопросе между планами сенаторов-демократов и конгрессменов-республиканцев сводилось к двум аспектам: количеству выделенных на охрану детства средств (по плану палаты представителей предполагалось выделить 10,5 млрд долл., по плану сената – до 13 млрд долл.) и политике в отношении матерей-получателей пособий, родивших еще одного ребенка (проект палаты представителей не допускал дополнительных выплат для таких матерей, а следовательно, и помощи новорожденным; сенат не устанавливал жесткого правила, оставляя за штатами право самостоятельно решать этот вопрос, в том числе и отказывать в дополнительных средствах)⁴⁶⁵. Кроме того, план демократов гарантировал социальное обеспечение детей получателей госпомощи, устроившихся на работу. В случае если родителям было отказано в пособиях, предлагалось обеспечивать детей ваучерами; однако Дэшл не уточнил, сколько потребуется средств на реализацию программы. Его позиция, таким образом, оказывалась «левее» позиции республиканцев в палате представителей и сенате, но «правее» идей эксперта по социальному обеспечению сенатора Дэниэла Патрика Мойнихена, который выступал за сохранение системы в существующем виде – контролируемой и финансируемой федеральным правительством и не устанавливающей для получателей временных ограничений⁴⁶⁶.

⁴⁶⁵ Pear R. G.O.P. May Revive A Welfare Plan To Snare Clinton// New York Times, January 30, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁴⁶⁶ Daniel Patrick Moynihan's Speech on Welfare Reform. Delivered September 16, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.j-bradford-delong.net>.

Возвращаясь к развитию бюджетного конфликта, отметим, что одновременно с выдвижением этого законопроекта президентская сторона, несмотря на угрозы Гингрича, продолжала наступление на республиканцев: 7 июня Клинтон впервые воспользовался правом президентского вето в отношении так называемого «билля аннулирования» (rescission bill), который позволял использовать средства, ассигнованные конгрессу на 1995 год, но не потраченные им в этом году, не только на экстренные нужды, но и на другие проекты, которые задумал финансировать Гингрич, в том числе и пункты из его «Контракта с Америкой»⁴⁶⁷. Таким образом, наложив вето на ассигнования в объеме 16,4 млрд долл.,⁴⁶⁸ касавшиеся уже почти исполненного федерального бюджета и не имевшие отношения к принятию «проблемного» бюджета на 1996 год, президент демонстративно обозначил «линию обороны», от которой не намерен был отступать.

Это стало уже повторным личным поражением Гингрича в бюджетном противостоянии после неудачи с внесением конституционной поправки о бездефицитном бюджете. Интересно, что поправка, преодолевшая голосование в палате представителей, не прошла сенат во многом благодаря «храброму республиканцу»⁴⁶⁹ Марку Хэтфилду из Орегона – председателю Комитета ассигнований, соратнику Гингрича по партии. В данной ситуации спикер готов был уже выполнить свою угрозу, сказав, что не одобрит дефицитный бюджет и заморозит зарплаты госслужащим, что будет означать приостановку работы правительства.

Несмотря на это, 13 июня президентская администрация выступила с проектом бюджета на 1996 год, который предусматривал дефицит в размере 183 млрд долл. (всего на 3,7% ниже показателя 1995 года). В то же время в бюджетном плане предполагалось, наряду с незначительным (всего на 1%) снижением дискреционных расходов, увеличить на 9,1% суммарное

⁴⁶⁷ *Hamilton N. Bill Clinton: Mastering the Presidency. N. Y., 2007. P. 471.*

⁴⁶⁸ *Bill Text Versions. 104th Congress (1995–1996). H.R.1158. Электронный ресурс. www.thomas.loc.gov.*

⁴⁶⁹ *Hamilton N. Bill Clinton: Mastering the Presidency. P. 471.*

финансирование «Медикэр» и «Медикейд», которое должно было составить 264 млрд долл.⁴⁷⁰.

Бюджетный план на 1996 год явился составной частью нового десятилетнего плана сбалансирования бюджета, который президент и его команда, несколько поменявшие тактику, представили в качестве альтернативы упоминавшемуся ранее семилетнему плану республиканцев, пребывавшему в процессе согласований с января 1995 года. Особенностью бюджетной «десятилетки» (являвшейся продолжением экономического курса, намеченного в 1993 году), предусматривавшей достижение положительного сальдо к 2005 году, было то, что она опиралась на предложенный ранее в республиканских проектах семилетнего плана ориентир общих бюджетных сокращений в 1,1 трлн долл.⁴⁷¹ В то же время президентский план предусматривал значительно меньшее, нежели у республиканцев, сокращение налогов (105 млрд долл.), а также несколько меньшее общее снижение расходов по программам «Медикэр» и «Медикейд» (суммарно на 400 млрд долл. за 10 лет); важно, что экономии собирались добиться не за счет уменьшения числа получателей, а с помощью снижения цен поставщиков медицинских услуг⁴⁷².

Несмотря на сокращения, президентский законопроект все же не потерял своей социальной направленности: налоговые скидки предполагалось предоставлять не всем, а тем, кто в них нуждался (работающим родителям с детьми и небогатым студентам). Кроме того, подчеркивалось, что к 2002 году (этот год, а не конец десятилетнего периода, был выбран для наглядной демонстрации отличий президентского плана от республиканских законопроектов; см. табл. 7 Приложений) общий объем

⁴⁷⁰ The President's Economic Plan: A Balanced Budget that Puts People First. June 13, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clintonlibrary.gov>.

⁴⁷¹ Historic Documents of 1995. Washington: CQ Inc, 1996. P. 738; The President's Economic Plan: A Balanced Budget that Puts People First. June 13, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clintonlibrary.gov>.

⁴⁷² The President's Economic Plan: A Balanced Budget that Puts People First. June 13, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clintonlibrary.gov>.

сокращений достигнет 516 млрд долл.⁴⁷³, то есть будет вдвое меньше республиканского; урезание же расходов на «Медикэр» и «Медикейд» достигнет 182 млрд долл. Отмечалось, что к этому времени дискреционные расходы на неэффективные или дублирующие друг друга программы будут урезаны на 20% (200 млрд долл.)⁴⁷⁴, а освободившиеся средства будут направлены на целевые программы образования, а также на борьбу с преступностью и защиту детства⁴⁷⁵. Таким образом, десятилетний план президента предполагал избежать «шоковых сокращений» в процессе уменьшения дефицита, сдвигая срок окончательного сбалансирования на более позднее время с учетом ожидавшегося экономического роста.

Основной акцент в своем законопроекте Клинтон сделал на расширении государственных инвестиций в образование. В частности, администрацией президента предлагалось к 2002 году поднять финансирование программы «Цели 2000» с 124 до 867 млрд долл., что должно было улучшить качество обучения для 44 млн. детей в 85 тыс. школ. Стипендии имени сенатора К. Пелла (Pell Grants), предоставлявшиеся студентам колледжей с 1965 года, предполагалось распространить почти на миллион новых получателей, а максимальную сумму одного гранта увеличить с 2340 до 3128 долл. Республиканцы же, напротив, предлагали оставить максимальный размер одного гранта на уровне 1995 года⁴⁷⁶.

В целом к 2002 году совокупные средства, затраченные на президентскую программу борьбы по освобождению школ от наркотиков, должны были увеличиться почти на 3,5 млрд долл.; на эту программу, которую республиканцы предлагали урезать на 30% и превратить в блоковые субсидии штатам, президент обещал выделять по 500 млн долл. ежегодно. Также по плану Клинтона расширялась сфера применения программы

⁴⁷³ The President's Economic Plan: A Balanced Budget that Puts People First. June 13, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clintonlibrary.gov>.

⁴⁷⁴ *Ibid.*

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ *Ibid.*

прямых студенческих займов, которая достигла 25 млрд долл., количество получателей ее должно было возрасти до 6 млн человек ежегодно⁴⁷⁷.

Следует помнить, что клинтоновская программа образования планировалась как федеральная; республиканский же план развития сферы образования имел много общего с концепцией ранее упомянутой реформы социального обеспечения команды Гингрича: финансирование образования, подобно выдаче социальной помощи, предлагалось передать частным организациям и органам на уровне штатов⁴⁷⁸. В частности, возражая против плана Клинтона (повсеместно сократить численность одного класса до 15 человек, для достижения чего в масштабах страны планировалось нанять к 2002 году дополнительно 100 тысяч школьных учителей), его оппоненты доказывали, что подобные вопросы штаты должны решать самостоятельно исходя из своих возможностей. Республиканцы выступали против государственного контроля над наймом учителей, так как полагали, что не следовало переносить местные проблемы, с которыми штаты справлялись сами, на федеральный уровень, тем самым увеличивая нагрузку на и без того несбалансированный бюджет. В качестве эксперимента ряд образовательных инициатив был перенесен на уровень штатов: например, в Чикаго был запущен план организации летних школ для учащихся, не сдавших экзамены, и другие штаты перенимали эту вполне успешную инициативу⁴⁷⁹.

В июне – июле 1995 года АБУ представило подробный план сбалансированного бюджета до 2005 года с претенциозным названием: «Экономический план президента: сбалансированный бюджет, который в первую очередь учитывает интересы людей»⁴⁸⁰. По мнению авторов бюджетного плана, предложенного демократами, увеличение

⁴⁷⁷ The President's Economic Plan: a Balanced Budget that Puts People First. June 13, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clintonlibrary.gov>.

⁴⁷⁸ Finn C., Petrilli M. Washington versus School Reform// The Public Interest, Fall 1998. P. 57.

⁴⁷⁹ Ibid.

⁴⁸⁰ The White House. Office of the Press Secretary. June 13, 1995. Press Briefing by Chief of Staff Leon Panetta, Chairman of National Economic Council Dr. Laura Tyson, OMB Director Alice Rivlin, Secretary of Treasury Bob Rubin. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://whitehouse.gov>; The President's Economic Plan: a Balanced Budget that Puts People First. June 13, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clintonlibrary.gov>.

прогнозируемого срока достижения профицита бюджета с семи до десяти лет позволит более целесообразно распоряжаться сэкономленными средствами и, следовательно, принесет более эффективные результаты⁴⁸¹. Однако республиканцы в конгрессе не хотели идти на компромисс, они считали, что Клинтон пойдет на уступки, стремясь избежать прямого столкновения и правительственного кризиса (об этом, в частности, говорил председатель республиканской конференции, член палаты представителей от Огайо Джон Бейнер⁴⁸²).

29 июня 1995 года республиканцы, урегулировав наконец вопрос о семилетнем плане в нижней палате и сенате, провели через конгресс совместную резолюцию с проектом федерального бюджета на 1996 год, который не слишком отличался от соответствующего плана президента, предоставленного двумя неделями раньше. Так, общие расходы на следующий финансовый год были близки к сумме 1,6 трлн долл., предлагавшейся президентом; в то же время несколько бóльшим сокращениям подвергались дискреционные (на 3,3%) и обязательные (на 2,5%) расходы, достигавшие соответственно 534 млрд долл. и 731 млрд долл. Планировался и несколько более низкий (на 7,1%) дефицит бюджета, равный 170 млрд долл.⁴⁸³. Клинтон сразу же выступил против данного плана, особенно содержащейся в нем инициативы урезать расходы на программу «Медикэр». Эти сокращения, как полагают некоторые американские исследователи, республиканцы планировали не ради уменьшения дефицита, а с целью получения «лакомого кусочка» для членов своей партии, в том числе 438 млн долл. на новые федеральные офисы, 450 млн долл. на строительство дорог, 470 млн долл. на поездки членов правительства и 60 млн долл. на

⁴⁸¹ Press Briefing by Leon Panetta, Alice Rivlin and Laura Tyson. The White House, June 13, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov>.

⁴⁸² Любопытный факт: Бейнер, четвертый республиканец в партийной иерархии кризисного периода 1995–1996 гг., был спикером палаты представителей в период первой администрации Б. Обамы, когда в марте 2011 года конгресс снова оказался перед лицом возможного правительственного кризиса из-за неспособности законодательной и исполнительной властей принять бюджет на уже начавшийся финансовый год.

⁴⁸³ Рассчитано по: Economic and Budget Outlook. Fiscal Years 1998 – 2007. Pp. 84 – 85.

налоговые льготы для миллиардеров, которые получают американское гражданство⁴⁸⁴.

Главные же различия между планами президента и конгресса содержались в той части документа, где говорилось о будущих бюджетных сокращениях в период с 1996 по 2002 годы. Проект бюджетной семилетки, в сущности, разработанный в закрытом режиме республиканским руководством (см. табл. 7 Приложений), запланировал общие бюджетные сокращения в объеме 1,03 трлн долл., а также уменьшение налогов на 245 млрд долл. (в эту сумму входили и предоставляемые налоговые скидки в размере 500 долл. на ребенка), в 2,3 раза больше, чем предлагал Клинтон в плане бюджетной «десятилетки». Предполагалось беспрецедентное уменьшение финансирования федеральных программ общественной помощи: на 450 млрд долл. суммарных расходов на «Медикэр» и «Медикейд» (почти в 2,5 раза больше, чем предлагал сократить президент за 10 лет)⁴⁸⁵; на 102 млрд долл. снижались за 7 лет расходы на сферу вспомоществования⁴⁸⁶.

Настойчивое стремление республиканцев как можно скорее достичь сбалансированного бюджета и установить над ним контроль административными методами, по сути, означало возврат назад, во времена президента Рейгана, когда, следуя той же логике, был принят Закон о сбалансированном бюджете и чрезвычайных мерах по контролю над дефицитом⁴⁸⁷ (Закон Грэмма – Рудмана – Холлингса от 1985 года), установивший правило автоматического «секвестра» излишков расходных статей. В русле тех же идей с 1980-х годов предпринимались неоднократные попытки ввести конституционную поправку о сбалансированном бюджете, которая, как мы видим, сильно осложнила и без того непростой процесс принятия бюджета на 1996 год. Между тем, как показало время, практика административных ограничений привела в лучшем случае к бухгалтерским «трюкам» и постоянному нарушению графиков снижения дефицита, а в

⁴⁸⁴ *Hamilton N.* Bill Clinton: Mastering the Presidency. P. 472.

⁴⁸⁵ *Palazzolo D.* Done Deal? The Politics of the 1997 Budget Agreement. P. 36.

⁴⁸⁶ Congressional Quarterly Weekly Report, May 11, 1996. P. 1284.

⁴⁸⁷ *Гарбузов В.Н.* Революция Рональда Рейгана. С. 376.

худшем – грозила стагнацией и углублением кризисов даже в случае незначительных экономических спадов. Недаром тенденция изменения законодательства в области контроля над дефицитом бюджета заключалась во все большей его либерализации, о чем свидетельствуют поправки от 1987, 1990 и 1993 годов⁴⁸⁸.

Следует напомнить, что в 1990 году пришлось отказаться от автоматического секвестирования; его заменила практика гибких бюджетных сделок по расходным и доходным статьям бюджета. Было отменено жесткое планирование сроков достижения сбалансированного бюджета. Введенное же вместо него положение о законодательно устанавливаемых лимитах дефицитов на среднесрочную перспективу было и вовсе аннулировано в 1993 году и исключено из административной практики. Основной мерой регулирования дефицитов стали в новой редакции закона лимиты дискреционных расходов, устанавливаемые на оговариваемый срок⁴⁸⁹.

Затейная республиканцами борьба за контроль над дефицитом находилась и в абсурдном противоречии с реальным положением дел в экономике США: «эра дефицитов» быстро уходила в прошлое. Июльское сообщение АБУ о неожиданно быстром сокращении реального дефицита (значение которого в 1995 году достигло 164 млрд долл.; см. табл. 6А Приложений), однако, ничуть не успокоило республиканцев, а лишь подлило масла в огонь: у оппозиции появился аргумент в пользу скорейшего снижения налогов, предусмотренного в их семилетнем плане, против которого восстали демократы.

В результате разгорающегося конфликта были сорваны все утвержденные регламентом сроки бюджетного процесса: совместная бюджетная резолюция, которая должна быть выработана сенатом и палатой представителей до 15 апреля, оказалась подписана лишь 29 июня;

⁴⁸⁸ 2 U.S. Code § 900 - Statement of budget enforcement through sequestration; definitions. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.law.cornell.edu>; Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990, Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.thomas.loc.gov>.

⁴⁸⁹ Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.thomas.loc.gov>.

соответственно, палата представителей, обязанная по закону к 30 июня завершить работу над 13 ежегодными проектами об общих ассигнованиях, не могла уложиться в заданные сроки. К 1 октября (дате начала финансового года) на подпись президенту был направлен лишь один законопроект об ассигнованиях на нужды аппарата законодательной власти (единственный билль, согласованный в конгрессе в 1995 налоговом году), но и он оказался заблокирован президентом. Все же на данном этапе конфликта не случилось пока серьезных политических потрясений, так как основные спорные законопроекты не были еще вынесены на обсуждение в конгрессе. Тем не менее, бюджетного плана не было и отсутствовала ясность, когда он может появиться.

§2. «Бюджетная война» и ее влияние на социальную политику в конце первого срока президентства Клинтона.

1 октября 1995 года началась так называемая «бюджетная война», продолжавшаяся до 26 апреля 1996 года⁴⁹⁰. Надо отметить, что это был далеко не первый правительственный кризис, сопровождавшийся блокированием работы федеральных органов власти; начиная с 1976 года можно насчитать 14 подобных инцидентов, но лишь при президенте Картере паузы в деятельности правительственных учреждений носили затяжной характер (до 18 дней)⁴⁹¹. Следует заметить, однако, что причиной затянувшихся «пауз» являлись иногда разногласия между правительством и законодателями по вопросу финансирования здравоохранения, образования и социальных услуг и именно соответствующие ведомства, не получившие денег, отправлялись в вынужденные «отпуска». При Рейгане и Буше-старшем уже имели место случаи общей приостановки деятельности всего гражданского административного аппарата, однако перерыв в работе, как

⁴⁹⁰ Травкина Н.М. Бюджетный процесс в Конгрессе США: законодательные нормы и современные формы их реализации. М., 2002. С. 90.

⁴⁹¹ Brass C. Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects// Congressional Research Service. September 25, 2013. Table 1.

правило, не превышал 2 – 3 дней. Бюджетный коллапс 1995 – 1996 гг. превзошел своими масштабами все наблюдавшиеся ранее явления: двукратное закрытие правительства в общей сложности на 26 дней; отправка в вынужденные отпуска более 1 млн человек; общий ущерб для американской экономики в сумме 1,4 млрд долл.⁴⁹².

В октябре, по словам Клинтона, «"бюджетный горшок" лишь начинал закипать»⁴⁹³; при этом оба предыдущих года «единого» правления, когда демократическая партия контролировала обе ветви власти, финансовый план страны утверждался вовремя. Бюджет должен был быть подписан к 1 октября, и, когда стало очевидно, что к сроку компромисс найден не будет, стороны согласовали «продлевающую» резолюцию⁴⁹⁴, которая действовала до 14 ноября.

Главная борьба между демократами и оппозицией разгорелась осенью вокруг важнейшего для президентской стороны законопроекта по труду, здравоохранению, социальным услугам и образованию, поэтому к началу нового финансового года он даже не был рассмотрен в сенате. Поэтому в течение октября президент смог поставить свою подпись лишь под теми документами, которые не вызвали ожесточенного сопротивления (законопроекты о военном строительстве и ассигнованиях на нужды сельского хозяйства).

10 ноября 1995 года Клинтон получил от республиканцев новую резолюцию, которая продлевала финансирование ключевых сфер развития государства, однако с условием, что страховые взносы по программе «Медикэр» будут увеличены на 2,5%⁴⁹⁵. Резолюция была отвергнута, так как в столь жестких мерах, по словам президента, не было никакой

⁴⁹² Brass C. Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects. // Congressional Research Service. September 25, 2013. Pp. 8–11.

⁴⁹³ Клинтон Б. Моя жизнь. С. 763.

⁴⁹⁴ Продлевающая, или длящаяся резолюция – это законодательное положение, утвержденное конгрессом для предоставления бюджетных полномочий по отдельным видам федеральной деятельности в тех случаях, когда регулярное финансирование продолжения этой деятельности не было должным образом утверждено к началу следующего финансового года.

⁴⁹⁵ Republican Budget Response. November 10, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.c-span.org>.

необходимости, поскольку уровни безработицы и инфляции были самыми низкими за последнюю четверть века, а дефицит бюджета, как уже говорилось ранее, продолжал снижаться.

13 ноября, в ночь, когда истекала первая утвержденная резолюция, состоялось очередное совещание, на котором Клинтон и Дик Арми, лидер республиканского большинства в палате представителей и один из авторов «Контракта с Америкой», вступили в жесткую конфронтацию. Арми предупредил, что, если Клинтон не согласится на выдвигаемые республиканцами требования, деятельность правительства будет парализована и его президентство завершится.

На этот раз республиканцы пошли на прямой шантаж, связав свой план бюджетной «семилетки» с повышением лимита госдолга: срок подписания соответствующего законопроекта по госдолгу, согласно регламенту, истекал в середине ноября.

10 ноября в конгрессе был утвержден билль о небольшом увеличении с 13 ноября потолка госдолга (всего на 67 млрд долл. вместо требуемых президентом 600 млрд долл.). Однако и это незначительное повышение оговаривалось условиями: с одной стороны, необходимостью до 12 декабря подписать утвержденный конгрессом бюджетный план (в противном случае будет снижен лимит государственных заимствований); с другой стороны, администрации предписывалось воздержаться от использования средств ряда правительственных фондов для выплаты процентов по госдолгу⁴⁹⁶.

Глава государства ответил, что никогда не позволит предложенному оппозицией бюджету стать законом, даже если его популярность упадет до 5%, добавив: «Если вы хотите, чтобы ваш бюджет был утвержден, вам нужно посадить в мое кресло кого-нибудь другого!»⁴⁹⁷ Эта знаменитая фраза была на самом деле весьма несвойственна для Клинтона, известного своим умением лавировать и до конца не раскрывать своих карт, что давало ему

⁴⁹⁶ Budget Talks Fall Through. Republicans Blame White House. CNN, November 11, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://edition.cnn.com>.

⁴⁹⁷ Клинтон Б. Моя жизнь. С. 765.

возможность в конечном итоге принимать точку зрения любой участвующей в переговорном процессе стороны. Казалось бы, в данной ситуации президент повел себя жестко и бескомпромиссно, наложив вето на все предложенные ему проекты. Однако он все же был готов договариваться⁴⁹⁸, о чем свидетельствует, в частности, достигнутое несколько позже соглашение с оппозицией о семилетнем сроке сбалансирования бюджета. На данном же этапе президент использовал самое грозное из имевшихся у него оружий – право вето.

На следующий день, 14 ноября, начался первый правительственный кризис, отправивший на вынужденные каникулы 800 тысяч федеральных сотрудников. Госслужащие не получали зарплат, ветераны лишились своих пособий, многие важные государственные услуги оказались недоступны для населения. Американские консульства и посольства по всему миру оказались в состоянии кризиса, были закрыты музеи и мемориалы в Вашингтоне и даже национальные парки⁴⁹⁹. Президент по-прежнему был уверен в своей популярности, однако не мог не думать о том, что население обвинит его в начавшемся коллапсе.

Перерыв в работе правительства длился с 14 по 19 ноября 1995 года; чтобы оно продолжало функционировать в условиях дефицита, министерству финансов надо было увеличить размер допустимого государственного долга, но, поскольку Клинтон отказался провести требуемые республиканцами сокращения в рамках их семилетнего плана, Гингрич в ответ заблокировал увеличение лимита долга для министерства финансов, поставив страну на грань дефолта. Спикер ожидал, что Клинтон сдастся, но противостояние продолжалось, и результатом его стали высокие процентные ставки и пошатнувшееся доверие инвесторов, что в свою очередь привело к росту стоимости займов.

⁴⁹⁸ Kessler G. Lessons from The Great Government Shutdown of 1995 – 1996. The Time, February 25, 2011. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.time.com>.

⁴⁹⁹ Васильев В.С. Перейти фискальный Рубикон// Россия и Америка в XXI веке. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rusus.ru>.

Исход кризиса во многом предрешил весьма курьезный случай, неожиданно сыгравший на руку Клинтону и лишний раз доказавший, что в американской политике не бывает ничего незначительного. Когда высокопоставленные американские чиновники летели 4 ноября 1995 года на похороны убитого ультраправым экстремистом Ицхака Рабина – премьер-министра Израиля и хорошего друга Клинтона, Гингрич оказался в хвосте президентского самолета и ему было предложено покинуть лайнер по заднему трапу, а не по переднему вместе с президентом. И Уильям, и Хиллари Клинтон отмечают в своих мемуарах, что Гингрич остался этим недоволен⁵⁰⁰, и 15 ноября, в самом начале политического кризиса, во время утренней встречи с журналистами Гингрич заявил, что с ним вообще не общались в течение всего полета и заставили спускаться «по черной лестнице». После подобного заявления «борьба за налоговую честность превратилась в капризы испорченного ребенка»⁵⁰¹, как писал партийный организатор республиканской партии Том ДеЛэй. Карикатура на Гингрича с подписью «Cry, baby» («Плачь, малыш»)⁵⁰², уже на следующий день появившаяся на первой полосе газеты «New York Daily News», и официальная фотография, на которой спикер мирно беседовал на борту самолета с президентом и лидером большинства Робертом Доулом и выглядел абсолютно довольным⁵⁰³, в тот же день обнародованная Белым домом, – эти два фактора серьезно подпортили репутацию спикера и сделали призрачными его шансы на победу над президентом в «бюджетной войне».

Республиканцы обвиняли в кризисе Клинтона, но население поддержало президента, его рейтинг поднялся до самого высокого уровня за все время его нахождения в должности.

Во время вынужденной «паузы» в работе государственных структур президент усиленно искал способ конструктивно договориться со своими политическими противниками: 15 ноября Клинтон был подписан

⁵⁰⁰ Clinton H. Living History. N. Y., 2003. P. 316; Клинтон Б. Моя жизнь. С. 765.

⁵⁰¹ DeLay T., Mansfield T. No Retreat, No Surrender: One American's Fight. New York, 2007. P. 112.

⁵⁰² См. Приложения.

⁵⁰³ Clinton H. Living History. P. 317.

законопроект об ассигнованиях на транспорт, урезывавший финансирование общественного транспорта⁵⁰⁴. Наконец президенту все же пришлось сделать уступку и в вопросе о сроках сбалансирования бюджета: он согласился с предложением республиканцев ликвидировать бюджетный дефицит в течение 7 лет с условием, что они пришлют ему четкую бюджетную резолюцию, содержащую адекватное, с его точки зрения, финансирование программ «Медикэр» и «Медикейд» и образования. Президент пошел навстречу законодателям и в вопросе некоторого увеличения расходов на оборону (несколько позже, 1 декабря, конгрессом был утвержден законопроект об ассигнованиях на нужды обороны в объеме 242,3 млрд долл.) Наконец 19 ноября Клинтон подписал «примирительные» законопроекты: билль об ассигнованиях на нужды законодательной власти (на который было наложено вето еще в начале октября) и одновременно билль финансирования деятельности министерства финансов, почтовой службы и общих административных расходов⁵⁰⁵.

19 ноября, несмотря на оставшиеся существенные расхождения в позициях сторон, было достигнуто перемирие и издана вторая продлевающая резолюция сроком действия до 15 декабря 1995 года, которая уменьшала дискреционные расходы на 1996 год до 488 млрд долл.; те министерства, финансирование которых не было подписано Клинтоном, согласно этой резолюции получали 75% их бюджета на предыдущий 1995 год⁵⁰⁶.

Однако до конца «бюджетной войны» было еще далеко. Видя растущую на глазах популярность президента у избирателей, одобрявших его стремление найти разумный выход из создавшегося тупика (причем не в ущерб национальной безопасности), республиканцы, сообразившие, что фактор времени работает против них, решили форсировать процесс. Уже 20

⁵⁰⁴ Statement on Signing the Department of Transportation and Related Appropriations Act// U. S. Government Printing Office. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov>.

⁵⁰⁵ Спиридонова Т.В. Борьба У.Дж. Клинтона с республиканским конгрессом по вопросам бюджетного законодательства// Известия Российского государственного педагогического университета им. Герцена. Выпуск № 80, 2008. С. 317 – 318.

⁵⁰⁶ Continuing Resolution Agreement. November 19, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://c-span.org>; Congressional Quarterly Weekly Report. November 25, 1995. P. 3598.

ноября в конгрессе был утвержден новый вариант их семилетнего плана, в котором был сделан шаг навстречу пожеланиям президента: общий объем бюджетных сокращений до 2002 года был снижен на 25% (с 1 трлн долл. до 750 млрд долл.), в том числе почти на 7% (с 245 до 228 млрд долл.) снижался объем налоговых сокращений, на 20% (с 450 млрд долл. до 359 млрд долл.) уменьшались суммарные изъятия средств по программам «Медикэр» и «Медикейд», на 15% – по сфере вспомоществования (со 102 до 87 млрд долл.)⁵⁰⁷.

Однако эта «сдача позиций» республиканцами показалось президенту явно недостаточной. 6 декабря Клинтон наложил вето на предложенный оппозицией второй семилетний план; а на следующий день выдвинул «встречный» вариант – свой законопроект бюджетной «семилетки», в которой он, согласно договоренности с конгрессом, использовал данные БУК.

Из анализа этого плана становится очевидно, что было бы ошибкой преувеличивать кажущуюся «уступчивость» президента Клинтона, в частности, в вопросах социального финансирования. Так, представленный 7 декабря на рассмотрение конгресса семилетний план, во многом базировавшийся на прежнем десятилетнем плане сокращения дефицита, содержал даже более жесткие для оппозиции условия общих бюджетных сокращений: к 2002 году, согласно новому президентскому законопроекту, предлагаемые «урезания» финансирования составляли всего 385 млрд долл. вместо планировавшихся 516 млрд долл. Существенно меньшим оно на этот раз было запланировано и в сфере вспомоществования (46 млрд долл. вместо 218 млрд долл.). Практически не изменились суммарные урезания по программам «Медикейд» и «Медикэр» (178 против 182 млрд долл.), а также налоговые сокращения (105 млрд долл.), но не за 10, а за 7 лет⁵⁰⁸.

⁵⁰⁷ H.R. 2491 (104th): Seven-Year Balanced Budget Reconciliation Act [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.govtrack.us>.

⁵⁰⁸ Clinton Vetoes GOP Budget Plan. Will Offer White House Version Thursday// CNN, December 7, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.edition.cnn.com>.

В сравнении с республиканским планом от 20 ноября президентские сокращения по основным обсуждаемым позициям были почти в 2 раза меньшими. Это свидетельствует, с одной стороны, о стремлении Клинтона «отыграть» утерянные позиции, а с другой – обеспечить себе некий резерв для дальнейшей бюджетной «торговли».

15 декабря президент, выступая на пресс-конференции, сообщил журналистам, что республиканцы прервали переговоры о семилетнем бюджетном плане. «Они сказали, что не будут вести диалог, если мы не согласимся прямо сейчас внести глубокие и чрезмерно большие сокращения в программы «Медикэр» и «Медикейд». Это неприемлемо. Сокращения, которые они предлагают, лишат миллионы людей медицинской страховки: бедных детей, беременных женщин, инвалидов, пожилых в домах престарелых... и это не самое необходимое для того, чтобы сбалансировать бюджет»⁵⁰⁹, – заявил Клинтон. В этот же день президент представил на рассмотрение конгресса очередной бюджетный план, уже четвертый по счету, мало чем отличающийся от предыдущего, озвученного неделей ранее; однако через несколько дней новый план потерпел поражение в палате представителей (412 голосов «против» и ни одного «за»)⁵¹⁰.

Представители законодательной и исполнительной ветвей власти, по-прежнему оставаясь по разные стороны баррикад в вопросе оптимизации госрасходов и во взглядах на будущий политический курс страны⁵¹¹, все же продолжали переговоры по бюджету. В ходе этих переговоров все очевидней становилось тактическое превосходство Клинтона и демократической партии: лидерские позиции Гингрича к концу 1995 года были ослаблены. Американцы в большинстве своем были убеждены, что ответственность за правительственный кризис 1995 года лежит целиком на республиканцах (по

⁵⁰⁹ Clinton W. J. Remarks on the Budget Negotiations. December 15, 1995// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 02. Washington, 1996. P. 1892; Hamilton N. Bill Clinton: Mastering the Presidency. P. 565.

⁵¹⁰ Hodge S. Clinton's FY 1997 Budget: the Era of Big Government Lives on. The Heritage Foundation, March 11, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.heritage.org>.

⁵¹¹ Kessler G. Lessons from The Great Government Shutdown of 1995– 1996. The Time, February 25, 2011. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.time.com>.

данным опросов, 63% населения считали, что именно президент прикладывает усилия для того, чтобы договориться с республиканцами о бюджете, и лишь 41% – что республиканцы стараются договориться с Клинтоном⁵¹²); действующий президент демонстрировал гораздо больше инициативы и гибкости в желании достичь договоренностей по сбалансированию бюджета, нежели республиканские лидеры. В то же время, идя на различные компромиссы с политическими противниками, Клинтон умел проявлять твердость в вопросах, касающихся выполнения своих социальных обязательств перед избирателями. Подобной линии придерживался и вице-президент А. Гор, у которого были свои прагматические цели: собираясь баллотироваться на пост президента от демократической партии в 2000 году, он хотел, чтобы успехи экономической политики предыдущей администрации стали одной из его козырных карт в предвыборной борьбе⁵¹³.

Сделав некоторую уступку Белому дому и согласившись увеличить дискреционные расходы в 1996 году до 503 млрд долл.⁵¹⁴, противники Клинтона, тем не менее, снова отвергли очередной социально направленный план президента, стремясь утвердить свой план до нового года, однако тем самым они подвергли себя двойному риску. Во-первых, в преддверии президентской гонки, которая должна была начаться в феврале, идти на выборы со своим непопулярным проектом сокращения основных федеральных программ помощи было весьма небезопасно. Во-вторых, деструктивные действия республиканцев, вторично спровоцировавших правительственный кризис, были чреваты репутационными потерями.

Второй этап правительственного кризиса продолжался гораздо дольше первого – с 16 декабря 1995 года по 6 января 1996 года. 18 декабря было наложено вето еще на два проекта бюджетных расходов. Но на этот раз

⁵¹² CBS/New York Times Poll. December 1, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbsnews.com/stories>.

⁵¹³ Palazzolo D. Done Deal? The Politics of the 1997 Budget Agreement. P. 48.

⁵¹⁴ Rogers D. Spending Pact Marks Major Retreat by GOP Leaders// Wall Street Journal, 30 September 1996. P. A20.

ситуация складывалась не столь критично, потому что в период между двумя коллапсами президент успел подписать несколько биллей с ассигнованиями, достаточными, чтобы профинансировать работу правительства по большей части основных направлений. Во время второй волны кризиса 284 тыс. служащих отправились в «отпуск», а 475 тысяч сотрудников аппарата продолжали выполнять свои обязанности бесплатно, однако денег на социальные программы не хватило. Выплаты пособий ветеранам и детям из малообеспеченных семей не производились, что, несомненно, дискредитировало республиканцев в глазах значительной части избирателей⁵¹⁵.

Несмотря на принципиальное несогласие с президентским планом поддержания прежнего «государства благосостояния» в рамках сбалансированного бюджета⁵¹⁶, Гингрич и Доул, ознакомившись с опросами общественного мнения, поняли, что им не удастся значительно урезать социально значимые программы⁵¹⁷. Конгресс прислал президенту еще несколько бюджетных проектов, но Клинтон заблокировал и их. В конечном итоге после рождественских каникул политическое давление стало настолько сильным, что республиканцам пришлось восстановить деятельность правительственного аппарата на условиях президента.

К 6 января 1996 года (дате окончания второго правительственного кризиса) разница в объемах общих бюджетных сокращений, предлагаемых противоборствующими сторонами, в последних на тот момент законопроектах от 5 и 6 января (648 и 522 млрд долл.), представленных, соответственно, республиканцами и демократами, оказалась почти в 4 раза меньше по сравнению с началом декабря 1995 года, когда президент предложил республиканцам свой первый семилетний план сбалансирования бюджета в качестве альтернативы их законопроекту от 20 ноября. При этом

⁵¹⁵ Brass C. Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects// Congressional Research Service. September 25, 2013. P. 10.

⁵¹⁶ DeParle J. Rant, Listen, Exploit, Learn, Scare, Help, Manipulate, Lead. New York Times Magazine, January 28, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com/1996/01/28/magazine>.

⁵¹⁷ Takiff M. A Complicated Man. The Life of Bill Clinton as Told by Those Who Know Him. Pp. 262 – 263.

следует особо подчеркнуть, что нынешний (седьмой по счету) план демократов был полностью сверстан на основе данных БУК.

Сравнение планов свидетельствует о существенном сближении ключевых позиций противников: так, например, расхождение по вопросу суммарных сокращений по программам «Медикэр» и «Медикейд» уменьшилось с декабря 1995 года по январь 1996 года почти в два раза.

6 января Клинтон подписал две резолюции, продлевавшие финансирование и позволившие федеральным служащим наконец приступить к работе, и направил в конгресс свой план преодоления дефицита за 7 лет. Республиканцы в ответ предложили не полностью ликвидировать дефицит, а лишь частично сократить; подобный компромиссный вариант ранее предлагал Клинтон в своем десятилетнем плане, но Гингрич и его сторонники тогда безоговорочно отвергли его⁵¹⁸. После крайне удачного выступления президента в конгрессе с ежегодным обращением к нации 23 января 1996 года были вновь выделены средства, позволявшие федеральному правительству функционировать в обычном режиме до 15 марта⁵¹⁹.

6 февраля президент, оглашая в конгрессе проект федерального бюджета на 1997 год, представил наконец официальные гарантии сбалансирования бюджета к 2002 году, в котором в соответствии с улучшающимся экономическим прогнозом БУК предложил несколько увеличить размер общих бюджетных сокращений к 2002 году – до 595,5 млрд долл.⁵²⁰. В окончательной версии президентского плана разница между общими сокращениями, предложенными демократами и республиканцами, еще уменьшилась и достигла 53 млрд долл.; при этом президенту, вынуждавшему противника пойти на весомые уступки, не пришлось даже сильно отступать от своего плана бюджетной «десятилетки», согласно которому величина общих сокращений, как уже говорилось, была равна 516

⁵¹⁸ GOP Eases Hard Line on Budget. CNN, January 24, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.edition.cnn.com>.

⁵¹⁹ Травкина Н.М. Бюджетный процесс в Конгрессе США: законодательные нормы и современные формы их реализации. С. 64.

⁵²⁰ Purdum T. Clinton Meets Deadline With an Outline of 1997 Budget. New York Times, February 6, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

млрд долл. (см. табл. 7 Приложений). Клинтону не пришлось для этого даже сильно жертвовать социальной сферой: практически на предусмотренном его предыдущими планами уровне остались расходы по «Медикэр», «Медикейд» и вспомоществованию⁵²¹.

Что касается заявки администрации президента на 1997 год, то она была одобрена конгрессом в объеме 387,8 млрд долл.⁵²². Программа расходов для девяти федеральных агентств в размере 160 млрд долл. включала в себя 5 млрд долл. дополнительных трат на здравоохранение, образование и программы трудоустройства, на которых настаивал Клинтон, и 23 млрд долл. сокращений, которые запрашивали республиканцы и на которые президент ранее накладывал вето⁵²³; остальное носило компромиссный характер.

Таким образом, выход из правительственного кризиса, позволившего ценой политических потрясений сохранить мощную государственную систему социальной поддержки, способствовал значительному укреплению авторитета Клинтона и демократов в преддверии будущих президентских выборов. Позиции республиканцев, утеревших лидерство в схватке за бюджет и социальные реформы, сильно пошатнулись. Энергично начав наступление после провала клинтоновской реформы здравоохранения и победы на промежуточных выборах 1994 года, направив против демократов идею скорейшей ликвидации бюджетного дефицита, противники Клинтона так и не смогли извлечь максимум выгоды из благоприятного для них стечения обстоятельств и нанести решающий удар по президентским планам реформирования социальной сферы.

Успеху Клинтона на данном этапе способствовала, как уже отмечалось, тактика лавирования и умелого компромисса, в то время как республиканцы оказались недалёковидными, предпочитая напор и отвергая долгое время

⁵²¹ *Purdum T.* Clinton Meets Deadline With an Outline of 1997 Budget. New York Times, February 6, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁵²² *Ibid.*

⁵²³ *Gray J.* Congress and White House Finally Agree on Budget, 7 Months into Fiscal Year. The New York Times, April 25, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

«соглашательство» с противником. Жертвой бескомпромиссности соратников пал и сам Ньют Гингрич. Забегая вперед, надо отметить, что после 1996 года он начал быстро терять свою популярность среди представителей консервативного блока, которые обвинили его в беспринципности: в начале 1997 года в результате парламентского расследования, начавшегося еще в 1995 году, спикер был оштрафован за злоупотребления средствами, предназначенными для избирательных кампаний. Скандал не мог не повлиять на новую диспозицию сил в конгрессе: на промежуточных выборах 1998 года демократы получили куда более значительное количество мест, чем прежде; Гингричу же пришлось оставить место спикера и члена палаты представителей.

Возвращаясь к февралю 1996 года, когда стартовала очередная президентская гонка, преобразование системы социального обеспечения (второй по значимости после реформы здравоохранения проект Клинтона) вновь вышло на первый план, на этот раз в предвыборных дебатах между кандидатом от демократов (действующим президентом) и Робертом Доулом, ставшим кандидатом от республиканской партии. Анализируя предвыборный расклад сил, трудно не заметить, что, хотя демократы обладали рядом исходных преимуществ, нельзя было однозначно утверждать, что ситуация в дальнейшем сложится в их пользу. С одной стороны, упоминаемые ранее дебаты вокруг сенатских законопроектов социальных преобразований продемонстрировали большее единство демократов, готовых в большинстве своем объединиться и поддержать предложения своего однопартийца, лидера демократического сенатского меньшинства Томаса Дэшла, о проекте которого говорилось ранее. Альтернативный же проект республиканца Роберта Пэквуда не смог обеспечить консенсуса со стороны своей партии: билль встретил сопротивление умеренных сенаторов-республиканцев, таких

как Олимпия Сноув и Джон Чейфи, требовавших обеспечения социальных гарантий детям⁵²⁴.

С другой стороны, демократы все же оказались расколоты, так как не смогли выдвинуть единого партийного законопроекта, который имел бы серьезные шансы пройти конгресс. Тактика Клинтона, стремившегося «убить двух зайцев» (поддержать инициативу своего однопартийца, положительно отзываясь при этом и о законопроекте конкурирующей партии), при определенных обстоятельствах вполне могла стоить ему голосов демократов-либералов. Достаточно сказать, что Мойнихен не исключал возможности отказать Клинтону в поддержке на президентских выборах, если последний открыто не заявит, что наложит вето на республиканский билль сенатского большинства; а Мэриан Эдельман, президент Фонда защиты детей и личный друг четы Клинтонов, назвал симпатии президента по отношению к республиканскому проекту «трагичными»⁵²⁵. Клинтон же, защищаясь, говорил о том, что большому количеству штатов по его инициативе в тестовом режиме при помощи так называемых «отказов от обязательств» перед федеральным правительством («вэйверов») было дано право разрабатывать и применять свои собственные варианты оказания социальной помощи, что позволило бы лучше понять, какую политику следует проводить. К 1996 году эксперимент распространился уже на 37 штатов, и следует заметить, что данная мера действительно принесла результаты. В начале 1995 года число малоимущих семей, получавших материальную поддержку по программе «Помощь семьям с детьми на иждивении», уменьшилось на 600 тыс.⁵²⁶ Цифра покажется более значительной, если учесть, что это было первое сокращение получателей пособий с 1988 года.

⁵²⁴ *Pear R. Dole Postpones Further Debate On Welfare Bill*// New York Times, August 9, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁵²⁵ *Mitchell A. President Voices Optimism on Hopes for Welfare Bill*// New York Times, September 17, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁵²⁶ United States General Accounting Office. GAO Report to Congressional Committees. Extent of Welfare Benefits Received on Behalf of U.S. Citizen Children. November 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gao.gov>.

Слова одобрения Клинтона в адрес сенаторов-республиканцев были, однако, в предвыборном году лишь тактическим ходом: теперь обеим палатам конгресса, у каждой из которых был свой собственный вариант реформы системы социального обеспечения, предстояло выработать единый план, и президент оставлял за собой возможность заблокировать его. Руководитель клинтоновской президентской кампании Дик Моррис полагал, что президент отклонит любое предложение республиканцев и отложит вопрос до выборов, сделав его своеобразной «лакмусовой бумажкой»⁵²⁷.

Подобный компромиссный вариант, во многом походивший на план сената с дополнительным сокращением средств на детское социальное обеспечение, был заложен в билль о бюджетных согласованиях 1995 года, заблокированный президентом в начале декабря, в разгар борьбы за реформу. По мнению Хиллари Клинтон, республиканцы намеренно оставляли в законопроекте много «яда», чтобы поставить президента в заведомо проигрышную ситуацию: в случае подписания этого документа он оставил бы без защиты большое количество детей и настроил бы против себя многих деятелей и сторонников демократической партии; в случае вето у республиканцев был бы козырь в преддверии выборов 1996 года, особенно в глазах избирателей, не знакомых с законотворческой казуистикой⁵²⁸.

Уже на следующий день после окончания правительственного кризиса президентом был повторно заблокирован республиканский проект реформы социального обеспечения, потому что в нем содержалось слишком мало стимулов заставить людей искать работу, и слишком много мер, способных ухудшить положение малоимущих. Изначально некоторые из этих мер были частью бюджетного плана республиканцев, теперь же, проиграв «бюджетную войну», они пытались «протащить» те же самые сокращения под видом уже другого законопроекта⁵²⁹.

⁵²⁷ Mitchell A. Clinton in Political Quandary on Welfare// New York Times. November 20, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁵²⁸ Clinton H. Living History. P. 370.

⁵²⁹ Клинтон Б. Моя жизнь. С. 778.

После второго вето Клинтона и правительственного кризиса республиканцы, болезненно воспринявшие то, что предпринятые ими действия не заставили Клинтона пойти им на уступки в вопросе сбалансирования бюджета, решили бросить все силы на проведение своего плана реформы социального обеспечения, однако действовать им приходилось весьма осторожно, тщательно просчитывая каждый ход. Многие из них, и в первую очередь председатель Комитета по доходам и расходам нижней палаты конгресса Клэй Шоу, стали высказываться в пользу первоначального билля сената, который наряду с биллем Дэшла получил одобрение президента еще весной 1995 года и прошел верхнюю палату конгресса при поддержке 35 демократов. Сторонники повторного выдвижения билля Паквуда на голосование считали, что любой исход будет выигрышным для них: в случае подписания законопроекта Клинтонем был бы сделан большой шаг на пути к реформированию велфэр (хотя республиканцы не исключали возможности того, что заслуги в этой области будут «присвоены» президентом); если же глава государства вновь наложил бы вето, он рисковал бы потерять репутацию в глазах избирателей, так как отступил от данных ранее обещаний, тогда это стало бы выигрышным аргументом республиканцев на президентских выборах.

В конце марта 1996 года, на завершающей фазе бюджетного противостояния, конгресс уверенно принял законопроект о повышении размеров госдолга с 4,9 до 5,5 трлн долл. до конца 1997 финансового года, не ставя дополнительных условий, как на том изначально и настаивал Клинтон; 29 марта законопроект был подписан⁵³⁰.

В июле 1996 года контролируемый республиканцами конгресс принял новый законопроект реформы социального обеспечения (его автором стал республиканец Клэй Шоу), в некоторой степени отвечавший требованиям президента. Показательно голосование сената: при почти единодушной

⁵³⁰ Gray J. Debt and Line-Item-Veto Bills Approved// New York Times, March 29, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

поддержке республиканцев (лишь один из 52 голосовал «против») демократы разделились ровно пополам (23 поддержали, 23, и, в первую очередь, Мойнихен, отклонили проект)⁵³¹. Дэвид Элвуд, бывший главный советник Клинтона по вопросу разработки реформы, признавал, что хотя законопроект имел положительные черты, «мы не достигли всего, чего хотели»⁵³². Поняв, что по окончательному варианту реформы бедные слои не получают помощи в нужном им объеме, Элвуд оставил свой пост в команде президента еще в июле 1995 года, не дожидаясь принятия закона. В прессе его поступок оценивали скорее негативно, говоря, что он пребывал «в стране чудес»⁵³³, если действительно считал, что все его требования были выполнимы в существовавших политических условиях. Через год после Элвуда по аналогичным причинам свои посты оставили еще два активных разработчика законопроекта реформы: Питер Эдельман и Мэри Джо Бэйн⁵³⁴.

Сенат одобрил всего две поправки к республиканскому варианту, предложенные Клинтонем: одна сохраняла гарантии по программе «Медикейд», вторая давала возможность предоставлять продовольственные талоны бедным; важная поправка о предоставлении ваучеров для детей, чьи родители больше не имели возможности претендовать на госпомощь, была отклонена.

Накануне президентских выборов 1996 года Клинтон оказался в весьма сложной ситуации. Во-первых, рычаги его воздействия на разработку республиканского проекта были существенно ослаблены после того, как он потерял контроль над процессом реформирования системы социального обеспечения в 1994 году. Во-вторых, наложив вето в третий раз, глава государства рисковал бы потерять президентское кресло. В-третьих, в 1996 году наблюдался устойчивый экономический подъем, который надо было

⁵³¹ *Pear R.* Senate Approves Sweeping Change In Welfare Policy; Big Role To States// *New York Times*. July 24, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁵³² *Ferry J.* Interview: David Elwood// *The Guardian*. February 11, 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.guardian.co.uk>.

⁵³³ *Le Parle J.* Mugged by Reality// *New York Times*, December 8, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁵³⁴ *Vobejda B., Havemann J.* Two HHS Officials Resign Over Welfare Changes// *Washington Post*, September 12, 1996. P. A01.

удержать, продолжая поиск источников экономии и не увеличивая расходов государства.

«Новые демократы» также были за подписание Клинтоном республиканского варианта реформы социального вспомоществования, их ключевым аргументом было то, что любая реформа была лучше текущего положения вещей, однако немалую роль сыграл и политический расчет: нужно было избрать правильную тактику в преддверии президентского марафона⁵³⁵.

В конечном итоге Клинтон, лишив республиканцев важного предвыборного козыря, 22 августа 1996 года подписал предложенный ими закон «О персональной ответственности и возможностях трудоустройства» (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996 (PRWORA)⁵³⁶.

Детский вопрос был решен следующим образом: основная социальная программа в сфере вспомоществования была преобразована в новую – «Временная помощь нуждающимся семьям» (Temporary Assistance to Needy Families (TANF); слово «дети» было исключено из ее названия), которая вступила в силу со 2 июля 1997 года и представляла собой комплексный грант, выделенный штатам, на оказание социальной помощи. Она заменила не только программу «Помощь семьям с детьми на иждивении», но и другие родственные программы, такие, как «Возможности найти работу и обучение первичным навыкам» и «Экстренная помощь».

Программа «Временная помощь нуждающимся семьям» отличалась от своей предшественницы несколькими параметрами. Во-первых, федеральное правительство формировало лишь «каркас» программы, «начинку» штаты могли определять по собственному усмотрению. До 1997 года федеральное правительство разрабатывало общий курс программы и определяло финансирование, при этом, если штату требовалось больше средств

⁵³⁵ Beland D., Veraghiolle F., Waddan A. Third Way Social Policy: Clinton's Legacy?// Policy and Politics. Vol. 30, No. 1. 2002. P. 54.

⁵³⁶ Clines F. Clinton Signs Bill Cutting Welfare; States in New Role// New York Times, August 23, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

(например, из-за растущего числа получателей помощи), правительство увеличивало вложения. Штаты лишь координировали программу, вследствие чего условия оказания помощи в различных штатах могли отличаться лишь незначительно. После 1997 года им выдавали фиксированные блоковые субсидии (block grants). Для оказания помощи детям были выделены отдельные комплексные субсидии (Child Care Development Block Grants), и штаты сами разрабатывали программу и определяли участников, поэтому социальное вспомоществование в различных штатах могло быть совершенно разным. Сумма субсидий рассчитывалась исходя из предыдущих затрат и могла составить максимальную сумму расходов за 1994 или 1995 финансовые годы или быть средним арифметическим показателем 1994, 1995 и 1996 годов. В расчет брались затраты по всем трем программам помощи, на смену которым пришла одна новая. В октябре 1996 года Департамент здравоохранения и социальных услуг выделил штатам первый такой грант в размере почти 2 млрд долл. (это превысило предварительно оцененную сумму более чем на полмиллиарда), и это несмотря на то, что были введены более жесткие ограничения на получение помощи для несовершеннолетних, не состоящих в браке родителей, иммигрантов (как легальных, так и нелегальных), а также участников программы «Гарантированный дополнительный доход» (Supplemental Security Income). Последнее привело к тому, что, несмотря на наличие средств, примерно 300 тыс. детей-инвалидов из малообеспеченных семей были лишены финансовых гарантий⁵³⁷.

Во-вторых, были установлены временные границы выдачи помощи в наличных деньгах: получатель пособия мог пользоваться ими не более пяти лет; предыдущая версия соцпрограммы подобных ограничений не предусматривала. Отдельные штаты по своему усмотрению могли сокращать срок выдачи пособий или продлевать его в экстренных случаях, таких, например, как домашнее насилие, а также распространять ограничения

⁵³⁷ Pear R. Senate Approves Sweeping Change in Welfare Policy; Big Role to States// New York Times. July 24, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

только на взрослых. Самый жесткий предельный срок (21 месяц) был установлен в Коннектикуте; более того, с 2001 года в этом штате вступило в силу правило, согласно которому даже один день получения государственной помощи рассчитывался как целый месяц и вычитался из общего допустимого срока.

В-третьих, не стало единых государственных стандартов для выявления тех, кто подпадал под действие новой программы, штаты определяли это самостоятельно.

В-четвертых, почти все получатели помощи обязаны были заняться своим трудоустройством не позднее чем через два года после начала получения помощи. Надо отметить, что ранее существовали исключения для родителей детей в возрасте трех лет; те же, кто имел детей от 3 до 6 лет, могли искать работу только при наличии у их ребенка медицинской страховки⁵³⁸. Отныне средства на обеспечение дневного ухода за детьми таких родителей были увеличены и составили в совокупности сумму в 14 млн долл. в течение 6 лет; матери детей, не достигших шестилетнего возраста, не лишались вспомоществования в том случае, если не могли обеспечить их надлежащим дневным уходом⁵³⁹.

Реципиентам программы был поставлен ряд условий: они были обязаны стараться найти работу; не состоящие в браке несовершеннолетние родители должны были жить с опекуном или отвечающим за них взрослым и продолжать обучение в школе; для того чтобы ребенок мог получать помощь, должно было быть установлено отцовство.

Некоторые штаты по своему усмотрению включили в сферу действия программы «Временная помощь нуждающимся семьям» так называемый «случай домашнего насилия», согласно которому людям, подвергавшимся жестокому обращению в семье, выплачивали помощь, даже если она выходила за рамки установленного 60-месячного периода. Каждому штату

⁵³⁸ *Corcoran M., Danziger S., A Kalil A., Seefeldt, Source K. How Welfare Reform is Affecting Women's Work// Annual Review of Sociology, Vol. 26 (2000), p. 246.*

⁵³⁹ *Borowsky M. The Welfare Bill; Points of Agreement, and Disagreement, on the Welfare Bill// New York Times, August 01, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.*

также предстояло решить, выдавать ли этим людям разрешение на работу, поскольку, с одной стороны, трудоустройство часто было выходом из сложившейся ситуации и отказ в выдаче разрешения трудоспособным гражданам шел вразрез с принципами программы; с другой – нередко новое место работы, по мнению исследователей проблемы, усугубляло домашний конфликт и делало жертву еще более уязвимой для агрессора⁵⁴⁰. В конечном итоге был найден компромиссный вариант: выдавался запрет на работу сроком на 6 месяцев, и одновременно каждые полгода проводилась проверка с целью выяснения необходимости его продления; при отсутствии такой необходимости разрешение на трудоустройство выдавалось.

В рамках реформы социального обеспечения принимались меры по борьбе с подростковыми беременностями, благодаря чему их количество за первые три года президентства Клинтона сократилось на 8%⁵⁴¹, а в 1996 – на 12% по сравнению с 1991 годом⁵⁴². Всего на различные программы по охране подростков от нежелательной беременности выделялось 50 млн долл. ежегодно.

После проведения реформы в США развернулась дискуссия по поводу того, были ли возможны иные варианты и кто виноват в том, что часть бедных по-прежнему остается без помощи. Ряд исследователей (прежде всего консервативного толка) пришли к выводу, что характер проведенных преобразований соответствовал сложившейся к тому времени ситуации и что любых, даже самых либеральных, программ и самых щедрых социальных пособий будет недостаточно для того, чтобы вытащить людей со дна социальной лестницы. По мнению таких экспертов, большую роль играла и психология «обделенных», которые привыкли к своему образу жизни и не готовы были ничего делать для улучшения своего материального положения; более того, они зачастую отказывались участвовать в программах, даже если

⁵⁴⁰ Department of Health and Human Services. Administration for Children and Families. Temporary Assistance for Needy Families Program (TANF); Final Rule. Volume 64, Number 69. April 12, 1999. P. 17720.

⁵⁴¹ Clinton Administration Moving Forward On The Promise Of Welfare Reform // U.S. Department of Health and Human Services. August 22, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.hhs.org>.

⁵⁴² TANF. Introduction// Department of Health and Human Services. Office of Family Assistance. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.hhs.org>.

им предлагали это. Хотя были и исследователи, которые видели корень зла в несовершенстве рынка труда, а вовсе не в «ущербности» беднейших слоев населения⁵⁴³.

Либеральные социальные инициативы, которые впервые начали воплощаться на местном уровне уже после того как штатам было разрешено развивать свои собственные программы помощи, также получили дальнейшее развитие. В частности, еще в 1994 году в городе Милуоки был введен проект «Новая надежда» (The New Hope Project)⁵⁴⁴, участниками которого могли стать резиденты штата старше 18 лет, чей доход был в 1,5 раза ниже прожиточного минимума. Всем было гарантировано трудоустройство (в частном секторе или общественная работа) и заработная плата не ниже прожиточного минимума. За 30 и более рабочих часов в неделю получатели помощи обеспечивались медицинским обслуживанием и уходом за детьми, что позволяло поднять их уровень жизни и социальный статус.

В 1997 году вслед за Милуоки последовал весь штат Висконсин. Там стартовала программа под названием W-2 («Висконсин работает» – Wisconsin Works), однако она оказалась консервативнее «Новой надежды» и была разделена на несколько уровней с разным объемом оказываемой помощи. Так, например, для тех нуждающихся, кто с наибольшей вероятностью мог найти работу, предусматривалась лишь поддержка в виде различных услуг, пока они занимались своим трудоустройством⁵⁴⁵.

Результаты подобных экспериментов зачастую оказывались хуже ожидаемых. В Милуоки за период действия программы (1994 – 1998 годы) не произошло существенного увеличения уровня доходов бедных, которые, возможно, не получили достаточного стимула искать более высокооплачиваемую работу; они стали слишком полагаться на предлагаемые программой бонусы, чаще пользоваться услугами

⁵⁴³ *Riemer D.* Prisoners of Welfare. N. Y., 1998. P. 23.

⁵⁴⁴ *Mead L.* The Twilight of Liberal Welfare Reform// The Public Interest. Spring 2000. P. 23.

⁵⁴⁵ *Ibid.* P. 28.

здравоохранения и дневным уходом за детьми, но в то же время сокращать число рабочих часов. Существенным достижением, однако, явилось повышение успеваемости у детей из участвующих в программе семей. Все это свидетельствует о том, что от подобных проектов не стоит ждать быстрых результатов, они должны проявиться в будущем.

Продолжалась и активная деятельность Клинтона в области защиты детства. Наблюдались положительные сдвиги в этой области: в феврале 1995 года был издан приказ об ужесточении контроля за выплатой алиментов детям. В частности, все работодатели были обязаны сообщать правительству штата о новых работниках для облегчения выявления уклоняющихся от выплаты алиментов. Кроме того, «уклонистам» стали угрожать лишением водительских прав и профессиональных лицензий, а также отказом в выдаче государственных кредитов, что привело в 1996 году к выплате алиментов на сумму почти в 35 млн долл.⁵⁴⁶ (данные 9 штатов, которые вели подобную статистику). В 1996 году благодаря Управлению помощи детям, которое действовало на федеральном уровне при поддержке штатов, родители, не являющиеся опекунами, выплатили в пользу своих детей 12 млрд долл., что было, по официальным данным, в два раза больше, чем в 1992 году; в 1997 году эта цифра достигла 13,7 млрд долл.⁵⁴⁷ Таким образом, 14 млрд долл., выделенные в соответствии с реформой 1996 года на осуществление детской поддержки, были практически целиком возвращены бюджету уже за первый год функционирования новой системы. Однако можно обнаружить случаи «завышения показателей» после проведения реформы социального обеспечения: по другому источнику Департамента здравоохранения и социальных услуг 1996 года в 1992 году было выплачено 8 млрд долл.⁵⁴⁸

⁵⁴⁶ Giving Hope and Support to America's Children. The Clinton Record on Child Support// Department of Health and Human Services. The Office of Child Support Enforcement. February, 1996.

⁵⁴⁷ Clinton Administration Moving Forward On The Promise Of Welfare Reform// U.S. Department of Health and Human Services. August 22, 1997.

⁵⁴⁸ Giving Hope and Support to America's Children. The Clinton Record on Child Support// Department of Health and Human Services. The Office of Child Support Enforcement. February 1996.

Случаи установления отцовства также увеличились в 2 раза, с 516 тысяч в 1992 году до почти миллиона в 1996 году⁵⁴⁹.

Кроме того, в 1996 году был подписан закон «О телекоммуникациях» (Telecommunications Act), в котором предусматривались некоторые положения, касающиеся детей: в частности, он предполагал установку в новых телевизорах так называемого V-чипа для того, чтобы родители могли блокировать просмотр их детьми нежелательных программ. В 1996 году был принят инициированный представителями обеих партий закон Казебаум-Кеннеди, позволявший людям при смене места работы сохранять медицинскую страховку, которая в ряде случаев распространялась и на их детей.

Что касается налоговой политики Клинтона, то он, подобно республиканцам, предложил предоставить налоговую скидку семьям с детьми; эта сумма, составлявшая поначалу 300 долл. на одного ребенка, увеличилась к 1999 году до 500 долл. Однако принципиальная разница была в том, что если республиканцы предлагали обеспечить льготами семьи с доходами от 200 до 250 тыс. долл. в год, то президент добился того, чтобы скидки получали наименее обеспеченные американцы – семьи, зарабатывающие от 65 до 75 тыс. долл. ежегодно⁵⁵⁰.

Немалое значение для реализации целей, намеченных в области социальной политики, имел Закон о постатейном президентском вето (line-item veto), который был принят в предвыборное время, в апреле 1996 года, и разрешал президенту, не отклоняя полностью бюджет, накладывать вето на любую его расходную или доходную статью (и, следовательно, направлять освободившиеся средства на реализацию социальных программ). Вето можно было преодолеть лишь большинством голосов обеих палат. Президент также имел право наложить обычное вето на этот «билль неодобрения», которое

⁵⁴⁹ Clinton Administration Moving Forward On The Promise Of Welfare Reform // U.S. Department of Health and Human Services. August 22, 1997.

⁵⁵⁰ The President's Economic Plan: a Balanced Budget that Puts People First. June 13, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clintonlibrary.gov>.

преодолевалось двумя третями голосов конгресса⁵⁵¹. По сути, это была инициатива республиканцев (этот закон был практически единственным положением их программы «Контракт с Америкой», поддержанным Клинтоном без дополнительных поправок), единственным условием было то, что президент будет иметь ограниченные возможности применять право вето до выборов 1996 года. Очевидно, их расчет строился на том, что новым главой государства станет их кандидат Роберт Доул, и тем самым они будут избавлены от необходимости даровать право постатейного вето президенту-демократу.

Однако расчеты республиканцев не оправдались. В 1996 году Клинтон был переизбран на второй срок и, пользуясь этим нововведением до того, как Верховный Суд США в 1998 году признал его неконституционным, наложил вето почти на 80 статей предлагаемых его оппонентами дискреционных расходов, что, по предварительным оценкам, должно было в течение 5 лет принести федеральной казне 615 млн долл., на самом же деле сократило расходы государства на миллиард долларов⁵⁵². Эти сэкономленные средства президент направлял в первую очередь на финансирование приоритетных для себя статей расходов в области социальной политики.

Подводя итоги бюджетной политики администрации Клинтона 1995–1996 годов, можно с уверенностью сказать, что в «бюджетной войне» 1995 – 1996 гг. Клинтон одержал убедительную победу. Тем не менее, в целом республиканцам удалось затянуть и во многом изменить ход внутривнутриполитических дебатов по бюджетной политике; об этом свидетельствует тот факт, что законодательно оформлен был лишь восьмой по счету бюджетный план президента. Конгресс часто не успевал утвердить все требуемые полномочия и ассигнования к началу следующего финансового года, как следствие, «длящиеся» («продлевающие») резолюции

⁵⁵¹ Harris J. Clinton Signs Law For Line-Item Veto// Washington Post, April 10 1996. P. A01.

⁵⁵² The Supreme Court: a Closer Look; How Clinton Has Used Line Item Veto// New York Times. June 26, 1998. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

из исключения превратились в правило⁵⁵³. По оценкам БУК, именно в результате давления республиканцев в 1996 году ассигнования были сокращены почти на 10% по сравнению с 1995 годом⁵⁵⁴. Кроме того, ожесточенная схватка 1995 – 1996 гг., хотя и не принесла на том этапе положительных результатов в деле сбалансирования бюджета, заставила партии сблизить свои позиции (к весне 1996 года республиканцы и вовсе почти в два раза убавили цифры требуемых сокращений расходов, и в результате их план стал мало чем отличаться от предложенного в марте 1996 года варианта Клинтона⁵⁵⁵). Сократились различия в области налоговой политики и сфере социального вспомоществования (программы «Медикэр» и «Медикейд»). Все это внесло свой ощутимый вклад в достижение окончательного компромисса в 1997 году.

Правительственный кризис подорвал политическое влияние республиканцев; противостояние же исполнительной и законодательной ветвей власти продемонстрировало пределы допустимого влияния лидеров в конгрессе, а также тактические преимущества политиков-демократов⁵⁵⁶.

Что касается основной в данный период социальной инициативы, преобразования системы социального обеспечения, то сделать однозначный вывод о том, как оно повлияло на положение бывших получателей помощи и экономическую ситуацию в стране, достаточно сложно, о чем подробнее будет говориться позже. С одной стороны, можно отметить положительные для экономики моменты. Проведенные меры способствовали бюджетной экономии в долгосрочной перспективе. Количество участников программы резко снижалось (см. табл. 5 Приложений). Если с января 1993 до марта 1998 года (до начала действия реформы) число получателей помощи сократилось на треть, то в период с 1997 по 2000 год (после введения программы) –

⁵⁵³ Корнеев А.В. Особенности организации бюджетного процесса в Конгрессе США: механизмы процедурного контроля// США–ЭПИ, 1998, № 2. С. 54.

⁵⁵⁴ Congressional Quarterly. Weekly Report. April 27, 1996. Washington, 1996. P. 1156.

⁵⁵⁵ Purdum T. Clinton Calls For Tax Cuts In New Plan For Budget// The New York Times, March 20, 1996. Электронный ресурс. www.nytimes.com.

⁵⁵⁶ The Politics of the Contemporary House: from Gingrich to Pelosi// Congress Reconsidered. Edited by Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. Washington, 2009. P. 28.

примерно вдвое⁵⁵⁷, детей – получателей помощи стало на 45% меньше⁵⁵⁸. По состоянию на конец второго срока Клинтона самое значительное снижение реципиентов социальной помощи наблюдалось в штатах Айдахо (на 94%), Вайоминг (на 90%) и Флорида (на 75%)⁵⁵⁹. Это привело к тому, что социальные выплаты за период действия новой программы при Клинтоне заметно сократились (см. табл. 3 Приложений).

Сокращение социальных выплат было достигнуто в том числе и за счет низкого уровня безработицы, а также подъема экономики, но очевидно, что реформа в немалой степени способствовала этому: из списка получателей были исключены те, кто уже работал, но не сообщал о своих доходах; были вычеркнуты и те, кто мог бы стать получателем помощи, но смог устроиться на работу, минуя стадию зависимости от госпособий. Кроме того, реципиенты помощи, в первую очередь матери-одиночки, действительно получали работу благодаря государственным программам повышения квалификации, что позволяло им отказываться от вспомоществований. Была создана организация «От социального обеспечения к трудовому сотрудничеству» (Welfare to Work Partnership), и со временем 20 тысяч компаний, вошедших в ее состав, приняли на работу более миллиона бывших получателей пособий⁵⁶⁰.

К положительным итогам преобразования системы социального обеспечения относится и увеличение средств, направленных непосредственно на охрану детства: в первый год действия новой программы из ее общего бюджета было выделено 652 млн долл., что превысило показатели предыдущего года более чем втрое; к этому штаты добавили 1

⁵⁵⁷ TANF Caseload Data 2000-2008. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa>.

⁵⁵⁸ Caraley D. Ending Welfare as We Know It: A Reform Still in Progress// Political Science Quarterly, Vol. 116, No. 4 (Winter, 2001– 2002). P. 555.

⁵⁵⁹ U.S. Department of Health & Human Services, Administration for Children and Families. Total TANF Recipients by State. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.acf.hhs.gov>.

⁵⁶⁰ Клинтон Б. Моя жизнь. С. 808.

млрд долл. собственных средств⁵⁶¹. За 1997 – 2001 годы было выделено 4,5 млрд долл., и к концу второго президентского срока Клинтона все эти средства были потрачены, так же, как и дополнительные 3 млрд долл., отведенные на охрану детства⁵⁶² в рамках программы «Временная помощь нуждающимся семьям» Но этого нельзя сказать про остальные средства, направленные в штаты по той же программе: к концу 1999 года в бюджетах штатов оставалось примерно 7 млрд долл., что уже после сложения Клинтонем президентских полномочий привело к дискуссиям по поводу того, не стоит ли урезать федеральное финансирование программы, учитывая излишки средств (о неоднозначности подобных результатов действия программы будет сказано позже).

Скорые положительные последствия реформы отмечали многие представители республиканской партии; в частности, их идеолог Гингрич подчеркивал в своей книге, что реформа социального обеспечения привела к сокращению получателей на 60%; она уменьшила или затормозила расходы на продуктовые талоны, «Медикейд, на помощь в обеспечении жильем и на другие программы и сократила давление на федеральные расходы и расходы штатов⁵⁶³.

Но были и те, кто скептически относился к новой программе помощи и предсказывал в перспективе серьезные социальные кризисы, вследствие чего множество детей могли оказаться за чертой бедности. Однако их опасения не оправдались: менее чем через десятилетие примерно половина бывших получателей помощи стала обеспечивать себя сама, а количество бедных детей сократилось с 20,5% в 1996 до 16,7% в 2002 году⁵⁶⁴; реформа, однако, не дала результатов в деле уменьшения детской бедности в долгосрочной

⁵⁶¹ US Department of Health and Human Services. Administration for Children and Families. FY 1999 State Spending Under the New Welfare Program. March 8, 1999. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clintonlibrary.gov>.

⁵⁶² Caraley D. Ending Welfare as We Know It: A Reform Still in Progress// Political Science Quarterly, Vol. 116, No. 4 (Winter, 2001 – 2002). P. 545.

⁵⁶³ Gingrich N. Winning the Future. A 21st century Contract With America. P. 138.

⁵⁶⁴ DeWitt L. Moynihan, Welfare Reform, and the Myth of “Benign Neglect”. October 2005. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://larrydewitt.net/Essays/Moynihan.htm>; Child Poverty in America: 2011// Children’s Defense Fund. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.childrendefense.org>.

перспективе, о чем будет говориться позже; по словам Роберта Рейча, министра труда в первой администрации Клинтона, «потребности в этой сфере растут быстрее, чем они удовлетворяются»⁵⁶⁵.

Что же касается основной цели реформы – сокращения затрат на соцпомощь – этого не произошло: наряду с наблюдавшимся с момента ввода в действие программы «Временная помощь нуждающимся семьям» падением ежегодно выделяемых средств (на 53% в период с 1997 по 2000 гг.), общие ежегодные расходы сферы вспомоществования за этот период увеличились более чем на 20% (см. табл. 3 Приложений); в краткосрочной перспективе выросли расходы государства на помощь в трудоустройстве одиноким матерям; согласно оценкам БУК, увеличились объемы средств, направляемых на охрану детства⁵⁶⁶.

Надо отметить и еще одну существенную деталь, которая ставит под сомнение эффективность экономии государственных средств с помощью программы «Временная помощь нуждающимся семьям» по сравнению с ранее действующей программой «Помощь семьям с детьми на иждивении». Дело в том, что, как уже говорилось, комплексные гранты, выдаваемые штатам, рассчитывались исходя из предыдущего максимального уровня расходов, зачастую оказывались слишком велики в условиях экономического подъема и быстрого снижения безработицы. В то же время те средства, которые были выделены из федерального бюджета и остались неиспользованными, не могли быть направлены в какую-либо другую сферу, кроме определенной правительством. Значительная часть их тратилась на различные программы трудоустройства. Ряд исследователей считают, что, в условиях быстрого сокращения реципиентов старые программы позволили бы сэкономить гораздо больше⁵⁶⁷.

⁵⁶⁵ Рейч Р. Мы все теперь идем по Третьему Пути// Русский журнал, 15 декабря 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.russ.ru>.

⁵⁶⁶ Committee on Ways And Means. U.S. House of Representatives Summary of Welfare Reforms Made by Public Law 104–193 - the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act and Associated Legislation. Washington, 1996. P. 150.

⁵⁶⁷ Caraley D. Ending Welfare as We Know It: A Reform Still in Progress// Political Science Quarterly, Vol. 116, No. 4 (Winter, 2001–2002). P. 539.

Необходимо понимать, что некоторые последствия реформы, будучи положительными для бюджета, были не выгодны населению и не могли не вызвать у него беспокойства. Как уже было сказано выше, ужесточились условия выдачи пособий, что стало причиной сокращения числа получателей; кроме того, примерно треть бывших реципиентов не смогли найти работу⁵⁶⁸. В основном это касалось матерей-одиночек, которые не смогли либо трудоустроиться, либо надолго закрепиться на одном рабочем месте из-за отсутствия квалификации и возможности оставить своих детей под присмотром; они часто оставались и без работы, и без пособий⁵⁶⁹.

Даже сами консерваторы неоднозначно оценивали проведенные преобразования и признавали, что еще многое предстоит сделать⁵⁷⁰. В частности, сам автор проекта реформы Шоу в 1998 году говорил о том, что разница в программах штатов может привести не только к несоблюдению ими государственных стандартов, но и к демографическим проблемам – переселению людей, нуждающихся в помощи, в соседние штаты с лучшими условиями⁵⁷¹.

Таким образом, преобразование системы социального обеспечения в США было в целом осуществлено в рамках консервативного подхода, в отличие от реформ в этой области в 1960-х и 1970-х годах, которые носили либеральный характер, поскольку правительство заботилось о предоставлении помощи всем группам населения с низким уровнем дохода. Однако после 1970-х годов процесс реформирования явно сдвинулся «вправо», так как законодатели поставили своей целью сократить зависимость от госпомощи, а вовсе не бедность. В подобном духе были проведены и преобразования системы соцобеспечения 1996 года.

⁵⁶⁸ Meyer J. Assessing Welfare Reform: Work Pays// The Public Interest. Summer 1999. P. 113.

⁵⁶⁹ Pear R., Eckholm E. A Decade After Welfare Overhaul, a Shift in Policy and Perception// New York Times. August 21, 2006. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>; Войтенкова Г.Ф., Лебедева Е.В. Социальная поддержка семей с детьми в США// «Народонаселение», 2007, № 4. С. 98 – 99.

⁵⁷⁰ Payne J. Welfare's Fatal Attraction// The Public Interest. Winter 1998. P. 130.

⁵⁷¹ Committee on Ways and Means. US House of Representatives. February 18, 1998. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clintonlibrary.gov>.

Изначальным лозунгом преобразований Клинтона в этой области был следующий: «Если человек работает, он не должен быть бедным», и его план реформы гарантировал работу в государственном секторе каждому, кто был не в состоянии найти ее самостоятельно. Итоговый закон требовал устройства на работу от каждого получателя помощи, но трудоустройства не гарантировал.

Несмотря на то что Клинтону в острой политической борьбе пришлось пойти на подписание республиканского плана, не до конца отвечающего его замыслам, все же президент на волне экономического роста смог частично добиться своих целей: бедность среди детей сокращалась, количество случаев установления отцовства росло, а в процессе реформирования сферы охраны детства Клинтону и поддерживающим его демократам удалось «отвоевать» у контролировавших конгресс республиканцев несколько важных позиций: в частности, детям предоставлялась помощь независимо от того, претендовали ли на нее их родители; также было увеличено финансирование дневного ухода за детьми и борьбы с жестоким обращением с ними. В своей предвыборной речи в качестве кандидата на президентских выборах 1996 года от демократической партии Клинтон отмечал свои «отличные результаты»: уровни безработицы и инфляции стали самыми низкими за последние 20 лет, было создано 10 миллионов рабочих мест, 25 миллионов американцев получили льготы благодаря закону Казебаум-Кеннеди, 15 миллионов американцев получили налоговые скидки, 12 миллионов воспользовались правом на отпуск по семейным и медицинским обстоятельствам, 10 миллионов выиграли от программы прямых студенческих займов. Уровень бедности среди американцев упал с 15,1 до 13,8%, доходы среднестатистической семьи выросли на 1600 долл. в год⁵⁷².

Уже не будучи президентом, Клинтон ставил проведенную реформу социального обеспечения в ряд своих важнейших достижений: «Я вспоминаю, как спросил первую женщину, которая нашла работу,

⁵⁷² Economic Report of the President. Washington, 1997. P. 3.

отказавшись от пособия, что самое хорошее в этом? Она ответила: «Когда моего сына в школе спрашивают, чем его мама зарабатывает на жизнь, он может ответить». Такие моменты превращают для меня политику в реальную жизнь»⁵⁷³.

Часть демократов также поддержала закон «О персональной ответственности и возможностях трудоустройства». В частности, Сэнфорд Бишоп, член палаты представителей, говорил о том, что этот закон нужен для того, чтобы любой мог получить работу и вознаграждение за нее, чтобы дети из каждой семьи получали государственную медицинскую помощь, чтобы их работающие родители не волновались об их благополучии⁵⁷⁴.

Однако в команде президента наметились принципиальные разногласия, поэтому ряд разработчиков реформы отказались от дальнейшего участия в процессе еще до его завершения; долгое время против закона был настроен и сенатор-демократ Д. Мойнихен, многие годы занимавшийся вопросами социального вспомоществования и, как уже говорилось, ставший одним из основных авторов Закона о защите семьи 1988 года, который называют в какой-то степени прообразом реформы 1996 года. Клинтону стоило немалых усилий уговорить сенатора голосовать за окончательный законопроект, Мойнихен согласился только после обещания президента доработать отдельные пункты реформы уже после ее принятия. Кроме того, цели республиканцев также не были достигнуты полностью: изменение программ помощи семьям с детьми не принесло ощутимой экономии федеральному бюджету.

Подводя итоги первого президентского срока, можно резюмировать, что в целом для политики первой администрации Клинтона характерным стал прагматический поиск так называемого «третьего пути» – сочетания современных рыночных методов с эффективным механизмом регулирования. Клинтон попытался избежать чрезмерного расширения роли государства в

⁵⁷³ Former President Clinton Speaks at Library Dedication. November 18, 2004. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.youtube.com..>

⁵⁷⁴ Freedman E., Jones S. African Americans in Congress. A Documentary History. Washington, 2008. P. 258.

экономической сфере, но стремился обеспечить при этом необходимый в новых условиях уровень социальной защиты населения. Это сближало его позицию со взглядами европейской социал-демократии, в последнем десятилетии XX века возглавившей правительства многих европейских стран.

В период 1995 – 1996 гг. республиканцы, контролировавшие конгресс, всеми доступными им способами стремились не допустить расширения Клинтоном финансирования программ образования, защиты детства и социального обеспечения. Глава государства по-прежнему выносил свои предложения в области социальной политики на обсуждение, но большей их части не удавалось пройти даже комитеты конгресса; поэтому характерной чертой данного периода стало принятие президентом ряда республиканских, а следовательно, более «правых», чем ему хотелось бы, законопроектов. Поэтому этот период даже называют «концом «третьего пути» в известном нам виде»⁵⁷⁵.

Если оценивать результаты первого президентского срока правления Клинтона, неудачи превалировали над успехами: он пытался решить две противоположные задачи – сокращение бюджетного дефицита и в то же время расширение объемов финансирования социальных программ. Нередко, что было вовсе не свойственно демократам, он выбирал в качестве главной цели первое, объясняя невозможность добиться второго нехваткой средств. Особенно явно сложность совмещения этих двух целей проявилась в ходе реформирования системы социального обеспечения.

Итоги социального развития США к 1996 году были весьма неоднозначными. С одной стороны, за 4 года первого президентского срока, как уже говорилось, значительно увеличились расходы на обязательную социальную помощь (на 22,2% вместо 14,2% за период президентства Дж.Буша-старшего; см. табл. 8 Приложений), наметившийся экономический

⁵⁷⁵ *Beland D., Vergniolle F., Waddan A. Third Way Social Policy: Clinton's Legacy?// Policy and Politics. Vol. 30, No. 1. 2002. P. 23;* идея «Ending third way as we know it» построена по аналогии с известным лозунгом кампании Клинтона 1992 года «Ending welfare as we know it».

подъем способствовал улучшению уровня жизни значительного числа американцев. По состоянию на начало 1996 года было создано почти 8 млн рабочих мест⁵⁷⁶; к лету того же года, в самый разгар избирательной кампании, появилось еще 2 млн рабочих мест, безработица снизилась до 5,4% (см. табл. 5 Приложений), а заработная плата росла. В период с 1993 по 1995 годы доходы самой бедной категории американского населения (первой из пяти, если следовать американской статистике, разбивающей всех американцев на группы согласно уровню их доходов) росли самыми высокими темпами относительно четырех других – 3,5% против чуть более одного процента для самой богатой категории.

Однако был и ряд неудач. Клинтону не удалось реализовать свои самые грандиозные замыслы, главными из которых были реформа здравоохранения и системы социального обеспечения. Кроме того, несмотря на снижение уровня бедности, разрыв между богатыми и бедными вырос во многом за счет увеличения числа неполных семей, возглавляемых женщинами (их труд традиционно оплачивался ниже труда противоположного пола; часто в таких семьях женщины вообще не имели возможности работать, процент работающих увеличивался незначительно)– с чуть более 10% в 1970 году до 18% в 1995 году⁵⁷⁷.

Не слишком удачно складывалась для Клинтона и ситуация в другой приоритетной для президента сфере – в образовании. Под давлением оппозиции, затеявшей борьбу за сбалансированный бюджет и «бюджетную войну», правительство вынуждено было сократить суммарные расходы на образование, профобучение и трудоустройство: в 1996 году финансирование этой области уменьшилось по сравнению с 1995 годом почти на 8% (см. табл. 1А Приложений). В целом же за 4 года первого президентского срока Клинтона, как видно из таблицы 8 Приложений, суммарный прирост расходов на образование (8,4%) оказался ниже соответствующего прироста

⁵⁷⁶ Clinton to GOP: 'Finish the job'. Speech Calls for Balanced Budget, Touches on Likely Campaign Themes. January 24, 1996|CNN. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.edition.cnn.com>; Economic Report of the President. Washington, 1997. P. 3.

⁵⁷⁷ Economic Report of the President. Washington, 1997. P. 144.

за четырехлетний период правления президента Дж. Буша-старшего (14,1%). Однако даже в условиях беспрецедентного давления Клинтону удалось, пусть и ценой немалых усилий и двух правительственных кризисов, «протащить» через конгресс финансирование образовательных программ в устраивающем его объеме. Так, незначительно, но росли ежегодные государственные расходы на школьное образование, а также на профессиональное обучение и помощь в трудоустройстве работников (см. табл. 1А Приложений). Но, понимая всю сложность политической обстановки, Клинтон, опасаясь обвинений в чрезмерных тратах при несбалансированном бюджете, выстроил свой бюджетный план таким образом, что основные расходы на программы в области образования пришлось бы на период после президентских выборов 1996 года или, в случае его победы на этих выборах, и вовсе откладывались до 2001 – 2002 годов, то есть на годы, последующие за сложением Клинтоном президентских полномочий.

Экономическая политика Клинтона оказалась более успешной. После промежуточных выборов 1994 года межпартийное противостояние по бюджетным вопросам обострилось до предела, однако президент, согласившись с предложенными республиканцами правилами игры, не только не оказался в проигрыше и смог добиться принятия бюджета, максимально приближенного к его требованиям, но и одержал убедительную победу на выборах 1996 года.

Баллотировавшись на должность президента во второй раз, Клинтон использовал свою победу в борьбе за бюджет в 1996 году как один из важнейших политических козырей, говоря: «Сегодня давайте объявим всем американцам, что мы сбалансируем бюджет. И мы сделаем это, сохраняя «Медикэр», «Медикейд», образование и наши пенсии нетронутыми. В прошлом году, когда республиканский Конгресс прислал мне бюджет, который нарушал эти ценности и принципы, я наложил на него вето. И я

опять сделаю это, если это понадобится»⁵⁷⁸. Президент выполнил свое обещание и даже по ряду позиций перевыполнил его: суммарные расходы «Медикейд» и «Медикэр» за первые 4 года правления Клинтона увеличились на целых 42,9%; за годы же президентства Буша-старшего – на 29,6% (см. табл. 8 Приложений).

Клинтон убедительно доказал американскому электорату, что республиканцы умеют сокращать дефицит бюджета лишь на словах, а демократы – на деле. Президенту не только удалось в значительной степени выполнить свои предвыборные обещания, но и переложить вину за двойной правительственный кризис на республиканцев⁵⁷⁹.

Консервативные издания называли бюджетный план президента на 1997 год, представленный в начале 1996 года, стремлением «сбалансировать бюджет, не ударив при этом палец о палец»⁵⁸⁰; Клинтона упрекали в том, что основная масса необходимых сокращений расходов и налогов придется на последние два года запланированного им семилетнего периода, то есть уже после ухода Клинтона с поста президента. Ему еще предстояло доказать их неправоту, а пока он имел все основания быть довольным своими бюджетными достижениями первого срока. Средний прирост ВВП составлял в 1993 – 1996 годах 3% в год. Доходы государства выросли на 25,3% за 1993–1996 годы, затраты на оборону и правительственный аппарат сократились (Клинтон тратил на оборону лишь на 12% меньше, чем его предшественник Буш, однако при Буше в военном секторе были заняты 1807 млн человек, а при Клинтоне – 1472 млн, то есть на целых 22,8% меньше⁵⁸¹). В 1996 налоговом году дефицит составил 1,4% ВВП, это был самый низкий показатель более чем за два десятилетия. Конгрессмены ожидали сокращения

⁵⁷⁸ Remarks Accepting the Presidential Nomination at the DNC in Chicago. August 29, 1996// Shirley Anne Warsaw. Presidential Profiles. The Clinton Years. N. Y., 2004. P. 428.

⁵⁷⁹ Shaw C. M. President Clinton's First Term: Matching Campaign Promises with Presidential Performances// Congress & the Presidency, Spring 98, Vol. 25, Issue 1. Database: America: History and Life.

⁵⁸⁰ Hodge S. Clinton's FY 1997 Budget: the Era of Big Government Lives on// The Heritage Foundation, March 11, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.heritage.org>.

⁵⁸¹ Kelly R. The National Debt. From FDR (1941) to Clinton (1996). North Carolina, 2000. P. 250.

дефицита с 164 млрд долл. в 1995 году до 146 млрд долл. в 1996 году,⁵⁸² на деле же к концу первого срока Клинтона он составил всего 107,4 млрд долл. (см. табл. 6А Приложений). Инфляция в среднем за первый срок Клинтона составляла 2,8% (см. табл. 5 Приложений) – это были самые низкие показатели со времен президента Джона Кеннеди; прирост инвестиций в бизнес держался на уровне примерно 11% в год⁵⁸³.

Некоторые отечественные исследователи говорят о том, что обе ветви власти убедились, что политические игры в рамках существующего бюджетного законодательства были вполне реальны; оказалось, что возможно было достигать компромисса по ряду экономических проблем, в том числе ликвидации бюджетного дефицита⁵⁸⁴, что осталось одной из приоритетных задач внутренней политики администрации Клинтона в период его второго президентского срока.

⁵⁸² Yearly US Budget Deficit or Surplus, 1961 – present. Data from Congressional Budget Office. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbo.gov>.

⁵⁸³ Economic Report of the President. Washington, 1997. P. 3.

⁵⁸⁴ Травкина Н.М. Бюджетный процесс в Конгрессе США: законодательные нормы и современные формы их реализации. М., 2002. С. 102.

ГЛАВА 3. ВТОРОЙ СРОК ПРЕЗИДЕНТСТВА КЛИНТОНА: ДОСТИЖЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОГО БЮДЖЕТА И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА СОЦИАЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ (1997 – 2001 гг.)

§1. Разработка и принятие Закона о сбалансированном бюджете 1997 года и отстаивание администрацией Клинтона приоритетных направлений социальной политики.

Для победы действующего президента на выборах 1996 года была разработана партийная стратегия, обобщившая опыт предыдущих выборных кампаний демократов и политических шагов, предпринятых ими в течение первого срока президентства Клинтона. Основой для данной стратегии по-прежнему служила предвыборная программа, созданная на основе концепции «третьего пути», которую, как уже говорилось, проводили в жизнь «новые демократы» во главе с президентом и которая предполагала возможность диалога и разумного компромисса с политическими оппонентами.

Стараясь придерживаться с противниками максимально согласованной позиции по взаимоприемлемым пунктам программ (необходимости скорейшего сбалансирования бюджета, замены пособий по безработице трудоустройством их получателей, снижения налогов, сокращения бюрократии), соратники президента, тем не менее, не уступали республиканцам в важных для них вопросах (жестко сопротивлялись урезанию программ в области медицины и образования).

Проблемой президентской власти при Клинтоне, однако, как отмечалось ранее, являлась не только борьба с республиканцами, но и противостояние однопартийцам-демократам, не одобрявшим политику «третьего пути». Проведению президентского курса в послевыборный период способствовала вышеупомянутая стратегия «новых демократов», обеспечившая победу на вторых президентских выборах и получившая название «триангуляция» (triangulation). Термин, впервые использованный в

1996 году советником президента Диком Моррисом (одним из тех, кто помог Клинтону выиграть выборы губернатора Арканзаса в 1980 году), свидетельствует о сути самой стратегии: необходимости разрешения конфликтов при помощи выработки президентской стороной своей позиции, лежащей не между позициями демократов и республиканцев, а как бы на другом уровне, позволяющем учесть противоборствующие интересы. Такой подход, по мнению его разработчика, которое разделял и Клинтон, давал возможность находить решения, максимально приемлемые для обеих сторон и вести политическую полемику в конструктивном русле. Нельзя сказать, что данный подход был абсолютно новым; подобный путь Клинтон избирал и в 1992 году, когда позиционировал себя на выборах в качестве «нового демократа».

Баллотировавшись на второй срок, президент вновь поставил перед собой задачу, которая в последние два года его первого срока не значилась в списке приоритетных – сбалансирование бюджета. Эту сложную проблему предполагалось решить при сохранении основной расходной части социальных программ, и для достижения этих целей Клинтон был готов идти на компромисс с республиканцами⁵⁸⁵.

Во время избирательной кампании 1996 года оппонент Клинтона республиканец Р. Доул также говорил о сокращении дефицита бюджета, однако экономисты с Уолл-стрит подсчитали, что налоговые сокращения, предлагаемые Доулом, будут стоить стране 548 млрд долл. потерь в доходах за период с 1997 по 2002 годы, поэтому от планов сбалансировать бюджет к 2002 году придется отказаться. В то же время целевые сокращения налогов для среднего класса, которые предлагал ввести Клинтон, вполне могли оправдать себя и не помешать достижению профицита федерального бюджета в будущем⁵⁸⁶.

⁵⁸⁵ Дейкин А.И. Экономика США после эпохи бюджетных дефицитов// США – Канада. Экономика, политика, культура. 2000, № 1. С. 34.

⁵⁸⁶ Hamilton N. Bill Clinton: Mastering the Presidency. N. Y., 2007. P. 648.

После выборов, которые на первый взгляд сохранили прежний политический расклад (президент-демократ, конгресс – под контролем республиканцев), ситуация все же изменилась. Во-первых, новое соотношение сил свидетельствовало, что большинство республиканцев в конгрессе 1997 г. стало менее внушительным, чем раньше. Так, если за год до выборов в палате представителей было 230 республиканцев против 204 демократов, то после разрыв слегка сократился: 226 республиканцев против 207 демократов⁵⁸⁷. Во-вторых, многие непримиримые конгрессмены были уже готовы идти на уступки, поскольку понимали, что после их поражения в «бюджетной войне» 1995 – 1996 годов лучшие дни «Контракта с Америкой» были позади. Таким образом, двухпартийный согласованный план сбалансирования бюджета к 2002 году, по мнению многих, постепенно становился реальностью⁵⁸⁸; тем более что результаты опросов общественного мнения свидетельствовали: избиратели устали от конфронтации и желали конструктивного сотрудничества лидеров соперничающих партий⁵⁸⁹.

Экономическое положение США облегчало задачу достижения сбалансированного бюджета⁵⁹⁰, так как фаза подъема продолжалась. Экономический рост в первом квартале 1997 года составил 5,5%, уровень безработицы опустился ниже 5%, что позволило снизить бюджетный дефицит до 75 млрд долл. – четверти от той суммы, которую унаследовал Клинтон в 1992 году⁵⁹¹.

В таких условиях достичь компромисса по поводу очередного финансового плана страны было существенно проще, чем годом ранее. Кроме того, в 1997 году улучшилась ситуация, связанная с переговорным процессом по бюджету. Так, в 1995 году в этом процессе участвовали прежде всего политики, а не экономисты (в основном Клинтон, Панетта, Гор с одной

⁵⁸⁷ Statistics of the Presidential and Congressional Election of November 5, 1996. Washington, 1997. P. 84. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.history.house.gov>.

⁵⁸⁸ Palazzolo D. Done Deal? The Politics of the 1997 Budget Agreement. New York, 1999. P. 40.

⁵⁸⁹ Berke R. Americans Foresee Harmony in Capital// New York Times, January 20, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁵⁹⁰ Reischauer R. Light at the End of the Tunnel or Another Illusion? The 1997 Budget Deal// National Tax Journal 51 (1998). Pp. 145–146.

⁵⁹¹ Клинтон Б. Моя жизнь. С. 846; S. Cohen. Championing Childcare. N.Y., 2001. P. 210.

стороны и Гингрич, Доул и Арми (лидер республиканского большинства в палате представителей) – с другой), и поэтому им было крайне сложно разработать приемлемый для всех участников процесса бюджетный план⁵⁹². В 1997 году ситуацию упростило участие в переговорном процессе опытных профессионалов, связанных не только с политикой, но и с экономикой. Основными инициаторами нового бюджета со стороны Белого дома были глава администрации президента Эрскин Боулз и директор АБУ Франклин Райнс; от республиканцев активистами стали глава Бюджетного комитета сената Пит Доменичи и его коллега из палаты представителей Джон Касич.

В 1997 году Касич все чаще допускался Гингричем к дебатам по бюджету, что, несомненно, благоприятно сказалось на продуктивности процесса переговоров. Сам Касич отмечал: «Он (Гингрич – прим. авт.) позволил мне сделать то, что я должен был сделать»⁵⁹³. Доменичи же считал сбалансирование бюджета своей главной задачей, с которой он во что бы то ни стало должен был справиться, избегая прежних ошибок. Поэтому он не настаивал, как Касич, на значительном уменьшении налогов; помня, что активная поддержка им (Доменичи) налоговых сокращений Рейгана 1981 года привела к небывалому росту дефицита государственного бюджета.

4 февраля 1997 года в своем ежегодном обращении к нации президент пообещал через несколько дней изложить конгрессу свой детальный план по сбалансированию бюджета к 2002 году, который при этом позволит оставить на прежнем уровне финансирование основных федеральных программ «Медикэр» и «Медикейд» и инициатив в области образования, а также предоставит налоговую скидку представителям среднего класса (которым она давно была обещана), чтобы они имели возможность получить качественное образование, пользоваться медицинскими услугами и достойно воспитывать своих детей⁵⁹⁴.

⁵⁹² *Palazzolo D.* Done Deal? The Politics of the 1997 Budget Agreement. New York, 1999. P. 46.

⁵⁹³ *Ibid.* P. 60.

⁵⁹⁴ *Clinton W. J.* Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. February 4, 1997// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 01. Washington, 1997. P. 109.

Республиканцы тем временем перерабатывали свой план достижения профицитного бюджета к 2002 году, ориентируясь на свои данные по результатам предыдущего года. Расходы на 1996 год выглядели следующим образом: социальное страхование – 351 млрд долл. (22%), оборона – 262 млрд долл. (16%), выплата процентов по госдолгу – 257 млрд долл. (16%), «Медикэр» – 178 млрд долл. (11%), «Медикейд» – 96 млрд долл. (6%)⁵⁹⁵. Первые две статьи бюджета не могли быть сокращены, так как республиканцы обещали своим избирателям не урезать социальное страхование и критиковали Клинтона за сокращение оборонных расходов, поэтому должны были увеличить их или, по крайней мере, оставить на прежнем уровне. Кроме того, невозможно было сократить выплаты долговых процентов, не подвергая риску выполнение обязательств по облигациям министерства финансов. Поэтому 54% федерального бюджета должны были остаться нетронутыми, и единственное, что на первый взгляд оставалось – провести сокращения «Медикэр» и «Медикейд» – двух самых значимых социальных программ, когда-либо созданных федеральным правительством.

Сбалансирование бюджета с 1996 до 2002 года стоило бы от 900 млрд до 1 трлн долл., а за счет уменьшения ассигнований на «Медикэр» можно было получить почти треть требуемой суммы сокращений, которые, согласно семилетнему республиканскому плану, должны были составить от 250 до 300 млрд долл.⁵⁹⁶. Надо напомнить, что предыдущее урезание программы «Медикэр» произошло в 1993 году согласно закону «Об общих бюджетных согласованиях» и составило 56 млрд долл., которые предстояло сократить за пятилетний период, то есть к 1998 году. Теперь же, планируя бюджет на оставшиеся до 2002 года 5 лет, республиканцам предстояло срезать гораздо

⁵⁹⁵ Hager G., Pianin E. *Mirage. Why Neither Democrats Nor Republicans Can Balance the Budget, End the Deficit and Satisfy the Public*. N. Y., 1997. P. 29.

⁵⁹⁶ *Ibid.* P. 31.

большую сумму (140 млрд долл.)⁵⁹⁷ и, помимо этого, уменьшить на 31 млрд долл. расходы на образование⁵⁹⁸.

Однако 6 февраля 1997 года Клинтон, опередив республиканцев, предъявил конгрессу свой новый проект бюджета на следующий 1998 год, который предусматривал расходы в сумме 1,69 млрд долл. и дефицит размером в 120,7 млрд долл. (что в целом было одобрено БУК)⁵⁹⁹.

Проект бюджета на 1998 год являлся составной частью пятилетнего плана до 2002 года, который не только предусматривал возможность ускоренного (по сравнению с предыдущими вариантами плана) достижения сбалансированного бюджета к 2001 году, но и предлагал, в отличие от плана оппозиции, новую концепцию ускоренного роста экономики страны на базе развития образования, науки и техники. В частности, уже в текущем 1997 году предполагалось не только не уменьшить, но увеличить более, чем на 10% ассигнования министерству образования (с 28,3 до 32,1 млрд долл.⁶⁰⁰), а совокупные затраты на образование должны были возрасти на 20%. В целом же до 2002 года затраты, согласно плану президента, должны были на 61 млрд долл. превысить сумму, которую собирались израсходовать республиканцы⁶⁰¹.

Бюджет при этом не терял социальной направленности и по другим позициям: уже за ближайшие 5 лет разработчики проекта предлагали увеличить финансирование ряда социальных направлений⁶⁰². В частности, важным пунктом плана было снабжение медицинскими страховками 5 млн детей (половины от всего числа незастрахованных в США на тот момент), на что отводилось 24 млрд долл. за указанный срок⁶⁰³.

⁵⁹⁷ Strahan R. Leading Representatives: the Agency of Leaders in the Politics of the US House. Johns Hopkins University Press, 2007. P. 175; Congressional Quarterly Almanac. Washington, 1997. P. 4–18.

⁵⁹⁸ Talking Points. White House, March 27, 1996. P. 30. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clintonlibrary.gov>.

⁵⁹⁹ Clinton Is Set to Send Congress a 1.7 Trillion Budget Proposal// New York Times, February 6, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁶⁰⁰ Ibid.

⁶⁰¹ Budget of the United States Government. Fiscal Year 1998. Washington, 1997. P. 3.

⁶⁰² Ibid.

⁶⁰³ Analyzing the Budget Deal. July 29, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pbs.org>.

Достижение сбалансированного бюджета планировалось в первую очередь за счет того, что, согласно финансовому плану президента, предполагалась экономия по программам «Медикейд» и «Медикэр», однако, в отличие от республиканского варианта, преимущественно за счет более гибкой политики (штатам давалось больше свободы в использовании выделяемых федеральным правительством средств) и предоставления участникам программ возможности выбора среди разнообразных индивидуальных планов оказания услуг. Последнее означало, что каждый мог предпочесть вариант с меньшим количеством опций, если в нем были услуги, в которых человек не нуждался, сэкономя тем самым средства из бюджета программы. Кроме того, предлагалось установление потолка федеральных выплат штатам по программе «Медикейд»; также предполагалось урезать федеральные расходы на такие компоненты программы «Медикэр», как амбулаторное лечение (на 14 млрд долл.) и содержание домов престарелых (на 7 млрд долл.)⁶⁰⁴. Эти меры были обусловлены не только тем, что данные расходы за предыдущие 6 лет росли среднегодовыми темпами в 26%⁶⁰⁵, но и тем, что, согласно исследованию департамента здравоохранения и социальных служб под руководством Донны Шалейлы, от 25 до 40% вызовов специалистов на дом, оплаченных из фонда программы, либо не состоялись, либо этой услугой воспользовались те, кто не имел права претендовать на нее⁶⁰⁶, например граждане, способные добраться до медицинского учреждения самостоятельно. Отдельно стоит отметить, что впервые в рамках программы «Медикэр» предоставлялось финансирование рентгеновского обследования женщин старшего возраста с целью диагностики у них рака молочной железы. Это было особенно важно для Клинтона, так как его мать Вирджиния умерла в 1994 году как раз от этой болезни.

⁶⁰⁴ Medicare Costs Threaten Fast-growing Home Health Care, Costs Climb Too Fast, Clinton, Congress Agree// The Baltimore Sun, February 9, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://articles.baltimoresun.com>.

⁶⁰⁵ *Ibid.*

⁶⁰⁶ *Ibid.*

Бюджет президента предусматривал и изменения в системе налогообложения: семьям с доходами ниже 80 тыс. долл. предоставлялась дополнительная скидка в размере 10 тыс. долл. на обучение, а также полагалась налоговая льгота в размере 1500 долл. за двухгодичное обучение детей по окончании школы. Для семей с доходом ниже 75 тыс. долл. вводилась налоговая скидка в размере 500 долл. на ребенка, несмотря на то, что эта мера в течение 5 лет должна была «облегчить» казну почти на 50 млрд долл.⁶⁰⁷ В целом же предполагалось сократить налоги на 98 млрд долл. за пятилетний срок⁶⁰⁸. Надо отметить, что эти льготы были предусмотрены как обязательные до 2000 года и могли быть в дальнейшем отменены, если дефицит бюджета к тому времени как минимум на 20 млрд долл. превысит прогноз БУК⁶⁰⁹. Если же дефицит окажется ниже, льготы сохранялись, освободившиеся средства предполагалось использовать в качестве дискреционных расходов.

Тем не менее, в совокупности все вышеперечисленные меры президента должны были привести за пятилетний срок⁶¹⁰ к экономии 204 млрд долл. и увеличить доходы государства на 98 млрд долл.⁶¹¹ Этого предполагалось достичь, помимо вышеперечисленных мер, за счет повышения налогов, в частности, на авиабилеты и табачную продукцию, а также за счет сокращения налоговых льгот для корпораций и инвесторов⁶¹². Однако самым главным источником обещанной ликвидации дефицита называлась устойчивая тенденция экономического роста, установившаяся в стране⁶¹³. Согласно прогнозам экономических советников Клинтона, такой бюджетный план позволил бы не только свести разницу доходов и расходов

⁶⁰⁷ Analyzing the Budget Deal. July 29, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pbs.org>.

⁶⁰⁸ Bennet J. Clinton Presents '98 Budget, and a Goal. New York Times, February 07, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁶⁰⁹ Palazzolo D. Done Deal? The Politics of the 1997 Budget Agreement. P. 117.

⁶¹⁰ Ibid. P. 118.

⁶¹¹ Budget of the United States Government. Fiscal Year 1998. Washington, 1997. P. 17.

⁶¹² Bennet J. Clinton Presents '98 Budget, and a Goal. New York Times, February 07, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁶¹³ Ibid.

на нет к 2002 году, но и добиться к этому времени профицита в 40 млрд долл.⁶¹⁴.

Как уже говорилось, на этот раз, в отличие от 1995 года, президент представил свой экономический план раньше республиканцев, сочтя это грамотным политическим ходом⁶¹⁵. Касич решил, что республиканцы в таком случае рискуют оказаться в состоянии конфронтации с Белым домом⁶¹⁶, однако его опасения оказались преждевременными. Бюджет Клинтона на 1998 год не был провозглашен оппонентами «мертвым по прибытии»⁶¹⁷, как это было в течение двух предыдущих лет; более того, республиканские разработчики финансового плана на 1998 год также строили свои расчеты, опираясь на базовые цифры (1,687 трлн долл. расходов, 1,567 трлн долл. доходов), которые были предложены президентом⁶¹⁸.

Основная стратегическая цель Касича во время февральских слушаний в конгрессе, в которых принимала участие и директор БУК Джун О'Нил, заключалась в том, чтобы заставить последнюю подтвердить, что план бюджета президента не был выстроен на основе экономических выкладок и методик, традиционных для бюджетных разработок республиканцев⁶¹⁹; это означало, что конгрессменам придется искать возможности сблизить свои позиции с позицией демократической партии и в понимании сути экономических проблем, и в способах их решения. Неизбежность этого признавал и лидер большинства в сенате Трент Лотт: «Президенту США и главным действующим лицам в сенате необходимо находить общий язык и взаимодействовать друг с другом при взаимном доверии»⁶²⁰. Обе стороны в действительности уже были готовы к договоренностям. Для Гингрича же двухпартийное соглашение по сбалансированному бюджету стало бы

⁶¹⁴ FY 1997 Budget Supplement. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpoaccess.gov>.

⁶¹⁵ Клинтон Б. Моя жизнь. С. 837.

⁶¹⁶ Palazzolo D. Done Deal? The Politics of the 1997 Budget Agreement. P. 90

⁶¹⁷ Клинтон Б. Моя жизнь. С. 836; Bennet J. Clinton Presents '98 Budget, and a Goal// New York Times, February 07, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁶¹⁸ Bennet J. Clinton Presents '98 Budget, and a Goal. New York Times, February 07, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁶¹⁹ Palazzolo D. Done Deal? The Politics of the 1997 Budget Agreement. P. 62.

⁶²⁰ Ibid. P. 55.

важным политическим достижением, так как предыдущая борьба с демократами в рамках конгресса 104-го созыва и приостановление работы правительства в 1995 – 1996 годах едва не стоили ему кресла спикера. В начавшихся переговорах по бюджету роль посредника сыграл Эрскин Боулс, в то время как директор АБУ Франклин Делано Райнс стал главным советником президента в деле достижения долгожданного компромисса.

Несмотря на сохраняющуюся ситуацию разделенного правления, политическая обстановка гораздо больше способствовала благоприятному исходу процесса бюджетного согласования, чем в 1993 году, когда президент имел большинство собственной партии в конгрессе. Эта весьма парадоксальная ситуация объясняется тем, что «единое» правление так же не исключает политического тупика, как и разделенное, в особенности тогда, когда позиции партий диаметрально противоположны, но ни одна из них не имеет значительного большинства в конгрессе. При этом разделенное правление может быть так же продуктивно, как и «единое», если поляризация взглядов соперников невелика и у одной из партий есть большинство, необходимое для преодоления обструкции или вето⁶²¹. Очевидно, что в 1997 году степень поляризации была существенно ниже, чем годом ранее; в историографии высказывается мнение о том, что важной чертой политической жизни США того периода было сближение экономических и бюджетных позиций двух основных партий, усилившееся к концу XX века⁶²². Разногласия часто заключались не в принципиально отличных подходах к решению тех или иных проблем, а лишь в количественной оценке предлагаемых обеими партиями инициатив.

В данной ситуации в процессе подготовки Закона о сбалансированном бюджете разногласия между законодательной и исполнительной властями сводились к тому, что конгресс хотел большего сокращения дискреционных расходов, финансирования программ «Медикэр», «Медикейд» и налогов.

⁶²¹ Jones D.R. Party Polarization and Legislative Gridlock// Political Research Quarterly, Vol. 54, No. 1 (Mar., 2001). P. 138.

⁶²² Дейкин А.И. "Новая экономика" Клинтона и "профицитные планы" Буша// США – Канада. Экономика, политика, культура. 2001, № 10. С. 10.

Поэтому президенту вновь пришлось пойти на некоторые уступки, оказавшиеся значительно меньшими, чем в 1993 году. По итогам согласования процесса ассигнований на 1998 год по основным статьям социальных расходов окончательная сумма в большинстве случаев отличалась от исходной лишь незначительно: президенту удалось добиться выделения около 95% объема запрашиваемых им средств, предназначенных для финансирования социальных программ⁶²³. Основные сокращения (115 млрд долл.) пришлось на статьи расходов на здравоохранение в рамках государственного социального обеспечения⁶²⁴.

Администрация Клинтона с целью ускорения совместного «двухпартийного» подписания Закона о сбалансированном бюджете (которое, согласно тактике, избранной республиканцами, должно было предшествовать утверждению плана бюджетных ассигнований на 1998 год⁶²⁵) действовала, в свою очередь, используя ряд тактических приемов, которые неоднократно применяла на практике в ходе избирательных кампаний и при принятии важных законопроектов.

Во-первых, широко применялся прием оперативного заимствования идей и лозунгов политических оппонентов, которые затем после незначительной трансформации и подачи под нужным углом оказывались логично встроенными в экономическую и политическую стратегию, формируемую демократами в своих целях⁶²⁶. Заимствование и доработка республиканских идей должны были, кроме того, облегчить прохождение собственно демократических инициатив через конгресс при доминировании в нем республиканских депутатов. В данном конкретном случае идея сбалансирования бюджета, как уже говорилось, была подхвачена у республиканцев еще в период первой избирательной кампании Клинтона, а

⁶²³ *Клинтон Б.* Моя жизнь. С. 848; Clinton W. J. Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. January 27, 1998// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 01. Washington, 1998. P. 114.

⁶²⁴ *Pianin E., Harris J.* Bipartisanship Reigns at Budget Signing. Washington Post, August 6, 1997. P. A01.

⁶²⁵ *Журавлева В.Ю.* Перетягивание каната власти: взаимодействие президента и конгресса США. М., 2011. С. 87.

⁶²⁶ *Дейкин А.И.* "Новая экономика" Клинтона и "профицитные планы" Буша// США – Канада. Экономика, политика, культура. 2001, № 10. С. 12.

тезисы о сбалансированности к конкретному сроку и законодательном контроле за выполнением этих сроков были позаимствованы из республиканского «Контракта с Америкой», в рамках которого оппозиция пыталась вторично (после неудачи с законом Грэμμα-Рудмана-Холлингса в 1980-е годы) реализовать свои идеи на практике.

Другой метод, о котором упоминалось ранее, заключался в приготовлении «пакетных» предложений конгрессу в тех случаях, когда президентской стороне необходимо было провести через законодательную инстанцию свои новые инициативы. Пакеты, содержащие большое число хорошо аргументированных предложений самого разного содержания, направлялись в конгресс в тот момент, когда у оппозиции не оставалось времени на тщательное их рассмотрение и обсуждение. Некоторые из этих предложений отвергались, но основная часть одобрялась в «пакете», так как демократы в большинстве случаев учитывали в своих инициативах позицию законодателей⁶²⁷. Подобная тактика обеспечивала политический выигрыш и уже принесла президенту успех во время принятия его первого бюджетного плана в 1993 году. В данный же период предполагалось не просто согласовать бюджет на следующий финансовый год, а, по сути, принять стратегию бюджетного развития США на последующие пять лет, что должно было существенно облегчить задачу достижения компромиссов по бюджету в течение всего этого срока.

Важным средством достижения демократами своей цели были поездки популярного президента Клинтона по стране, агитация населения в пользу проводимой им политики, общение с избирателями. Отмечается, что Клинтон больше других президентов уделял внимание социологическому анализу (рейтингам, опросам общественного мнения и пр.), который свидетельствовал в пользу совместного «двухпартийного» подписания

⁶²⁷ Дейкин А.И. "Новая экономика" Клинтона и "профицитные планы" Буша// США – Канада. Экономика, политика, культура. 2001, № 10. С. 12.

Закона о сбалансированном бюджете как знака символического примирения ветвей власти, находившихся до этого в многолетней конфронтации⁶²⁸.

Наконец, не последнюю роль играло личное обаяние президента, его умение вести диалог и быть убедительным в личных беседах с наиболее видными представителями его аппарата и исполнительной власти. Узнав позицию тех государственных деятелей, которые напрямую могли повлиять на исход голосования по тому или иному вопросу, президент встречался с каждым из интересующих его людей лично и силой своего авторитета и харизмы убеждал их в том, что принятие того или иного законопроекта жизненно необходимо, причем именно в том виде, в котором предлагает его президент, а в дальнейшем, уже после окончания голосования, обязательно произойдет доработка и усовершенствование отдельных пунктов билля.

Возвращаясь к бюджетному процессу 1997 года, нетрудно заметить, что в деятельности бюджетных комитетов конгресса вплоть до середины мая наблюдались серьезные сбои: они так и не приступили к этому времени к составлению резолюции об ассигнованиях на 1998 финансовый год, которую, согласно регламенту, необходимо было принять до 15 апреля. Это произошло из-за того, что соответствующие комитеты были заняты переговорами с Белым домом по поводу Закона о сбалансированном бюджете. Лишь к началу мая удалось согласовать основные положения закона (сокращение расходов на «Медикэр» и «Медикейд», дискреционные программы), так как первоначальные расхождения в позициях конгресса и Белого дома были весьма значительны: 500 млрд долл. сокращений, согласно требованиям законодателей, против 252 млрд долл., предложенных президентской стороной⁶²⁹.

Длительность процесса общих согласований по бюджетному плану до 2002 года в рамках Закона о сбалансированном бюджете объяснялась тем, что несколько комитетов конгресса обладали юрисдикцией по одним и тем

⁶²⁸ Журавлева В.Ю. Перетягивание каната власти: взаимодействие президента и конгресса США. М., 2011. С. 87.

⁶²⁹ Stevenson R. Planning for a Surplus: the Overview; Clinton Outlines Plan for Surplus; GOP Suspicious. New York Times, June 29, 1999. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

же вопросам, например Комитет торговли и Комитет доходов и расходов контролировали программу «Медикейд», а последний делил полномочия по урегулированию программ по переходу от госпомощи к работе с Комитетом образования и труда⁶³⁰.

Долгий процесс упомянутых выше согласований привел к существенной (на 1,5 месяца) задержке принятия конгрессом бюджетной резолюции на 1998 год (5 мая 1997 г.), которая, в частности, предусматривала совокупные расходы объемом 1692 млрд долл. (почти такая же сумма запрашивалась президентом в феврале 1997 года) и дефицит бюджета 90,4 млрд долл.; незначительно (всего на 1,7%) уменьшались по сравнению с 1997 годом суммарные расходы на «Медикэр» и «Медикейд», на которые в сумме предполагалось истратить 331,6 млрд долл. (см. табл. 3 Приложений).

Следует, однако, обратить внимание на то, что уже летом, согласно данным многих экспертов и АБУ, как Белому дому, так и руководству конгресса стало ясно: по итогам 1997 финансового года дефицит бюджета окажется более чем в 1,5 раза ниже прогнозируемого БУК⁶³¹ (на оценки которого в основном опирались при составлении бюджетного плана до 2002 года и которое предполагало дальнейшее увеличение дефицита в 1998 году до 57 млрд долл.)⁶³², и тем более ниже заложенной в Законе о сбалансированном бюджете цифры в 90,4 млрд. долл.⁶³³.

Этот факт решено было пока «замолчать», чтобы не сорвать принятия согласованного и ожидаемого общественностью Закона о сбалансированном бюджете на 1998 – 2002 годы. Таким образом, уже перед подписанием данного документа участникам «сделки» стали очевидны сомнительные перспективы строгого следования бюджетному соглашению на практике в ситуации, когда сбалансирование стремительно наступало естественным путем, без всякого участия «высоких договаривающихся сторон».

⁶³⁰ Palazzolo D. Done Deal? The Politics of the 1997 Budget Agreement. New York, 1999. P. 119.

⁶³¹ An Analysis of President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 1998. CBO. March 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cbo.gov>.

⁶³² An Economic and Budget Outlook Update. CBO, September 1997. P. 28. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbo.gov>.

⁶³³ National Journal, July 12, 1997. P. 1426.

Принимая во внимание все вышесказанное, а также вспомнив, с каким трудом происходило согласование и утверждение других важных законодательных актов в период президентства Клинтона, можно высказать предположение (которое во многом подтверждается последовавшими вскоре событиями): договоренностей на сей раз удалось сравнительно безболезненно достичь лишь потому, что ни республиканцы, ни демократы, учитывая быстро меняющуюся экономическую ситуацию, изначально не собирались строго следовать «букве» подписываемого ими документа, воспринимая его скорее как взаимовыгодное политическое решение.

Нельзя было не заметить очевидных выгод, которые президент и конгресс получили от Закона о сбалансированном бюджете в самой ближайшей перспективе: обе стороны приобрели солидные политические дивиденды, присваивая себе лавры борцов с дефицитом. Кроме того, благодаря закону республиканцы добились некоторого сокращения налогов, а демократы – расширения потолка дискреционных расходов⁶³⁴. Все это было важно для представителей соперничающих партий в преддверии грядущих в 1998 году промежуточных выборов в конгресс. Однако нельзя не отметить в законе и ряд моментов, позволивших президенту и его команде быстро осуществить комплекс практических мер, в частности в области детского здравоохранения, образования, а также налогообложения представителей среднего класса, которым было обещано сокращение налогов еще во время первой предвыборной кампании Клинтона.

Закон о сбалансированном бюджете был принят 5 августа 1997 года и реализован посредством двух крупных биллей согласования: расходов и налоговых сокращений. Согласно первому биллю, дефицит, несколько увеличившись в 1998 году, начнет снижение к 2000 году и выйдет на нулевую отметку к 2002 году⁶³⁵. Общий объем бюджетных сокращений за установленный 5-летний срок достигнет 263 млрд долл. Из них 140 млрд

⁶³⁴ Budget of the United States Government. Fiscal Year 1998. Washington, 1997. Pp. 75, 85, 105.

⁶³⁵ Congressional Quarterly Almanac. Washington, 1997. P. 2–48.

долл. будет приходиться на дискреционные расходы, а 122 млрд долл. – на социальные программы; на 130 млрд долл. было решено уменьшить в течение 5 лет суммарные расходы по программам «Медикэр» и «Медикейд»⁶³⁶. Расходы на некоторые статьи бюджета повышались; по большей части это были программы защиты детства, помощи отдельным категориям иммигрантов и бывшим получателям социальных пособий; также более 56 млрд долл., что было на 10% больше по сравнению с предыдущим годом, было ассигновано на образование⁶³⁷. Совокупное увеличение финансирования запрашиваемых президентом социальных инициатив оценивалось в 31 млрд долл.⁶³⁸. Были установлены лимиты дискреционных расходов на пятилетний период («spending caps»), за которые главе государства было разрешено выходить в случае чрезвычайных ситуаций.

Что касается налоговых сокращений, то они, как уже говорилось ранее, коснулись в основном представителей среднего класса и стали самым значительным урезанием налогов за предыдущие 16 лет⁶³⁹. Было очевидно, что, поскольку президент был настроен категорически против полномасштабной налоговой реформы, основной вопрос в этой области заключался в том, предоставлять ли налоговые скидки, и если да, то каким категориям населения. Как уже отмечалось, изначально (еще в 1995 году) республиканцы предлагали 245 млрд долл. совокупных налоговых сокращений к 2002 году, президент же был готов пойти лишь на 20 млрд долл.; эту цифру он вскоре увеличил до 81 млрд долл., однако и ее противники президента сочли «неадекватной»⁶⁴⁰. Вопрос так и оставался нерешенным до 1997 года, когда в конечном итоге республиканцам пришлось согласиться на приближенный к требованиям президента объем

⁶³⁶ Congressional Quarterly Almanac. Washington, 1997. P. 2–26.

⁶³⁷ Budget of the United States Government. Fiscal Year 1998. Washington, 1997. Pp. 75, 85, 105.

⁶³⁸ Concurrent resolution on the Budget: Fiscal Year 1997. Report of the Committee on the Budget, House of Representatives, 105 Congress, 1st sess. Washington, 18 May 1997. Pp. 132–133.

⁶³⁹ Analyzing the Budget Deal. July 29, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pbs.org>; Shalock R., Baker P., Croser D. Embarking on a New Century: Mental Retardation at the End of the 20th Century. Washington, 2002. P. 19.

⁶⁴⁰ Kessler G. Lessons from the Grear Government Shutdown of 1995-1996. February 25, 2011. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.washingtonpost.com>.

урезаний налогов. Таким образом, был принят Закон об облегчении налогового бремени (Taxpayer's Relief Act), который устанавливал сокращение максимальной ставки налогообложения с 28 до 20%, а 15-процентной ставки – до 10%. Вводилась налоговая скидка в размере 400 долл. на каждого ребенка младше 17 лет, которая увеличилась до 500 долл. в 1999 году, но при этом в соответствии с требованиями президента она не распространялась на семьи с высоким уровнем дохода. Для резидентов страны с ежегодным доходом в 500 тыс. долл. на семью и 250 тыс. долл. при ее отсутствии снимался налог на прибыль от продажи недвижимости. Этот налог стал взиматься лишь начиная с годового дохода в 600 тыс. долл., а на фермерское хозяйство и малый бизнес – с 1,3 млн долл. ежегодного дохода. Законом предоставлялись налоговые скидки на пенсионные счета. В целом в течение 5 лет предполагалось сокращение налогов на 91 млрд долл., из них 35 млрд долл. составляли скидки на получение высшего образования⁶⁴¹.

Законопроект об облегчении налогового бремени был принят умеренными республиканцами в коалиции с консервативными демократами⁶⁴² и прошел палату представителей с 389 голосами «за» (225 республиканцев и 164 демократа) и 42 голосами «против» (1 республиканец, 41 демократ)⁶⁴³; то есть 88% республиканцев и всего 64% демократов выступили в поддержку президентской инициативы, что по-прежнему демонстрировало отсутствие единства среди демократов и трудности в привлечении Клинтон на свою сторону однопартийцев при решении бюджетных вопросов. Сенат одобрил законопроект 92 голосами «за» (55 республиканцев, 37 демократов) и 8 голосами «против» (все демократы). Надо отметить большую роль сенатора-демократа Томаса Дэшла в активном "пропихивании" законопроекта, поэтому процентное соотношение

⁶⁴¹ Public Law 105-34-Aug. 5, 1997. Taxpayer Relief Act of 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov>.

⁶⁴² Joyce P., Meyers R. Budgeting during the Clinton Presidency// Public Budgeting and Finance. Spring 2001. P. 7.

⁶⁴³ Roll Call Vote 245. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clerk.house.gov>.

сторонников данного билля в сенате было несколько иным, нежели в конгрессе (82% демократов и 74% республиканцев)⁶⁴⁴.

Законопроект о сбалансированном бюджете получил 270 голосов «за» в палате представителей (219 республиканцев и 51 демократ) и 162 «против» (7 республиканцев и 154 демократа); все сенаторы проголосовали единогласно в поддержку законопроекта⁶⁴⁵; важнее всего было то, что соглашение было достигнуто с Гингричем и Лоттом; президент отмечал, что на этот раз они «плодотворно сотрудничали» с исполнительной властью на протяжении всего периода бюджетного согласования⁶⁴⁶.

В то же время нельзя не обратить внимания на парадоксальную ситуацию в нижней палате: за законопроект, поддержанный президентом и разработанный с учетом его предложений, проголосовало 96% политических противников – республиканцев, в то же время как 75% однопартийцев отказали закону в одобрении. Все это свидетельствовало о серьезности проблемы недопонимания между президентом и «новыми демократами», с одной стороны и большинством конгрессменов-демократов – с другой. Позиция депутатов, в свою очередь, лишь отражала мнение значительной части демократического электората, недовольного тем, как на практике осуществляется сближение демократических и республиканских позиций в рамках концепции «третьего пути».

Роберт Рейч отмечал, что у «политического гибрида», каковым являлся «третий путь», не существовало естественной электоральной базы, «низовых корней», обеспечивающих партии электоральную поддержку в трудные времена⁶⁴⁷. Однако настораживающая тенденция к «размыванию» традиционной электоральной опоры демократов, наблюдавшаяся, как мы уже отмечали, на всем протяжении правления Клинтона и угрожавшая демократам потерей позиций на предстоящих в 2000 году выборах, в

⁶⁴⁴ Roll Call Vote 160. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.senate.gov>.

⁶⁴⁵ Roll call Vote 241. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clerk.house.gov>.

⁶⁴⁶ Клинтон Б. Моя жизнь. С. 846.

⁶⁴⁷ Рейч Р. Мы все теперь идем по Третьему Пути// Русский журнал, 15 декабря 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.russ.ru>.

краткосрочной перспективе, наоборот, обеспечивала положительный результат, позволяя опереться на умеренных республиканцев.

Подобная политика в сочетании со стратегией «триангуляции», позволявшей президенту как бы «встать над схваткой», противопоставив себя одновременно и оппозиции, и однопартийцам, уже не раз давала свои положительные плоды, в том числе на выборах 1996 года⁶⁴⁸. Сработала она и на этот раз, так как потерявшие бюджетную инициативу консерваторы не могли помешать президенту проводить через конгресс нужные ему решения.

С принятием бюджетного и налогового биллей в августе 1997 года республиканцы утратили инициативу в бюджетном процессе⁶⁴⁹. В то же время необходимость для Гингрича спасти свою репутацию конструктивного политика означала его согласие и на многие другие инициативы президента, что имело свою положительную сторону: конгресс становился более работоспособным⁶⁵⁰. Рейтинг же популярности Клинтона поднялся до самого высокого с начала его президентства уровня, преодолев отметку в 60%⁶⁵¹. Однако интересен следующий факт: 61% населения поддерживал законы 1997 года, но при этом большая часть из них склонна была приписывать успешный законопроект скорее конгрессу, нежели президенту⁶⁵². Это не отражало реальное положение дел, поскольку Закон о сбалансированном бюджете был принят на условиях, максимально приближенных к тем, которые предлагал Клинтон; данный факт лишь подтверждает высказанную мысль о непонимании людьми сути проводимой президентом политики и укорененности в их сознании традиционных представлений о «партийной принадлежности» тех или иных законодательных инициатив.

Почти сразу после подписания законопроекта президент дипломатично подчеркивал его компромиссный характер: «Мы получили (по Закону о

⁶⁴⁸ *Elving R.* With Tax Deal, Obama Embraces Clinton's 'Third Way'. NPR, December 07, 2010. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://npr.org>.

⁶⁴⁹ *Meeropol M.* Surrender. How the Clinton Administration Completed the Reagan Revolution. Michigan, 1998. P. 6.

⁶⁵⁰ *Harris J.* The Survivor: Bill Clinton in the White House. P. 261.

⁶⁵¹ Presidential Approval Ratings – Bill Clinton. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gallup.com>.

⁶⁵² Time/CNN poll conducted July 30–31, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://allpolitics.com>. September 23, 1997.

сбалансированном бюджете – прим. автора) 95 процентов новых инвестиций, о которых я говорил в своем ежегодном обращении, а республиканцы добились двух третей своих предполагаемых налоговых сокращений»⁶⁵³. Очевидно, однако, что президент имел в виду не первоначальные налоговые предложения команды Гингрича, от которых они не получили и половины, а вариант, пересмотренный в сторону уменьшения показателей.

Следует подчеркнуть, что данный налоговый билль, в отличие от более ранних программ по сокращению дефицита, по сути, впервые с момента прихода Клинтона к власти предусматривал не увеличение налогов, а суммарные чистые налоговые сокращения⁶⁵⁴.

Возвращаясь к Закону о сбалансированном бюджете, напомним, что важной его частью было дальнейшее расширение финансирования охраны детства. Было установлено, что дети могли получать помощь по программе «Медикейд» в течение года после проверки их статуса, независимо от того, подходили они под критерии программы или нет. Кроме того, была принята еще одна инициатива членов палаты представителей в этой области – программа помощи детям в области здравоохранения (Child Health Assistance Program), известная под сокращенным названием «Кидкэр», на которую в течение десяти лет выделялось 24 млрд долл.⁶⁵⁵; штаты должны были создавать специальные фонды, куда шли федеральные средства, и дополнять их своими собственными. «Кидкэр» распространялась на детей, не попадающих в сферу действия программы «Медикейд», однако предоставляла в первую очередь не страховку, а различные услуги, такие, как, например, иммунизация. Также штаты могли использовать ассигнованные им средства на то, чтобы включать большее количество нуждающихся детей в программу «Медикейд» или частные медицинские планы.

⁶⁵³ Gillon S. The Pact. Bill Clinton, Newt Gingrich and the Rivalry that Defined a Generation. Oxford, 2008. P. 200.

⁶⁵⁴ Pierson P. The Deficit and the Politics of Domestic Reform// The Social Divide. Political Parties and the Future of Activist Government. Edited by Margaret Weir. Washington, 1998. P. 169.

⁶⁵⁵ Hogberg D. SCHIP Expansion: Socialized Medicine on the Installment Plan. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nationalcenter.org>.

Показательно, что программа помощи детям в области здравоохранения прошла соответствующий комитет палаты представителей с 39 голосами «за» и всего 7 «против», из которых 4 голоса принадлежали республиканцам; Финансовый комитет сената, вопреки опасениям Белого дома, принял программу единогласно. Однако по инициативе президента и ряда сенаторов, в частности демократа Эдварда Кеннеди и республиканца Оррина Хэтча, было решено увеличить ее финансирование; источником средств, по предложению сенаторов, должно было стать возрастание с 24 до 67 центов за единицу акцизного налога на табачную продукцию⁶⁵⁶ (хотя президентский бюджетный план не предполагал увеличения этого налога). Тем не менее, в финальном варианте законопроекта он все же был поднят на 10 центов с каждой пачки, а с 2001 года должен был увеличиться еще на 5 центов⁶⁵⁷.

В итоге была создана отдельная программа медицинских страховок для нуждающихся детей, не попадающих в сферу действия «Медикейд» и не имеющих частной страховки (State Children Health Insurance Program – SCHIP); она вступила в силу уже с октября 1997 года. Фактически программа функционировала на уровне штатов, однако на нее из федерального бюджета в течение 5 лет в качестве блоковых субсидий (как и в случае с реформой социального обеспечения) было выделено 24 млрд долл.⁶⁵⁸, что стало самой крупной инвестицией в детское здравоохранение с момента введения программы «Медикейд» в середине 60-х годов XX века. В целом новая программа обеспечивалась средствами на десятилетний срок. До этого подобные инициативы существовали в штатах Нью-Йорк, Флорида и Пенсильвания, теперь же предполагалось распространить их и на другие штаты. «Целевой аудиторией» программы стали дети из семей, чей уровень дохода был как минимум в полтора раза ниже уровня бедности; их участие в

⁶⁵⁶ Tannenwald R. Implications of the Balanced Budget Act of 1997 for the “Devolution Revolution”// Publius, Vol. 28, No. 1, Winter, 1998. P. 31.

⁶⁵⁷ US Office of Management and Budget, Budget of the US Government, Fiscal Year 1998. Washington, 1997; Congressional Budget Office. Budgetary Implications of the Balanced Budget Act of 1997. Washington, December 1997. P. 89.

⁶⁵⁸ Budget of the United States Government. Fiscal Year 1999. Washington, 1998. P. 215.

программе не облагалось никакими дополнительными налогами или членскими взносами. Для остальных малообеспеченных семей (под действие программы попадали все семьи, чьи совокупные заработки превышали прожиточный минимум не более чем наполовину⁶⁵⁹) предполагалась плата за пользование медицинскими услугами, предоставляемыми штатами в рамках данной программы, однако эти взносы не должны были превышать 5% от общего дохода семьи за текущий год⁶⁶⁰. Основные компоненты программы включали в себя госпитализацию, услуги терапевта, лабораторные и рентгеновские анализы, а также уход за новорожденными и грудными детьми, в том числе и необходимую иммунизацию. Оплата лекарств, выписанных по рецепту, лечение умственных расстройств, а также консультации окулиста и лора входили в список дополнительных услуг⁶⁶¹.

Увеличивался и контроль за деятельностью штатов в области детского здравоохранения: каждый штат был обязан к 31 марта 2000 года предоставить главе Комитета здравоохранения и социальных служб отчет о проделанной работе, в котором должна была содержаться информация о количестве участников программы, улучшении их положения, а также рекомендации по ее совершенствованию.

Команда Гингрича изначально была против данной меры. Многие республиканцы считали, что она излишне усиливает правительственное вмешательство в сферу здравоохранения и потенциально способствует созданию федеральной системы медицинских страховок⁶⁶², покрывающих все население страны, за которую, как уже упоминалось, чета Клинтонов активно, но без видимого результата боролась в 1993 году. Можно предположить, что «подозрения» республиканцев были небезосновательны: последующее продолжение провалившейся медицинской реформы Клинтона

⁶⁵⁹ Bill Text. HR 2015. Balanced Budget Act of 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.thomas.loc.gov>.

⁶⁶⁰ *Ibid.*

⁶⁶¹ Bill Text. HR 2015. Balanced Budget Act of 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.thomas.loc.gov>.

⁶⁶² Newt Gingrich vs Bill Clinton: Political Rivals Had Stormy Partnership// Huffington Post, December 22, 2011. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://huffingtonpost.org>.

при президенте Обаме доказывает, что демократы лишь отложили «до лучших времен» полномасштабную реформу, но уже тогда старались по мере возможности подготовить почву для будущих фундаментальных федеральных преобразований в медицинской сфере. Однако республиканцы не стали настаивать на своих подозрениях.

Было очевидно, что сбалансированный бюджет в скором будущем станет реальностью, обе партии стремились приписать этот успех себе, поэтому противники президента боялись быть обвиненными в чрезмерно резком сокращении расходов в угоду бездефицитному финансированию⁶⁶³. Многие острые углы были сглажены, в том числе и в социальной сфере, традиционно являвшейся камнем преткновения в межпартийной борьбе, и эта инициатива в области детского здравоохранения стала одной из тех уступок, на которую пошли республиканцы в конгрессе в пользу демократов. Забегая вперед, следует подчеркнуть, что Гингрич даже активно поддержал повторное утверждение программы медицинских страховок для детей после окончания ее первоначального срока действия в 2007 году.

Возвращаясь к экономической ситуации в стране после принятия Закона о сбалансированном бюджете, можно с уверенностью сказать, что, несмотря на снижение налогов (налоговая ставка для групп населения с доходом ниже среднего оказалась на самом минимальном уровне с начала 1970-х годов), доходы государства в 1997 году выросли в сравнении с предыдущим годом на 6,4%, в то время как в 1996 году аналогичный прирост составил 5%; при этом доля налоговых поступлений от частных лиц в доходах государства также увеличилась (с 45,2% в 1996 году до 46,7 % в 1997 году (см. табл. 6Б Приложений), похожая тенденция сохранялась и в 1998 финансовом году (с момента введения в действие Закона о сбалансированном бюджете), а также на протяжении 1999 – 2000 годов. Сохранение общего тренда роста экономики до и после принятия данного закона не позволяет сделать конкретных выводов о действенности

⁶⁶³ *Palazzolo D. Done Deal? The Politics of the 1997 Budget Agreement. P. 130.*

заложенных в нем комплексных мер; можно лишь констатировать факт: темпы роста ВВП, доходов и налоговых поступлений оставались неизменно высоки (см. табл. 6А и 6Б Приложений).

1997 год был отмечен более низкими темпами инфляции (2,3%) и безработицы (4,9%); (см. табл. 5 Приложений), а также самым высоким (4,2%⁶⁶⁴) приростом ВВП с начала президентства Клинтона (2,8%⁶⁶⁵ в 1993 году; см. табл. 6А Приложений). Комитет экономических советников президента отметил, что это был наиболее успешный год за целое поколение⁶⁶⁶.

Доход от налогов, который стал возможен благодаря этому росту, способствовал сокращению дефицита гораздо быстрее, чем кто-либо мог предположить – в данном году он составил всего 22 млрд долл. (вспомним, что, когда Клинтон стал президентом, его размер достигал 290,4 млрд долл.)⁶⁶⁷, и все участники процесса бюджетного согласования 1997 года были единодушны в том, что к 2002 году или немного раньше США сможет получить сбалансированный бюджет. Однако реальность, как уже говорилось, превзошла все ожидания: уже вскоре после подписания Закона о сбалансированном бюджете стало очевидно, что дефицит полностью исчезнет к первой неделе 1998 года, это знаковое событие журналисты называли «финансовым эквивалентом падения Берлинской стены»⁶⁶⁸.

Что же касается бюджетного процесса, то приближающаяся «эра профицитов» и недавно принятый Закон о сбалансированном бюджете, несмотря на широко рекламируемое «примирение» двух конкурирующих партий в процессе его совместного подписания, вовсе не способствовали долговременной нормализации двухпартийного сотрудничества и соблюдения регламента в работе над бюджетом.

⁶⁶⁴ Рассчитано в соответствии с ценами 2005 года.

⁶⁶⁵ Рассчитано в соответствии с ценами 2005 года.

⁶⁶⁶ *Meeropol M. Surrender. How the Clinton Administration Completed the Reagan Revolution. Michigan, 1998. P. xiii.*

⁶⁶⁷ *Harris J. The Survivor: Bill Clinton in the White House. P. 263.*

⁶⁶⁸ *Bennet J. The Balanced Budget: The Overview; Clinton Will Seek Balanced Budget in '99 Instead of '02// New York Times, January 6, 1998. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.*

Первыми в наступление перешли президент и его администрация, которые стали добиваться увеличения расходов на социальные программы, возобновив свои атаки на военный бюджет, предпринятые еще в первые годы правления Клинтона. На этот раз президент решил воспользоваться дарованным ему в 1996 году правом постатейного вето – мощным оружием, вложенным ему в руки самими республиканцами. Клинтон показал, что с помощью этого инструмента он способен легко перечеркнуть все согласованные в конгрессе статьи бюджетных ассигнований, причем уже после подписания им соответствующих законопроектов.

Так, завизировав к 1 октября единственный законопроект, который успели подготовить к сроку республиканцы, – билль о военном строительстве, Клинтон уже через несколько дней вычеркнул из него с помощью постатейного вето 38 проектов стоимостью 287 млн долл. (общая стоимость расходов по закону составляла 9,2 млрд долл.⁶⁶⁹). В середине октября президент применил постатейное вето к некоторым положениям закона об ассигнованиях на нужды национальной обороны, и, хотя «срезанные» суммы оказались небольшими (не более 3% от общей суммы предполагаемых расходов), это вызвало отрицательную реакцию консерваторов.

Почувствовав растущее недовольство законом о постатейном вето, Клинтон резко ограничил сферы его действия, однако применял его еще несколько раз в течение осени. Попытки республиканцев преодолеть вето президента успехом не увенчались, и, как следствие, 1998 финансовый год начался 26 ноября 1997 года, то есть с задержкой почти в 2 месяца.

Однако в начале 1998 года республиканцы смогли преодолеть президентское вето на аннулированные проекты закона о военном строительстве, а в феврале окружной суд Вашингтона вынес решение о том, что постатейное вето Клинтона в отношении штата Нью-Йорк противоречит американской конституции (президент запретил штату использовать свои

⁶⁶⁹ Dewar H., Biskupic J. Court Strikes down Line-item Veto// Washington Post, June 26, 1998. P. A01.

налоговые средства для финансирования программы «Медикейд»). 25 июня 1998 года Верховный суд США признал закон о постатейном президентском вето антиконституционным⁶⁷⁰.

В начале – середине 1998 года на фоне раздутых республиканцами скандалов, связанных с «аморальным» поведением президента, а также инициирования процедуры импичмента происходило прямое нарушение руководством конгресса недавно принятого Закона о сбалансированном бюджете: палата представителей и сенат даже перессорились между собой, не в состоянии договориться, как именно использовать профицит бюджета (о чем подробнее будет сказано ниже). Попытки утвердить дополнительные бюджетные расходы неоднократно предпринимались и президентской стороной.

Так, в ноябре 1998 года предстояли промежуточные выборы, и в начале октября конгрессмены должны были разъехаться по своим избирательным округам. Бюджет можно было принять и после выборов, так как полномочия конгресса истекали в январе следующего года, однако Белый дом умело воспользовался сложившейся ситуацией и пригрозил очередным прекращением работы правительства, если не будут соблюдены все формальности в бюджетном процессе. В результате представители законодательной власти спешно отправили Клинтону законопроект, который президент подписал, сумев провести все дополнительные ассигнования, в том числе финансирование МВФ и сферы образования. Тем не менее, по состоянию на начало 1998 года по оценкам и АБУ, и БУК, которые незначительно отличались, установленный лимит дискреционных расходов превышен не был⁶⁷¹.

Таким образом, подводя черту, можно сделать вывод о весьма неочевидных итогах применения Закона о сбалансированном бюджете на

⁶⁷⁰ Dewar H., Biskupic J. Court Strikes down Line-item Veto// Washington Post, June 26, 1998. P. A01.

⁶⁷¹ United States General Accounting Office. Budget Enforcement Compliance Report: Report to the Chairman, Committee on the Budget, House of Representatives. January 1998. P. 21.

практике, а также, с другой стороны, о неоднозначном политическом значении этого совместного «детища» республиканцев и демократов.

Обилие нарушений недавно подписанного закона как со стороны инициировавших его принятие республиканских законодателей, так и со стороны их политических оппонентов свидетельствует о том, что все разногласия так и не были преодолены, а жесткая борьба за конкретные ассигнования была лишь отложена до прояснения экономической ситуации. Сам же закон с его официально закрепленными сроками сбалансирования, лимитами допустимых расходов и пр., определенных на базе несовершенных прогнозов (вкуче с рутинным и долгим бюджетным процессом, приводящим к отставанию от экономических реалий в период интенсивного роста) давал серьезный повод для перекройки под девизом «доработки», а значит, не гарантировал политической стабильности.

Если же судить о положительных практических итогах принятия Закона о сбалансированном бюджете (не имея возможности в рамках данной работы в целом оценить его «количественный» вклад в экономические достижения эпохи Клинтона), то к ним, безусловно, можно отнести набор содержащихся в документе социальных мер (дополнительное финансирование образования, детского здравоохранения, снижение налогов для среднего класса и низкооплачиваемых групп населения)⁶⁷².

К наиболее общим важным экономическим следствиям принятия закона можно отнести саму новую структуру бюджета, отдающую явное предпочтение «гражданским» статьям расходов и законодательно закрепляющей постепенное сокращение доли военного бюджета⁶⁷³. Преодолев сопротивление оппозиции, Клинтон постепенно разворачивал милитаризованный при предшественниках (Р. Рейгане и Дж. Буше-старшем) бюджет в сторону социальной ориентированности.

⁶⁷² Дейкин А.И. "Новая экономика" Клинтона и "профицитные планы" Буша// США – Канада. Экономика, политика, культура. 2001, № 10. С. 21.

⁶⁷³ Там же, с. 14.

Действия Клинтона и демократической партии с одобрением были встречены избирателями: в ходе промежуточных выборов 1998 года республиканцы потеряли несколько мест в парламенте, а спикер Гингрич вынужден был покинуть свой пост; его место занял Деннис Хастерт.

Говоря о политических последствиях принятия Закона о сбалансированном бюджете, можно считать, что выгодное поначалу обеим партиям подписание этого документа принесло в конечном счете дивиденды президенту и его сторонникам-демократам. Республиканцы во главе с Гингричем, утверждавшие, что именно они «заставили» президента Клинтона подписать Закон о сбалансированном бюджете, который привел к 4 последовательным годам бездефицитного бюджета⁶⁷⁴, явно преувеличивали, не желая признавать свое поражение в процессе согласования бюджета 1996 – 1997 годов.

На самом деле республиканцы, настаивая на своем приоритете в инициировании закона, являющегося на деле «смягченным» логическим продолжением «чрезвычайного» Закона Грэмма – Рудмана – Холлингса (и иных стоящих в том же ряду инициатив), лишь подтверждали отсутствие у оппозиции новых идей. В то же время президенту и его команде, по существу, удалось без особых потерь «встроить» предложенный республиканцами закон в свой политический и экономический курс, а заодно наглядно продемонстрировать слабые стороны «административного контроля над дефицитом», о которых говорилось ранее.

Объективно позиции демократов и республиканцев все же удалось сблизить. Совместное подписание Закона о сбалансированном бюджете 1997 года часто называют одним из самых показательных компромиссов между законодательной и исполнительной ветвями власти периода президентства Клинтона⁶⁷⁵. Его, как считает главный специалист по истории конгресса американский политолог и профессор Йельского университета Д. Мэйхью,

⁶⁷⁴ *Gingrich N.* Winning the Future. A 21st century Contract With America. Washington, 2005. P. 138.

⁶⁷⁵ *Chait J.* The Balanced Budget Scam. New Republic, August 21, 2011. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.newrepublic.com>; *Katz J.* Worker Protections Remain for Welfare Recipients// Congressional Quarterly Weekly Report, August 1997. P. 1847.

можно использовать как доказательство того, что период разделенного правления нередко оказывается весьма законодворчески плодотворным.

Однако нельзя не отметить в этом процессе законодворчества ведущую роль президента Клинтона и его команды профессионалов. Принятие вышеупомянутого закона свидетельствовало о том, что к концу 1990-х годов значительно улучшилась способность исполнительной власти управлять бюджетом страны, несмотря на то, что отношения президента и конгресса за все время нахождения Клинтона у власти были одними из самых худших в истории США.

Картина бюджетной политики кардинально изменилась: в 1993 году БУК предсказывал дефицит в размере 357 млрд долл. на 1998 финансовый год; однако реальность оказалась гораздо более оптимистичной: финансовый 1998 год принес США профицит в 69,3 млрд долл., первый с 1969 года⁶⁷⁶.

Клинтон стал вторым демократом после Г. Трумэна, подписавшим бездефицитный бюджет. Однако даже если Закон о сбалансированном бюджете 1997 года свидетельствовал о появлении нового экономического климата, несомненно, эра дефицитов оставила после себя прочное наследство⁶⁷⁷, о чем речь пойдет далее. Профицитное финансирование неизбежно поставило перед властями множество вопросов, главным из которых был следующий: на что более эффективно возможно потратить излишки государственного бюджета? Несмотря на то что предлагались различные варианты распределения освободившихся средств, президент смог более свободно направлять ресурсы в приоритетные для него отрасли внутренней политики.

⁶⁷⁶ Schick A.A Surplus, If We Can Keep It. The Brookings Review, 2000. P. 36–39; Budget of the U.S. Government. Historical Tables. Fiscal Year 2013. Washington, 2013. P. 21.

⁶⁷⁷ Pierson P. The Deficit and the Politics of Domestic Reform// The Social Divide. Political Parties and the Future of Activist Government. Edited by Margaret Weir. Washington, 1998. P. 129.

§2. Факторы, способствовавшие достижению профицитного бюджета, и его значение для дальнейшего развития социальной политики

30 сентября, в последний день финансового 1998 года, Клинтон объявил о первом за 24 последних года профицитном бюджете – почти в 70 млрд долл.⁶⁷⁸; профицит был достигнут спустя 7 лет с начала восстановления после последней рецессии. Интересно, что в своих мемуарах Клинтон лишь мимоходом упоминает это событие, которое было знаковым для американской экономики и за осуществление которого Клинтон боролся 5 лет. Это было связано с тем, что профицит был получен в самый разгар скандала вокруг отношений президента и Моника Левински и политического кризиса, связанного с попыткой его импичмента (эти события он описывает куда более подробно).

Возбуждение процедуры импичмента 8 октября 1998 года было, на самом деле, последней попыткой республиканцев любой ценой взять реванш перед промежуточными выборами, когда стало окончательно ясно, что не удастся переиграть демократов на «бюджетном поле». Однако потеря республиканцами нескольких мест в конгрессе явно свидетельствовала о том, что для населения главным приоритетом является успешная экономическая деятельность демократов и президента. В свою очередь, организация Клинтоном бюджетного процесса в 1997 году, его социальные меры, устоявшие под мощным натиском консерваторов, стали оказывать большое влияние на политическую жизнь страны, активизировав сторонников-демократов и мобилизовав демократический электорат. Этому способствовало и широкое освещение деятельности правительственных экономистов в прессе, с которой, как уже говорилось ранее, активно сотрудничала администрация президента. Так Дж.Ю. Стиглиц свидетельствует: «По мере того как росла экономика, возрастал и интерес

⁶⁷⁸ Burns R. Clinton Announces Budget Surplus// Washington Post, September 30, 1998. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.washingtonpost.com>.

нации к ней... В газетных и журнальных сообщениях, редакционных статьях... в круглосуточных репортажах CNN экономические комментаторы превозносили блистательность и артистизм команды Клинтона, работающей... самоотверженно и дружно во имя процветания нации»⁶⁷⁹. Все это, несомненно, сыграло свою роль в ситуации, связанной с импичментом Клинтона в 1998 – 1999 годах и благоприятном для президента ее исходе (сенат в феврале 1999 года оправдал обвиняемого по обоим пунктам: дача ложных показаний в суде под присягой по поводу его отношений с Моникой Левински и принуждение других к сокрытию информации перед судом; в пользу этого решения проголосовали все демократы и 10 республиканцев) политизация процесса сыграла не последнюю роль. Привязка экономики (в особенности достижения сбалансированного бюджета) к политическим реалиям повлияла затем и на президентскую кампанию 2000 года, в ходе которой кандидаты от обеих партий стремились выставить себя главными творцами «бюджетного чуда» конца 1990-х годов.

Следует, однако, отметить, что политические «баталии» оказали негативное влияние на ход согласования бюджета в конгрессе: регламент стал соблюдаться менее жестко⁶⁸⁰. В период же процесса в Верховном суде, лишившего президента права постатейного вето, а также в период подготовки импичмента наблюдался настоящий срыв бюджетного регламента. Примером может служить бюджетная резолюция на 1999 год, которая так и не была принята конгрессом вплоть до начала следующего финансового года.

В обстановке политической неразберихи, созданной республиканцами в сенате и нижней палате, конфликтовавшими между собой, началось то самое «сражение» за раздел профицита, о котором было сказано ранее и которое полностью игнорировало положение Закона о сбалансированном бюджете, гласившее, что конгресс не мог выходить за установленные рамки

⁶⁷⁹ *Стиглиц Дж.* Ревущие девяностые. Семена развала. М., 2005. С. 76.

⁶⁸⁰ *Травкина Н.М.* Бюджетный процесс в Конгрессе США: законодательные нормы и современные формы их реализации. С. 102.

расходов, а весь профицит должен был быть уплачен в счет государственного долга. Речь идет о борьбе двух проектов: плана председателя Бюджетного комитета палаты представителей Д. Касича, предлагавшего потратить профицит на сокращение федеральных налогов в течение 5 лет, и проекта его коллеги из сената П. Доменичи, считавшего, что появившиеся средства нужно израсходовать преимущественно на социальные программы; а налоги сократить лишь на 30 млрд долл. вместо 101 млрд долл., предложенных Касичем. В итоге в основу резолюции был положен план сенатора. Попутно заметим, что конгрессмены решили нарушить закон даже без внесения в него соответствующих поправок. Подобные поправки пытались внести в закон позднее, однако билль согласования республиканцев 1999 года, содержащий значительные налоговые сокращения, был отклонен президентом⁶⁸¹.

Надо отметить, что дестабилизация бюджетного процесса являлась отличительной особенностью почти всего «профицитного» периода президентства Клинтона. В новых условиях так и не появились другие законодательно урегулированные бюджетные регламенты, упрощавшие процесс согласования профицитного бюджета, поэтому властям приходилось руководствоваться старыми, не применимыми к новой ситуации принципами из периода дефицитов бюджета⁶⁸². Процесс принятия ежегодного бюджета не упростился и остался настолько же политизированным, как и в 1997 – 1998 гг.: забегаая вперед, увидим, что предвыборные события 2000 года вновь дестабилизировали бюджетную процедуру в конгрессе до такой степени, что в 2001 год США вступили без утвержденного бюджета.

Так, несмотря на то что резолюция по бюджету на 2001 год была принята в срок, республиканцами затягивалось утверждение бюджетной заявки из-за появления новых данных о предполагаемом размере профицита (он мог достигнуть 200 млрд долл.⁶⁸³) и споров о том, как его использовать.

⁶⁸¹ Taylor A.J. The Congressional Budget Process in an Era of Surpluses// Political Science and Politics, Vol. 33, No. 3 (Sep., 2000). P. 575.

⁶⁸² Травкина Н.М. Бюджетный процесс в Конгрессе США: законодательные нормы и современные формы их реализации. С. 103.

⁶⁸³ A CBO Report. The Economic and Budget Outlook: Fiscal Year 2000-2009. CBO, January 1999. Pp. 15, 31.

Как следствие, из 13 законопроектов об ассигнованиях Клинтон к началу финансового года было подписало лишь 4⁶⁸⁴. В результате конгресс сначала принял решение провести сессию в начале 2001 года, когда уже был известен новый состав верхней палаты парламента (сессия «хромой утки», впервые состоявшаяся при Клинтоне), а затем оставить решение основных финансовых проблем до прихода новой администрации.

6 января 1999 года Клинтон заявил, что, «вероятно, эпоха крупных дефицитов закончилась»⁶⁸⁵. Четыре последовательных сбалансированных бюджета (с 1998 по 2001 год) стали самой длинной подобной цепочкой начиная с 1920-х годов. Если при Рейгане и Буше дефицит превышал 200 млрд долл., то при Клинтоне профицит в 2000 году достиг рекордных для американской истории XX века 236,2 млрд долл.⁶⁸⁶ (см. табл. 6А Приложений).

Избавление американской экономики от дефицитного бюджета стало настолько знаковым событием, что неизбежно возникает вопрос о том, какие факторы в первую очередь способствовали этому. Исследователи выделяют значительное их количество, но все они могут быть условно разделены на три группы: экономическая и политическая обстановка, не зависящая от деятельности властей; фактор, связанный с конкретными мерами в области политики и экономики, предпринятыми демократами во главе с президентом; политика республиканского конгресса.

Первым благоприятным моментом, способствовавшим достижению профицита, является циклический экономический подъем, который многие исследователи называют основным составляющим элементом «экономического чуда» конца 1990-х годов. Профицит наступил на завершающей фазе одного из самых продолжительных экономических подъемов за всю послевоенную историю США, начавшегося в марте 1991

⁶⁸⁴ Informed Budgeteer. 106th Congress, 1st session. October 4, 1999. P. 1.

⁶⁸⁵ Morgan I. The Age of Deficits. Presidents and Unbalanced Budgets from Jimmy Carter to George W. Bush. P. 158.

⁶⁸⁶ Yearly US Budget Deficit or Surplus, 1961 – present. Data from Congressional Budget Office. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbo.gov>.

года, то есть еще до прихода Клинтона к власти. Повышательная фаза экономических циклов как раз пришлась на середину 1990-х годов⁶⁸⁷. По состоянию на декабрь 1999 года бескризисное развитие американской экономики составило 103 месяца; самая длительная подобная фаза приходилась на 1961 – 1969 годы и достигла 106 месяцев⁶⁸⁸, вторым по длительности периодом подъема до Клинтона были 92 месяца в 1982 – 1990 годах, но в первом случае профицит был минимален (3 млрд долл. в 1969 г.), а во втором не был достигнут вовсе⁶⁸⁹.

Мощный экономический рост при Клинтоне был обеспечен в том числе и положительными итогами хозяйственной реструктуризации, запущенной администрацией Рейгана⁶⁹⁰. В частности, проявились результаты мер Рейгана для бизнеса, была фактически побеждена инфляция. В то же время некоторые считали политику Клинтона (в частности, его налоговые меры) предательством «рейганомии», а республиканский «Контракт с Америкой» – ее возрождением⁶⁹¹. Тем не менее, именно экономическая политика Клинтона позволила в полной мере проявиться положительным последствиям политики Рейгана.

Среди финансовых факторов, влиявших на экономический рост, можно выделить два ключевых аспекта. Во-первых, прибыль в казну росла более быстрыми темпами, чем ожидалось, поскольку доходы налогоплательщиков начали увеличиваться. Максимальная прибыль от налогов была зарегистрирована в 2000 году, когда она составила 29,5% ВВП⁶⁹². Особенно эффективным для государственного бюджета был рост доходов богатых жителей в сочетании с повышенными ставками налогообложения для них, установленными в 1993 году законом «Об общих

⁶⁸⁷ Дейкин А.И. Философия американского бюджета и роль дефицитов// США и Канада: экономика, политика, культура. 2000, № 1. С. 26.

⁶⁸⁸ Pear R. Economic Expansion in US Continues into a 59th Month// New York Times, October 1, 1987. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

⁶⁸⁹ Fiscal Year 2012. Historical Tables. Budget of the U.S. Government. Washington, 2011. P. 22

⁶⁹⁰ Дейкин А.И. Философия американского бюджета и роль дефицитов// США и Канада: экономика, политика, культура. 2000, № 1. С. 26.

⁶⁹¹ Meeropol M. Surrender. How the Clinton Administration Completed the Reagan Revolution. Michigan, 1998. P. 25.

⁶⁹² Revenue Statistics – Comparative Tables. Organization for Economic Co-operation and Development. December 7, 2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://stats.oecd.com>.

бюджетных согласованиях», а также увеличение налога на прибыли корпораций. Помимо налогов, пополнению бюджета способствовало и падение мировых цен на нефть. Вследствие вышесказанного доходы казны были настолько существенными, что позволили изменить саму структуру финансирования различных областей государственной жизни⁶⁹³. Во-вторых, расходы государства, напротив, увеличивались более медленно благодаря сокращению числа бедных и, соответственно, уменьшению числа получателей социальных пособий.

К этой же группе факторов относится окончание «холодной войны», что привело к сокращению военных расходов с 6,2% ВВП при Рейгане до 3,2% в 1998 году⁶⁹⁴. Распад СССР сделал менее весомыми доводы республиканцев о необходимости расширения военного потенциала США, в результате за последнее десятилетие XX века на гражданские нужды был выделен дополнительно минимум 1 трлн. долл., который мог бы быть потрачен на оборонные цели, если бы динамика военных расходов США в 90-е годы соответствовала фактической динамике 80-х годов⁶⁹⁵. Тем не менее, урезанный оборонный бюджет нередко становился очагом серьезных конфликтов между представителями двух основных партий во время бюджетного согласования; поэтому, как только бюджет стал бездефицитным, президент за последние два года своего нахождения у власти без особого ущерба для социальных программ увеличил расходы на оборону на 26 млрд долл.⁶⁹⁶ Этим Клинтон хотел подчеркнуть, что избранная тактика была единственно правильной: при нехватке средств в условиях бюджетного дефицита сложившаяся внешнеполитическая ситуация позволяла перенаправить часть доходов из внешнеполитической сферы на социальные нужды или вовсе их сэкономить, что способствовало более быстрому достижению профицита.

⁶⁹³ Дейкин А.И. Особенности бюджетного процесса администрации президента Клинтона. Информационно-аналитическая записка. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.iskran.ru>.

⁶⁹⁴ Economic Report of the President. Washington, 2001. P. 313.

⁶⁹⁵ Рогов С.М. Администрация Клинтона: подводить итоги еще рано// «США – Канада: экономика, политика, культура». 2000, № 2. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://iskran.ru>.

⁶⁹⁶ Fiscal Year 2013. Historical Tables. Budget of the U.S. Government. P. 53.

Вторую группу факторов составляют успешные действия демократической администрации под руководством Клинтона. Часть исследователей полагают, что в корне неправильно будет считать, что профицитное финансирование стало возможным лишь благодаря благоприятной экономической конъюнктуре⁶⁹⁷. Некоторые же и вовсе называют сбалансирование бюджета величайшим достижением президента и его команды⁶⁹⁸.

Роль администрации Клинтона в экономическом прорыве США нельзя преуменьшать, ее политический курс также имел чрезвычайно важное значение. Следует напомнить, что даже прогнозы АБУ и БУК значительно отставали от реального темпа роста экономики и стремительного сокращения дефицита федерального бюджета. Так, к концу первого срока президентства Клинтона БУК в долгосрочном прогнозе предсказывало на период 1997 – 2006 налоговые годы бюджетные дефициты в размере 200 млрд долл.⁶⁹⁹, на самом деле же, как говорилось выше, уже 1998 налоговый год был закончен с значительным профицитом.

Львиная доля успеха в достижении профицита была заложена еще в 1993 году принятием закона «Об общих бюджетных согласованиях», который, как уже упоминалось, поднял налоги для зажиточных слоев населения, и во многом вследствие этого было изменено направление финансового развития страны. Если к 1993 году дефицит бюджета снизился по сравнению с предыдущим годом на 14%, то уже начиная с 1994 года (после подписания закона «Об общих бюджетных согласованиях») темпы сокращения дефицита значительно возросли (с 22% в 1994 – 1995 годах до 80% в 1997 году). При этом доля дефицита бюджета в ВВП неуклонно снижалась: с 3,9 в 1993 году до 0,3% в 1997 году, а в 1998 году уже превышение доходов над расходами составило 0,8% от ВВП (см. табл. 6А Приложений). Следует обратить внимание на то, что эффект от закона,

⁶⁹⁷ Joyce P., Meyers R. Budgeting during the Clinton Presidency// Public Budgeting and Finance. Spring 2001. P. 5.

⁶⁹⁸ Fisher P. Clinton's Greatest Legislative Achievement? The Success of the 1993 Budget Reconciliation Bill// White House Studies, 2001. Volume 1, Number 4. P. 490.

⁶⁹⁹ CBO. The Economic and Budget Outlook. FY 1998-2007. Washington, 2007. P. xviii.

призванного поначалу лишь понизить дефицит бюджета, но не ликвидировать его вовсе, превзошел все ожидания. Так, в соответствии с оценками БУК, сделанными через месяц после введения нового закона, заложенные в нем меры должны были с 1993 по 1998 годы снизить дефицит на 146 млрд долл.⁷⁰⁰, однако в реальности обеспечили снижение объемом в 487 млрд долл.⁷⁰¹. М. Линден, заместитель директора по налоговой и бюджетной политике исследовательского центра «Американский прогресс», считает, что закон «Об общих бюджетных согласованиях» – «основной доминирующий фактор в сбалансировании бюджета»⁷⁰², и в принятии его особенно отмечает роль Клинтона.

Если же говорить о Законе о сбалансированном бюджете 1997 года, принятом незадолго до наступления эпохи профицитов и предсказывавшем сбалансирование бюджета к 2002 году, то он, несмотря на свое название, в меньшей степени способствовал достижению положительного сальдо. С 1998 по 2002 годы (в сравнении с пятилетним эффектом действия закона «Об общих бюджетных согласованиях» 1993 года) на его долю пришлось лишь 204 млрд долл.⁷⁰³.

В целом экономический курс Клинтона, изначально нацеленный на достижение экономического роста при значительном уменьшении (но вовсе не полном сокращении) дефицита бюджета, предполагал, наряду с увеличением налогообложения наиболее обеспеченных слоев населения, значительную «ревизию» госрасходов (в том числе по социальным программам), наведение «финансовой дисциплины» с целью перераспределения неэффективно затрачиваемых средств в приоритетные для «новых демократов» направления: охрану материнства и детства, медицину, образование, а также развитие науки и новых технологий. Изменение президентского курса под давлением республиканского конгресса

⁷⁰⁰. *Linden M.* Not So Fast, Newt. The Real Heroes of the 1998 Budget Surplus: Clinton and His Economy. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://americanproject.org>.

⁷⁰¹ Congressional Quarterly Weekly Report, May 17, 1997. P. 1118.

⁷⁰² *Linden M.* Not So Fast, Newt. The Real Heroes of the 1998 Budget Surplus: Clinton and His Economy. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://americanproject.org>.

⁷⁰³ *Ibid.*

в направлении скорейшего достижения сбалансированного бюджета стимулировало дальнейший поиск скрытых резервов, позволивших сократить рост государственных расходов и внесших «единовременный» значительный вклад в уменьшение величины бюджетных дефицитов⁷⁰⁴. Найденные скрытые ресурсы в годы борьбы за бездефицитный бюджет не только помогли отстоять финансирование главных социальных программ (основы «новой экономики»), но и увеличить его в годы профицитов⁷⁰⁵.

Огромный вклад в скорейшее достижение профицита внесли доходы, полученные от внешней торговли, в которой участие американских производителей возросло в годы президентства Клинтона до наивысшего уровня за всю историю США. Самого высокого показателя в конце 1990-х годов достигла и доля внешней торговли в ВВП: в 1997 году экспорт составил 933 млрд долл. (10,8% ВВП), импорт – 1,05 трлн долл. (12,7% ВВП)⁷⁰⁶; в 1998 году показатели были примерно на том же уровне, а дефицит торгового баланса был равен 248,2 млрд долл., увеличившись с 1993 года в 1,7 раза (см. табл. 6А Приложений). Высокие процентные ставки и повышенные котировки ценных бумаг, державшиеся в течение второго президентского срока Клинтона, заставляли дефицит торгового баланса работать на экономику США: в счет уплаты за импортируемые товары иностранцам выгодно было приобретать ценные бумаги, в том числе казначейские обязательства, рынок которых, как уже говорилось ранее, широко развивался во всем мире начиная с середины 1980-х годов. В целом продажа ценных бумаг инвесторам и приток капитала в страну значительно перекрывала величину дефицита торгового баланса, обеспечивая положительное сальдо движения капитала⁷⁰⁷.

⁷⁰⁴ Дейкин А.И. Философия американского бюджета и роль дефицитов// США и Канада: экономика, политика, культура. 2000, № 1. С. 26.

⁷⁰⁵ Дейкин А. И. «Новая экономика» Клинтона и «профицитные планы» Буша// США – Канада. Экономика, политика, культура. 2001, № 10. С. 21.

⁷⁰⁶ Sporleder T., Martin L. Economic Perspective on Competitiveness under WTO, NAFTA and FTAA// Research in Agricultural and Applied Economics. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ageconsearch.umn.edu>.

⁷⁰⁷ Remarks by the President at the Democratic Leadership Council. The White House, October 13, 1999. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov>.

Надо обратить внимание еще и на такой фактор, возможно оказавший существенное влияние на неожиданно быстрое, не предсказанное прогнозами уменьшение дефицита бюджета США в 1997 – 1998 годах, как мировой финансовый кризис, одной из фаз которого явился, в частности, кризис в Азии 1997 – 1998 годов. Азиатский кризис, продемонстрировавший, с одной стороны, устойчивость финансовой системы США к такого рода потрясениям, с другой – способствовал «подпитке» экономики страны в объеме 700 млрд долл.⁷⁰⁸.

Не исключено, что определенную роль в подобной «подпитке» сыграл в 1998 году обвал российского рынка ГКО (государственных краткосрочных обязательств), открытого для иностранных инвесторов по инициативе Лоуренса Саммерса – экономиста, сторонника финансового дерегулирования и члена экономической команды Клинтона⁷⁰⁹.

Надо отметить, что именно благодаря инициативам администрации и лично Клинтона в 1994 году было создано НАФТА (североамериканское соглашение о свободной торговле между Канадой, Мексикой и США); делались попытки организации свободной торговли между Северной и Южной Америками, участия в АТЭС (организации Азиатско – Тихоокеанского экономического сотрудничества); в 1995 году была организована ВТО (Всемирная торговая организация), в состав которой к 2000 году входило 135 стран. С помощью ВТО администрация Клинтона, несмотря на декларируемые принципы свободной торговли, нередко проводила политику протекционизма в защиту своих интересов⁷¹⁰, прежде всего повышения уровня занятости и снижения безработицы в США, которая к 1998 году достигла 4,5%, снизившись с 1993 года в 1,5 раза (см. табл. 5 Приложений).

⁷⁰⁸ Economic Report of the President. Washington, 2000. P. 153.

⁷⁰⁹ Лоуренс Саммерс следующий глава ФРС?//Форекс инвест. 7.11.2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://forexinvest.ru>.

⁷¹⁰ America's Interest in the WTO: an Economic Assessment. A Report by the Council of Economic Advisors. White House, November 16, 1999. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://whitehouse.gov>.

В конце 1990-х годов одной из самых быстро развивающихся областей экономики, предоставляющих большое количество новых рабочих мест (18,1 млн человек с 1994 по 2004 год)⁷¹¹, являлась сфера услуг, в которой было занято 75% работников, создавалось более 70% ВВП⁷¹² и заметно повышалась производительность труда. Так, в период с 1995 по 2000 год ее средняя величина в большинстве ведущих отраслей сферы обслуживания превышала 2% в год, что сопоставимо со средним темпом роста производительности труда в США в этот период, равным 2,4% в год; наибольший же рост наблюдался в оптовой торговле (4,2%), телекоммуникациях (7,9%), а также в финансовых услугах (10,3%)⁷¹³.

Быстро развивающейся отраслью являлась также интернет-торговля: в 2000 году объем электронной коммерции увеличился за год более чем на 67% и составил 336 млрд долл.⁷¹⁴. Президенту удалось на какое-то время добиться налоговых скидок для занимающихся электронной торговлей компаний. Команда президента старалась добиться упрощения процедуры выдачи разрешений на работу иностранным специалистам в области интернет-технологий. Итогом действий администрации в этом направлении стало снижение на четверть цен на компьютерную продукцию в 1996 – 1997 годах; в 1998 году цены упали еще на 30%, что привело к увеличению покупательского спроса населения и, как следствие, к росту реальных доходов отрасли в 12 раз по сравнению с концом предыдущего десятилетия⁷¹⁵.

Быстрое развитие сферы услуг на базе широкого внедрения информационно-компьютерных технологий, получивших распространение в годы президентства Клинтона, очевидно, внесло весомый вклад в достижение профицита. Являясь необходимым звеном остальных (в том

⁷¹¹ Monthly Labor Review. November 2005. P. 46.

⁷¹² См., напр.: Department for Professional Employees. The Service Sector Vital Statistics. Fact Sheet 2002–2005. P. 1.

⁷¹³ Bosworth B., Triplett J. Services Productivity in the United States: Griliches' Services Volume Revisited. The Brookings Institution. Washington, 2003. Tabl. 4a, 4b.

⁷¹⁴ New Directions in Research on E-commerce. Edited by Charles William Steinfield. Purdue University, 2003. P. 1.

⁷¹⁵ Economic Report of the President. Washington, 1999. P. 73.

числе производственного) секторов экономики, компьютеризированные услуги способствовали общему повышению производительности труда⁷¹⁶, рациональному использованию ресурсов, успешному планированию и увеличению выпуска продукции. Таким образом, немаловажным фактором бюджетного успеха стала информационная революция, плоды которой нашли применение прежде всего в сфере услуг: в конце 1990-х годов 19 из 20 отраслей с самой высокой (от 63% до 91%) долей расходов на компьютерные технологии в общих расходах на оборудование относились к сфере обслуживания, которая, таким образом, становилась составной частью «новой экономики», экономики знаний⁷¹⁷.

Быстро развивалось производство электронных компонентов для устройств нового поколения, объем продаж которых достиг в 1997 году 143,7 млрд долл.; компьютеров и периферийного оборудования было продано в том же году на 111,3 млрд долл., промышленных электронных приборов – на 35,3 млрд долл.⁷¹⁸.

Правительство, как уже говорилось, оказывая активную поддержку внедрению новых технологий, особое внимание уделяло Интернету, считая его одной из основ экономического роста. Были приняты нормативные акты, направленные на быстрое распространение Интернета на всей территории страны; администрация Клинтона боролась за претворение в жизнь правительственных программ по подсоединению к Интернету общеобразовательных школ и библиотек. Это привело к тому, что в 1995 году 62,3%, а в 2000 году – 31,3% пользователей Интернета жили в США⁷¹⁹. Интернет стал важным шагом на пути к глобализации, а США первыми в мире уловили эту тенденцию, что позволило им стать лидерами в эпоху глобальной экономики.

⁷¹⁶ Существуют и иные данные, интерпретируемые как слабое влияние компьютеризации на прирост производительности труда. См. напр. Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Letter. № 2000–34, 10.11.2000. Pp. 1–3.

⁷¹⁷ Survey of Current Business. November 2003. P. 21.

⁷¹⁸ Statistical Abstract of the U.S. Washington, 1998. Pp. 748, 759.

⁷¹⁹ Internet User Forecast by Country. An Estimate and Forecast of Internet Users in 57 Countries and 6 Regions of the World. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.etforecasts.com>.

После достижения сбалансированного бюджета администрация президента, действуя в соответствии с заявленной в 1997 году концепцией развития «новой экономики» на базе образования, науки и технологий, начала, несмотря на ограничения допустимых расходов, заложенных в Законе о сбалансированном бюджете, постепенно усиливать государственную поддержку указанных направлений. Федеральные расходы на развитие науки в 1999 году по сравнению с 1997 годом выросли с 83,7 до 85 млрд долл.; на образование и профобучение – с 55,7 до 58,1 млрд долл. (см. табл. 1 Приложений).

Поддержка государством науки и образования, продекларированная в 1997 году в послании президента Клинтона конгрессу «Наука и технология: формируя 21 столетие»⁷²⁰, заключалась прежде всего в обязательствах финансировать развитие гражданских научных исследований наравне с бизнесом, беря на себя главным образом оплату работы федеральных лабораторий и академических учреждений, но не только: федеральный бюджет в форме частно-федерального партнерства участвовал в финансировании фундаментальных исследований в американских университетах, руководствуясь следующими оценками: на 1 доллар, вложенный в НИОКР, приходилось 9 долларов роста ВВП⁷²¹; в 1997 году расходы на НИОКР составляли примерно 2,6% ВВП. Поощряемые правительством научно-исследовательские инициативы в информационной и биотехнологических областях помогли США стать признанным лидером в этих двух инновационных областях.

Возвращаясь к вопросу о роли различных факторов в достижении сбалансированного бюджета, нельзя не сказать о вкладе ряда представителей исполнительной и законодательной власти, прежде всего о роли самого президента в этом процессе, связанной с психологическими особенностями главы государства, такими, как высокий интеллект, желание разбираться во

⁷²⁰ Science and Technology Shaping the Twenty-First Century. Letter from the President to the Congress. Washington, 1997.

⁷²¹ National Science Board. Science and Engineering Indicators. Washington, 1998. P. A–176.

всех тонкостях проблемы, способность маневрировать в политических целях. Это было важно для политического самосохранения в условиях роста влияния республиканцев и необходимости сохранения «социального» курса, намеченного его предшественниками-демократами, которые служили Клинтону ориентиром⁷²². В сочетании с умением команды президента профессионально управлять экономическим механизмом это привело к финансовой дисциплине и удачной бюджетно-налоговой политике.

Достигнутые результаты экономического развития США могут свидетельствовать в целом о правильном выборе администрацией Клинтона инструментов и методов государственного регулирования экономики в условиях сильнейшего «нажима» республиканцев, требующих резкого сокращения расходов. Получение растущего на протяжении более трех лет профицита позволяет утверждать, что озвученные президентом приоритеты федерального бюджета, существовавшая система налогообложения наиболее адекватно отвечали состоянию тогдашней производительности американской экономики, уровню благосостояния населения, имевшимся условиям экономического развития.

Необходимо обозначить и заслугу в достижении профицита председателя ФРС Алана Гринспэна, также в целом проводившего грамотную политику. Он считал, что более низкие процентные ставки стимулируют рост экономики, что, в свою очередь, ведет к сокращению дефицита бюджета. Поэтому, если в 1992 году долгосрочные (на 10 лет) ставки составляли 7%, то в 1999 году – 5,7%⁷²³. Действия, предпринятые администрацией Клинтона для сбалансирования бюджета, вселили в ФРС уверенность в том, что можно продолжать снижать процентные ставки, не увеличивая инфляцию; это дало возможность проводить менее жесткую монетаристскую политику.

⁷²² Joyce P., Meyers R. Budgeting during the Clinton Presidency// Public Budgeting and Finance. Spring 2001. P. 2.

⁷²³ Historical Tables. US Budget for FY 2001. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.census.gov>.

Как утверждал Н. Гингрич, тезис теории экономики предложения, гласящий, что более низкие налоговые ставки и быстрые темпы роста экономики приведут к увеличению государственных доходов, сработал⁷²⁴. Результатом стало то, что США за 4 года сбалансированного бюджета выплатили 401,5 млрд долл. государственного долга⁷²⁵. В конце 1990-х годов Гринспен описывался в СМИ как главный творец «экономического чуда»⁷²⁶, однако это явление было слишком сложным, чтобы приписывать его одному человеку.

К моменту прихода Клинтона к власти не было необходимости в активной стабилизационной политике, поскольку с огромной инфляцией было покончено еще при Рейгане. Поэтому Клинтон, опираясь на советы членов Федеральной резервной системы США под руководством Гринспена, сосредоточился на методах ускорения темпов роста экономики страны, о которых говорилось ранее, не беспокоясь о негативных проявлениях такой политики.

Фактором, повлиявшим на сбалансирование бюджета, является и политика республиканского конгресса, ведомого Гингричем. Именно в «Контракте с Америкой» 1994 года содержалось требование ликвидировать дефицит как можно быстрее, в то время как для Клинтона в конце его первого срока это не было первоочередной задачей. И даже несмотря на то, что республиканцы не смогли одержать победу в «бюджетной войне» 1995 – 1996 гг., они вынудили Клинтона идти на некоторые уступки, ускорившие наступление профицита.

Сам Гингрич утверждал, что сбалансированный бюджет был результатом осторожной политики республиканцев, включавшей реформу социального обеспечения, сокращение темпов роста внутренних

⁷²⁴ *Gingrich N. Winning the Future. A 21st century Contract With America. Washington, 2005. P. 139.*

⁷²⁵ *Ibid.*

⁷²⁶ *Patalon W. Greenspan Set to Shrivell Rates with Magic Wand// Baltimore Sun, January 14, 2001. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://articles.baltimoresun.com>*

дискреционных расходов (впервые за 14 лет), реформирование «Медикэр» и сокращение налогов⁷²⁷.

В самом деле, в течение второго срока президентства Клинтона темпы прироста обязательных социальных расходов (9,7% за 1997 – 2000 годы) снизились в 2,3 раза по сравнению с первой «четырехлеткой» президента (22,2% в период с 1993 по 1996 годы). Что касается дискреционных расходов на гражданские нужды (требующих одобрения парламентом), то здесь прирост в 8,3% в течение первого президентского срока сменился спадом в 1997 – 2000 годах на 0,8% (см. табл. 8 Приложений).

Однако если говорить о планах республиканцев в целом значительно снизить государственные расходы, то этого сделать не удалось; получилось лишь временно удержать их рост. Так, четырехлетний прирост федеральных расходов за первый президентский срок Клинтона (3,6%), резко снизившись по сравнению с соответствующими приростами расходов за «четырехлетки» Рейгана (второй срок) и Буша (11,4 и 11,1% соответственно), затем вновь обнаружил тенденцию к росту: 5% в течение второго президентского срока Клинтона (см. табл. 8 Приложений).

Рассуждая в своих мемуарах о причинах возвращения огромных дефицитов в начале 2000-х годов при президенте Буше-младшем, Гингрич, наряду с такими факторами, как террористический акт 11 сентября 2001 года и связанные с этим растущие военные расходы, назвал и другие: лоббистские интересы республиканцев и неспособность нового президента противиться интересам однопартийцев. Однако Гингрич не упомянул о том, что в Законе о сбалансированном бюджете, принятие которого он ставил себе в заслугу, почему-то на будущий год было заложено увеличение дефицита (то есть дополнительных расходов) на 21 млрд долл. по сравнению с текущим 1997 годом, хотя, как уже говорилось, 1998 год, по многочисленным подсчетам экономистов, грозил стать профицитным и без введения в действие нового закона; совокупные же инициативы тогдашнего спикера палаты

⁷²⁷ *Gingrich N. Winning the Future. A 21st Century Contract With America. P. 138.*

представителей, по оценкам, способствовали росту отрицательного сальдо на 5 млрд долл.⁷²⁸.

Очевидно, что и сам президент придерживался подобной точки зрения: в одном из интервью в разгар избирательной кампании 2012 года, в которой участвовал Гингрич, Клинтону был задан вопрос, считает ли он, что политика бывшего спикера палаты представителей способствовала достижению профицита. Экс-президент ответил, что он так не думает; Гингрич работал вместе с ним над принятием нескольких удачных бюджетных планов, однако основной вклад был внесен еще до вступления Гингрича на пост спикера законом «Об общих бюджетных согласованиях» 1993 года⁷²⁹.

Существует в американской историографии и такое мнение: два главных компонента достижения профицита – это правильная политика президента Клинтона в сочетании с благоприятным экономическим развитием страны; в этом достижении нет вклада ни республиканцев, ни их тогдашнего лидера Гингрича⁷³⁰.

В то же время, согласно опросам общественного мнения, 32% населения считали, что никакой личной заслуги президента в сбалансировании бюджета нет. В ответ на вопрос, кто больше заслуживает похвалы за достижение профицита, Клинтон или республиканцы, число людей, назвавших президента, было примерно равно числу американцев, выделивших республиканцев⁷³¹.

Таким образом, несмотря на беспрецедентное сокращение федерального дефицита и то, что каждый год под руководством Клинтона экономика процветала и бюджетная ситуация улучшалась, что можно

⁷²⁸ *Linden M.* Not So Fast, Newt. The Real Heroes of the 1998 Budget Surplus: Clinton and His Economy. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://americanproject.org>.

⁷²⁹ NBC's Today Show. Clinton on Gingrich and the Budget. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://youtube.com>.

⁷³⁰ *Linden M.* Not So Fast, Newt. The Real Heroes of the 1998 Budget Surplus: Clinton and His Economy. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://americanproject.org>.

⁷³¹ *Page S., Welch W.* Poll: Don't Use Surplus to Cut Taxes// USA Today, January 16, 1998. Pp. 1A, 6A.

считать важнейшим его достижением как президента, он приобрел явно недостаточно политических бонусов за эти выдающиеся результаты.

В то же время, обсуждая значение достижения бездефицитного бюджета при Клинтоне, нельзя не прислушаться к видным ученым и специалистам в области экономики. Так, Дж. Стиглиц, Нобелевский лауреат, возглавлявший при Клинтоне Комитет экономических советников, не так восторженно отзывался по поводу сбалансирования бюджета: «Главное – то, как расходуются деньги. У любой компании есть дефицит – она берет кредиты для инвестиций. Надо смотреть на стоимость капитала и на доход... Можно сказать, что вложения в сокращение дефицита бюджета были весьма рискованными. Это дало краткосрочные результаты, но, как выяснилось, не могло дать долгосрочных»⁷³².

Тем не менее, по истечении президентских полномочий Клинтона экономисты предсказывали, что бюджетные дефициты вернутся не ранее, чем к 2020 году⁷³³. Существовала даже надежда, что благодаря новым технологиям США вступили в новую бескризисную эпоху развития. В действительности же наступивший в 2001 году (еще до терактов 11 сентября)⁷³⁴ незначительный спад (которому способствовали падения биржевых котировок высокотехнологичных компаний⁷³⁵ и который стартовал уже в марте 2000 года), начавшийся рост безработицы и замедление роста частных инвестиций⁷³⁶ (локомотива экономического роста 1990-х годов), а также падение доли общих инвестиций в ВВП страны (составивших в 2001 финансовом году 22% по сравнению с 24% в 2000 году⁷³⁷) свидетельствовали

⁷³² Quoted by: *Takiff M.* A Complicated Man. The Life of Bill Clinton as Told by Those Who Know Him. Yale University Press, 2010. P. 172.

⁷³³ *Joyce P., Meyers R.* Budgeting during the Clinton Presidency// *Public Budgeting and Finance*. Spring 2001. P. 1.

⁷³⁴ Уже в конце 1990-х – начале 2000 года начался спад прироста частных инвестиций в экономику США и занятости в частном секторе: данные Bureau of Economic Analysis. Federal Reserve. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.bea.gov>.

⁷³⁵ *Beatle A.* Market Crashes: the Dotcom Crash// *Investopedia*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.investopedia.com>.

⁷³⁶ *Tyson L. Lund S.* Game-Changing Investments for the U.S// *New York Times*, October 18, 2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://economix.blogs.nytimes.com>.

⁷³⁷ The World Bank. Gross Capital Formation (% of GDP). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.data.worldbank.org>.

о том, что главные проблемы цикличной рыночной экономики не были преодолены.

В числе причин, в какой-то мере ускоривших наступление спада, называются меры, предпринимавшиеся администрацией Клинтона для скорейшего достижения профицита под давлением республиканского конгресса и ряда лоббирующих эти меры групп. К числу таких мер прежде всего относят чрезмерное дерегулирование (финансового сектора, энергетики, рынка новейших технологий)⁷³⁸. Способствуя скорейшему росту экономики и увеличению прибылей, а также быстрому росту котировок ценных бумаг, дерегулирование помогало усиленному инвестированию и хорошей собираемости налогов, но в то же время увеличивало риск банковских и биржевых операций. Так, в 1999 году был отменен ограничительный банковский закон Гласса – Стигала 1933 года⁷³⁹, продолжились рискованные операции на рынке деривативов. Завышенная оценка успехов «новой экономики», надувание «пузыря» на рынке акций телекоммуникационных и интернет-компаний привела в конце XX – начале XXI веков к падению акций и спаду в этих ведущих отраслях хозяйства США.

Таким образом, скорейшее достижение профицитного бюджета, помимо большого политического значения, имело и свою обратную сторону: усиление дерегулирования, отрицательные последствия которого, как говорилось, Америка уже пережила во время рецессии 1991 года. Однако это не сильно умаляет заслуги президента Клинтона и его администрации, вынужденных торопиться и действовать в ситуации политических и экономических рисков для того, чтобы иметь возможность приступить к финансированию приоритетных направлений и выполнить обязательства, данные избирателям. Дж. Сакс, профессор экономики Гарвардского

⁷³⁸ Стиглиц Дж. Ревущие девяностые. Семена развала. С. 133 – 135.

⁷³⁹ Закон Гласса – Стигала 1933 года – банковский закон, запретивший банкам одновременно заниматься кредитованием, инвестированием в компании и заниматься операциями на рынке ценных бумаг с целью снизить риски банковской деятельности.

университета, считает, что администрация Клинтона «заслуживает самых высоких похвал как за проводимую политику, так и за ошибки, которых удалось избежать»⁷⁴⁰, с чем нельзя не согласиться.

§3. Перемены в социальной политике демократической администрации в условиях сбалансированного бюджета (1997 – 2001 гг.).

С 1997 года начинается новый этап социальной политики президента: экономическое развитие страны в середине 1990-х годов позволило БУК пересмотреть свои дефицитные прогнозы с января по май 1997 года и «найти» дополнительные 225 млрд долл. в течение 5 лет⁷⁴¹, которые Клинтон сразу же предложил направить в социальную сферу. Принимая во внимание скорую ликвидацию дефицита, которую он провозгласил, как уже говорилось выше, одной из основных целей еще в период своего первого срока нахождения у власти, президент почувствовал гораздо большую свободу в направлении значительных финансовых ресурсов на реализацию социальных программ. Более того, он имел возможность не только выделять больше средств на заявленные ранее социальные приоритетные направления (образование, медицину, защиту материнства и детства), но и предлагал в рамках них новые программы, требующие финансирования, о чем пойдет речь ниже.

Коррективы, которые президент предполагал внести в социальную политику на период профицитов, касались прежде всего среднего класса (а конкретнее, тех его представителей, кто получал образование, либо имел детей, либо создавал частные пенсионные счета⁷⁴²) и наиболее нуждающихся категорий населения (в области медицинского страхования, помощи детям из

⁷⁴⁰ *Сакс Дж.* Стоит ли хвалить Клинтона за процветание Америки? Независимая газета, 18 августа 2000 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ng.ru>.

⁷⁴¹ *LeLoup L., Long C., Giordano J.* President Clinton's Fiscal 1998 Budget: Political and Constitutional Paths to Balance// Public Budgeting and Finance. Spring 1998. P. 7.

⁷⁴² *The Pact Between Bill Clinton and Newt Gingrich.* May 29, 2008. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://usnews.com>.

бедных семей, способствования трудоустройству и обучению). В новых экономических условиях потребовалось, наряду с дальнейшим повышением эффективности федеральных медицинских программ «Медикэр» и «Медикейд», скорректировать последствия излишних сокращений их финансирования (что, собственно говоря, касалось и иных «перегибов» в урезании социальной сферы в целом). Необходимо было также вернуться к недоработкам ранее принятых законодательных актов, в особенности закона «О персональной ответственности и возможностях трудоустройства» от 1996 года и Закона о сбалансированном бюджете 1997 года. Наконец, неотложного решения требовал вопрос реформирования социального страхования и пенсионного обеспечения, который, как уже говорилось, был отложен «до лучших времен» еще в первый срок президентства Клинтона.

Несмотря на сопротивление республиканцев, аргументировавших свое недоверие к планам Клинтона, обнародованным в ежегодном послании 1997 года, наличием огромного долга и необходимостью платить по нему проценты (330 млрд долл.)⁷⁴³, президент вскоре после опубликования информации о достижении профицита лишь усилил наступление на оппозицию, увеличив «инвестирование в людей», так как именно это, по мнению Клинтона, являлось главной целью сбалансирования бюджета⁷⁴⁴.

Приоритетным для демократов направлением использования профицита было выбрано в тот момент финансирование общегосударственной пенсионной программы социального обеспечения, так как, согласно результатам исследования экономических советников президента, к 2030 году число американских пенсионеров должно было удвоиться⁷⁴⁵, что могло привести к коллапсу пенсионной системы или вынужденной бедности пенсионеров. Для обсуждения дальнейшего развития этой отрасли по инициативе президента в Белом доме в декабре 1998 года, спустя всего несколько недель после подписания главой государства сбалансированного

⁷⁴³ Representative J.C. Wattz Jr. Delivers the Republican Response to the President's State of the Union Message. February 4, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cnn.com>.

⁷⁴⁴ Economic Report of the President. Washington, 1998. P. 16.

⁷⁴⁵ Economic Report of the President. Washington, 1999. P. 37.

бюджета, была проведена конференция по социальному страхованию. В ходе ее работы был провозглашен ряд принципов функционирования пенсионной системы, основным из которых стала налоговая дисциплина, которая должна была позволить направлять излишки бюджета на обеспечение социального страхования всех нуждающихся в нем до тех пор, пока проблема не будет решена. Кроме того, система должна была гарантировать участие в ней всех американских граждан⁷⁴⁶.

Клинтон предлагал вкладывать большие средства для обеспечения достаточно высокими пенсиями представителей послевоенного поколения «беби-бума»: 60% – 62% бюджетных излишков⁷⁴⁷ за последующие 15 лет должны были быть направлены на финансирование целевого фонда социального страхования⁷⁴⁸, что составило бы примерно 2,3 трлн долл.

Кроме того, примерно 15% бюджетных излишков (около 38 млрд долл. в год) планировалось потратить на поддержанное республиканцами создание частных универсальных накопительных пенсионных счетов – Universal Savings Accounts – USA (их держателям предоставлялись дополнительные налоговые скидки)⁷⁴⁹, которые как бы выходили за пределы общегосударственной системы социального страхования и которые предполагалось использовать для выплаты пенсий малообеспеченным американцам. Вопросы пенсионного обеспечения в США и основные тенденции в этой области подробно рассмотрены в трудах Л. В. Лебедевой (в частности, в книге «США: государство и социальное обеспечение»⁷⁵⁰), поэтому не будем в данной работе останавливаться на них подробно.

Следующим немаловажным направлением использования профицита должно было стать развитие программы «Медикэр», куда планировалось

⁷⁴⁶ Remarks at the White House Conference on Social Security. December 8, 1998// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 02. Washington, 1998. Pp. 2138–2139.

⁷⁴⁷ Economic Report of the President. Washington, 1999. P. 4.

⁷⁴⁸ Целевые фонды – счета государственной казны, из которых выделяются средства на программы «Медикэр», «Медикейд» и социального страхования. Средства на эти счета поступают за счет подоходного налога с граждан, налога на льготы по программе социального страхования и процентов от акций целевого фонда.

⁷⁴⁹ Hager G., Pianin E. Clinton Details New Retirement Plan// Washington Post, April 15, 1999. P. A9.

⁷⁵⁰ Лебедева Л. Ф. США: государство и социальное обеспечение. Механизм регулирования. М., 2000.

направить 15% от него (примерно 550 млрд долл.)⁷⁵¹ – для продления на 10 лет деятельности целевого фонда программы. Лицам, ухаживающим за больными и престарелыми родственниками, должны были быть выделены налоговые льготы в размере 1000 долл.; саму программу «Медикэр» предлагалось распространить на лиц в возрасте от 55 до 65 лет⁷⁵². Небольшая часть профицита должна была пойти в частный сектор для поддержания целевых фондов системы в рабочем состоянии до 2055 года.

Сторонником вышеназванных инициатив выступал Роберт Рейч, написавший в своих мемуарах: «Я знал, что к социальному страхованию и «Медикэр» следует вернуться... мы не можем урезать то небольшое, что осталось от этих программ, еще больше»⁷⁵³.

Ряд членов демократической партии считали, что часть профицита необходимо потратить на погашение задолженности Соединенных Штатов перед другими государствами и международными организациями, в частности перед ООН; даже высказывалось мнение о том, что США могут исключить из этой организации в случае неуплаты долга⁷⁵⁴.

Кроме того, президент предлагал использовать часть профицита на дальнейшее развитие сферы образования, в частности, на подготовку детей к школе, на повышение качества подготовки школьных учителей, на улучшение учебных условий и расширение возможностей получения высшего образования. На данные инициативы Клинтон запросил более 50 млрд долл. в бюджете на 1998 год⁷⁵⁵.

Республиканцы же хотели потратить профицит в первую очередь на снижение на 10% ставок индивидуального подоходного налога для всех

⁷⁵¹ Harris J. Clinton: Devote Surplus to Social Security// Washington Post January 20, 1999. P. A1.

⁷⁵² Clinton W.J. Remarks at the Legislative Convention of the American Federation of State, Country and Municipal Employees. March 23, 1999// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 01. Washington, 1999. P. 435

⁷⁵³ Reich R. Locked in the Cabinet. Washington, 1998. P. 345.

⁷⁵⁴ Barr S., Hager G. GOP Drops Controversial Provisions from Spending Bill. Washington Post, October 8, 1998. P. A16.

⁷⁵⁵ Clinton W.J. Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. February 4, 1997// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 01. Washington, 1997. Pp. 110–111.

американцев⁷⁵⁶, а также на упрощение налоговой системы в целом. Во-вторых, они поддерживали увеличение финансирования системы федерального социального страхования, что должно было привести к возрастанию роли частных пенсионных фондов; в этом они в целом соглашались с предложениями президента, однако высказывались по этому поводу гораздо осторожнее, поскольку обещания Клинтона не внушали им доверия; стоит отметить, что, по сути, изначально это была республиканская инициатива, впоследствии умело перехваченная лидером демократической партии⁷⁵⁷. В третьих, члены республиканской партии выступали за увеличение оборонных расходов, а также поддерживали погашение неизменно растущего государственного долга⁷⁵⁸. Наконец, они были готовы пойти на реформы в сфере образования, однако гораздо менее затратные, чем предложенные президентом, и преимущественно финансируемые на штатном, а не на федеральном уровне.

Необходимо подчеркнуть, что Клинтон в своих предложениях, касающихся расходования профицита, опирался на опросы общественного мнения, согласно которым, 43% населения предлагали направить основную часть профицита на увеличение правительственных расходов, 30% – на выплату национального долга, 22% – на сокращение подоходного налога⁷⁵⁹.

Надо, впрочем, отметить, что, несмотря на разногласия, и президент, и конгресс, по-видимому, сходились во мнении о том, насколько важно для экономики страны в ближайшей перспективе избавиться от огромного госдолга, в уплату которого, согласно Закону о сбалансированном бюджете (в случае отсутствия в нем согласованных и утвержденных поправок), должен был автоматически поступать профицит. Ряд исследователей, однако, высказывают мнение, что властям тогда попросту не удалось договориться, поэтому уже в 1998 году госдолг, достигший к тому времени 5478 млрд

⁷⁵⁶ *Pianin E., Havemann J. Legislative Agenda Brings Two Sides Closer// Washington Post. January 20, 1999. P. A10.*

⁷⁵⁷ *Ibid.*

⁷⁵⁸ *Hager G. GOP Decades-old Era of Budget Deficits Ends. Washington Post, September 30, 1998. P. C10; Barr S., Hager G. GOP Drops Controversial Provisions from Spending Bill. Washington Post, October 8, 1998. P. A16.*

⁷⁵⁹ Gallup August 17–18, 1999. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gallup.com>.

долл., замедлил темпы роста вплоть до 2000 года (см. табл. 6А Приложений); при сохранении подобной тенденции (которая наблюдалась, по словам экономиста Роберта Самуэльсона, благодаря «полному бездействию властей»⁷⁶⁰) существовали реальные перспективы выплатить государственную задолженность за 10 – 15 лет⁷⁶¹.

Однако с мнением о пассивности власти можно поспорить: с 1998 по 2000 годы все же наблюдается увеличение темпов роста расходной части бюджета (см. табл. 4 Приложений), возрастают затраты на образование (см. табл. 1А Приложений), социальное страхование, «Медикейд» (см. табл. 3 Приложений), то есть на сферы, приоритетные для президента и исполнительной власти, завладевших бюджетной инициативой.

По достижении профицитного финансирования продолжалась активная деятельность правительства в области социального обеспечения малоимущих, несмотря на то, что, согласно исследованию группы экономических советников президента, с 1993 по 1996 годы произошли значительные сокращения числа получателей социальной помощи (см. табл. 5 Приложений), и этот процесс ускорился после принятия закона «О персональной ответственности и возможностях трудоустройства». По оценкам президентской стороны, такой результат на 40% был обусловлен экономическим подъемом, на 30% – реформами на местном уровне и еще на 30% – прочими факторами, такими, как, например, налоговая скидка для семей с невысоким уровнем дохода⁷⁶². Тем не менее, в 1998 году на медицинские страховки для бедных и безработных были выделены дополнительные 13 млрд долл.⁷⁶³. После неудачной попытки ввести всеобщее медицинское страхование президент стремился увеличить число застрахованных путем введения отдельных целевых программ для самых уязвимых категорий населения. Так, как уже говорилось, была создана

⁷⁶⁰ *Samuelson R.* Let Them Be Lame Ducks// *Newsweek*, February 7, 2000, p. 30.

⁷⁶¹ *Fisher P.* Clinton's Greatest Legislative Achievement? The Success of the 1993 Budget Reconciliation Bill// *White House Studies*. Washington, 2001. Volume 1, number 4. P. 492.

⁷⁶² *Economic Report of the President*. Washington, 1998. P. 267.

⁷⁶³ *Ibid.*

отдельная программа медицинских страховок для детей (SCHIP); кроме того, расширялась сфера действия программ социального вспомоществования: получателям пособий была оказана помощь в приобретении жилья, для них было увеличено финансирование транспортных услуг⁷⁶⁴.

7 января 1998 года были реализованы новые инициативы в области защиты детства. Администрация вложила 20 млрд долл. в детское социальное обеспечение (субсидии на охрану детства были удвоены), несмотря на то, что с 1993 по 1997 годы количество детей, нуждающихся в получении пособий от государства, сократилось с 9,6 до 7 млн человек⁷⁶⁵ (См. табл. 5 Приложений). Это произошло во многом благодаря успешному развитию экономики и отдельным реформам системы социального обеспечения в штатах, на которые они получили право от президента еще до принятия закона «О персональной ответственности и возможностях трудоустройства» 1996 года. Теперь на материальную помощь могло рассчитывать большее число детей из недостаточно обеспеченных семей с работающими родителями. Были предоставлены налоговые льготы образовательным учреждениям и компаниям, вкладывающим деньги в охрану детства; также улучшалось качество услуг, предоставляемых в этой области.

Закон о стимулах к выплате алиментов и его исполнению (Child Support Performance and Incentive Act of 1998) от 16 июля 1998 года привел к ужесточению контроля за отказавшимися от своих детей родителями⁷⁶⁶ и к тому, что количество средств, собранных для оказания помощи детям, выросло вдвое с момента вступления Клинтона в должность президента и

⁷⁶⁴ Supports for Low-income Families: States Serve a Broad Range of Families Through a Complex and Changing System: Report to the Chairman and Ranking Minority Member, Committee on Finance, U.S. Senate. By United States General Accounting Office. Washington, 2004. P. 8.

⁷⁶⁵ Indicators of Welfare Dependence. Annual Report to Congress. 2008. U.S. Department of Health and Human Services. P. A-9.

⁷⁶⁶ Child Support Performance and Incentive Act of 1998// Office of Child Support Enforcement. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.acf.hhs.org>.

достигло 16 млрд долл. к концу 2000 года, а число случаев установления отцовства утроилось⁷⁶⁷.

В соответствии с соглашением о трудоустройстве получателей социальной помощи, подписанным еще 20 мая 1997 года, в течение двух лет на это выделялось 3 млрд долл.; этими средствами до окончания второго президентского срока Клинтона воспользовались примерно 1,1 млн человек, а правительство наняло на государственную службу приблизительно пятьдесят тысяч человек⁷⁶⁸. (Справедливости ради надо отметить, что, по мнению Р. Рейча, данных мер оказалось явно недостаточно⁷⁶⁹).

Крупный финансовый пакет в первый (1998) бездефицитный год был направлен в сферу образования. В частности, увеличившееся в 1998 году на 324 млн долл.⁷⁷⁰ финансирование важной для Клинтона программы «Хэд старт» приблизило администрацию к цели вовлечь к 2002 году в программу миллион детей; в 1998 году произошло двукратное увеличение участников Начальной стадии этой программы⁷⁷¹. Всего же к 2000 году фонд программы составлял 5,3 млрд долл., увеличившись с 1993 года на 66%⁷⁷². Благодаря программе вице-президента А. Гора «Электронный уровень» («E-rate»), принятой еще в 1996 году, но получившей первое финансирование в начале второго срока Клинтона, в большом количестве школ появился Интернет⁷⁷³. Была поставлена цель обеспечить каждой школе к 2000 году доступ во Всемирную сеть, поскольку к тому времени она прочно вошла в жизнь американцев.

⁷⁶⁷ A History of the White House Domestic Policy Council, 1993 – 2001. Washington, 2001. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clintonlibrary.gov>.

⁷⁶⁸ Clinton W. J. Statement on Welfare Reform. August 22, 2000// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 02. Washington, 2000.P. 1673.

⁷⁶⁹ Рейч Р. Мы все теперь идем по Третьему Пути// Русский журнал, 15 декабря 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.russ.ru>.

⁷⁷⁰ Testimony on Administration for Children and Families' FY 1998 Budget by Olivia Golden. U.S. Department of Health and Human Services. April 10, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.hhs.gov>.

⁷⁷¹ Ibid.

⁷⁷² Statistical Abstract of the U.S. Washington, 2001. P. 135.

⁷⁷³ Clinton W. J. State of the Union 2000. January 27, 2000. // Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 01. Washington, 2000.P. 129.

В 1998 году свыше 500 млн долл.⁷⁷⁴ было выделено на программу «Цели 2000», это было почти на 400 млн долл. больше, чем в первый год функционирования программы. Забегая вперед, однако, отметим, что в 2000 году конгресс не утвердил очередной билль ассигнований на программу и она фактически перестала существовать, однако получала финансовую поддержку до официального аннулирования в декабре 2001 года⁷⁷⁵; всего же с 1994 по 2001 год на программу было истрачено более 2,6 млрд. долл.⁷⁷⁶ Итогом ее действия оказалась лучшая, чем прежде, подготовка детей к школе с точки зрения и их здоровья, и знаний; также улучшились показатели учащихся средней школы по математике и чтению, а число выпускников средней ступени примерно в половине штатов достигло 90%, чуть менее чем в 10 из них были зафиксированы значительные улучшения в данной области. В то же время результаты действия этой программы (как и многих других начинаний в области образования в США) были не во всем однозначны, о чем будет сказано позднее.

С 1995 по 1998 год, когда был принят закон «Об увеличении числа чартерных школ» (Charter School Expansion Act), в 13,3 раза (до 80 млн долл.)⁷⁷⁷ увеличилось государственное финансирование активно развивающейся системы чартерных школ, к 1999 году получивших распространение в 36 штатах и округе Колумбия; число этих школ по всей стране к 2000 году достигло 975⁷⁷⁸.

В 1998 году продолжали вводиться все новые программы в сфере образования. Общественные учебные центры 21 века (21 Century Community Learning Centers), созданные на базе государственных школ, расширили образовательные возможности в виде внеклассных занятий и летних

⁷⁷⁴ U.S. Department of Education FY 1999 Annual Plan – February 27, 1998. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www2.ed.gov>.

⁷⁷⁵ Veneziani D., Dugan J. Goals 2000: Educate America Act. Curriculum Evaluation. June 29, 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.curriculumevaluation09.blogspot.ru>.

⁷⁷⁶ Economic Report of the President. Washington, 2001. P. 220.

⁷⁷⁷ Economic Report of the President. Washington, 1998. P. 99.

⁷⁷⁸ Statistical Abstract of the U.S. Washington, 2001. P. 145.

программ для 1,3 миллиона детей⁷⁷⁹. В центрах, расположенных в 47 штатах, велась также учебная работа со взрослыми и инвалидами, проводилась профилактика наркомании. Фонды «Центров XXI века» оплачивали многие образовательные программы, например по повышению грамотности и знаний математики⁷⁸⁰. Программа «Америка читает» была направлена на подготовку детей к обучению в школе и прививанию им навыков чтения к окончанию начальной школы. Каждый штат вел программу самостоятельно, к участию в ней привлекались студенты университетов, в том числе и наиболее крупных, что расценивалось как частичная занятость и, соответственно, оплачивалось⁷⁸¹.

Пересмотренный ранее, 4 июня 1997 года, Закон об образовании для людей с ограниченными возможностями (IDEA, подписан еще Бушем в 1990 году), привел к увеличению числа инвалидов, обучающихся вместе с основной массой детей и участвующих во внеклассных занятиях. При пересмотре акцент был сделан на то, чтобы дети-инвалиды получили возможность учиться по такому же учебному плану, как и остальные школьники, а также на увеличение участия родителей в учебном процессе таких детей⁷⁸².

В разработке вышеназванных мер активно участвовал министр образования Р. Райли, признававший необходимость развития этой сферы для прогресса страны: «Образование – это мотор, движущий нашу экономику»⁷⁸³.

В область образования продолжала внедряться система льгот и скидок. Функционировавшая с 1998 года программа «Надежда» (HOPE), сделавшая 13-ые и 14-ые годы обучения обязательными, предоставляла скидку на обучение после школы в течение двух лет. Средняя сумма ее составляла 1200 долл., максимальная – 1800 долл., а на Среднем Западе

⁷⁷⁹ Economic Report of the President. Washington, 1998. P. 382.

⁷⁸⁰ Подробнее см. U.S. Department of Education. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ed.gov>.

⁷⁸¹ America Reads. America Counts. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.steinhardt.nyu.edu>.

⁷⁸² IDEA 1997. The Law. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www2.ed.gov>.

⁷⁸³ Applebome P. Better Schools, Uncertain Returns. New York Times, March 16, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

студенты могли рассчитывать на сумму почти вдвое большую⁷⁸⁴. «Надежда» была создана по образцу программы с таким же названием, действовавшей с 1993 года в штате Джорджия; существенным отличием федеральной инициативы было то, что успеваемость студента не была основным критерием, необходимым для получения скидки.

Была изменена система налогообложения оплаты «послешкольного» обучения: не облагались налогом первые 10 тыс. долл., потраченные на учебу в колледже, где обучалось 67% выпускников средних школ, что превысило показатели 1992 года на 10%⁷⁸⁵. Также была введена программа «Налоговая скидка на обучение в течение жизни» (Lifetime Learning Credit), которая давала скидку в размере 20% на налоги с первых потраченных 5 тыс. долл., а после 2002 года – с первых 10 тыс. долл., вложенных в образование, за пределами двухлетнего обучения в колледже или для тех, кто проходил курс обучения не полностью⁷⁸⁶.

7 октября 1998 года были приняты поправки к закону, касавшиеся высшего образования. Самым главным новшеством в этой области стало введение дискреционной программы для подготовки бедных подростков к колледжу (Gaining Early Awareness and Readiness for Undergraduate Programs – «GEAR UP»)⁷⁸⁷, по которой штатам предоставлялись шестилетние субсидии, становившиеся доступными для малообеспеченных школьников начиная с седьмого класса. Также учащиеся получили возможность выигрывать гранты на обучение в колледже. Кроме того, были снижены процентные ставки по кредитам на обучение, что позволило студентам экономить 50 долларов с каждой тысячи кредита. Также были расширены контакты между колледжами и школами для повышения уровня подготовки учителей.

⁷⁸⁴ Clark K. The Hope Scholarship. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.collegesavings.about.com>.

⁷⁸⁵ U.S. Department of Education Strategic Plan, 1998 – 2002. September 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www2.ed.gov>.

⁷⁸⁶ Ibid.

⁷⁸⁷ About GEAR UP. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.edpartnerships.org>.

В 1998 году также были увеличены с 3 (эта цифра была установлена еще в 1978 году) до 3,125 тыс. долл. на одного человека стипендии имени сенатора К. Пелла (Pell Grants), предоставлявшиеся студентам колледжей с 1965 года, а фонд программы вырос с 7,3 до 7,7 млрд долл; в 1999 году он увеличился еще на 248 млн долл⁷⁸⁸. Объем федеральной помощи студентам в рамках грантов Пелла увеличился с 1997 года по 2000 год на 24,5 %, достигнув 7,9 млрд долл.; всего же на студенческую помощь из федерального бюджета в 1998 году было потрачено 43 млрд долл. (на 21,5% больше, чем в 1995 году); а к 2000 году эта сумма увеличилась до 46,9 млрд долл.⁷⁸⁹. Однако федеральные ассигнования, как уже говорилось, не шли в сравнение с суммой 237,8 млрд долл.⁷⁹⁰ (включающей затраты штатов, местных органов власти, частных пожертвований), вложенных в США в 1977 году в высшее образование; и к 2000 году эта сумма еще увеличивалась на 8,4%, достигнув величины 257,8 млрд долл.⁷⁹¹.

«Профицитные» годы, ставшие этапом особого внимания к образованию в США за последние 30 – 50 лет⁷⁹² (о чем свидетельствуют возросшие на 40% в период с 1977 по 2000 год общие расходы на обучение, достигшие величины 646,8 млрд долл.⁷⁹³), продемонстрировали особое значение именно высшего образования для повышения уровня жизни и доходов населения. У обладателей вузовских дипломов доход в среднем был на 60% выше, чем у выпускников средней школы⁷⁹⁴. Администрация затратила немало усилий на увеличение финансирования фундаментальных и прикладных научных исследований. Расходы на исследовательские программы университетов увеличились с 18,5 млрд долл. в 1998 году до 21,2 млрд долл. в 2000 году⁷⁹⁵.

⁷⁸⁸ Budget of the United States Government. Fiscal Year 1999. Washington, 1998. P.105.

⁷⁸⁹ Statistical Abstract of the U.S. Washington, 2000. P. 172.

⁷⁹⁰ В долларах 2000 г.

⁷⁹¹ В долларах 2000 г.; Statistical Abstract of the U.S. Washington, 2001. P. 133.

⁷⁹² Клинтон Б. Моя жизнь. С. 848.

⁷⁹³ В долл. 2000 г.

⁷⁹⁴ Education and the Economy. An Indicators Report. Washington, 1997. Pp. 18–20.

⁷⁹⁵ Statistical Abstract of the U.S. Washington, 2000. P. 135, Statistical Abstract of the U.S. Washington, 2002. P. 135.

Развитие инфраструктуры в наукоемких информационных отраслях должно было помочь каждому ребенку пользоваться Интернетом к 12-летнему возрасту и получать образование как минимум в течение 14 лет, вследствие чего двухгодичное обучение в колледже должно было стать таким же всеобщим, как и в школе⁷⁹⁶; стоит отметить, что последнее было осуществлено уже в 1998 финансовом году.

Надо подчеркнуть, что образование быстро превращалось из категории культурной в экономическую, в средство формирования «человеческого капитала» – необходимого звена «экономики знаний». Затраты государства на образование людей перестали восприниматься в условиях современной экономики как «издержки»; они превратились в необходимые инвестиции в будущее развитие⁷⁹⁷. Подобный новый подход к человеку как к движущей силе «экономического механизма» обуславливал и иное, нежели прежде, отношение к социальной деятельности – не как к благотворительности, а как к средству стимулирования трудовой активности и помощи в реализации трудового потенциала. Надо отметить, что новые реалии в развитии экономики не всегда находили понимание у консервативно настроенного большинства конгресса, по традиции стремившегося «урезать» социальные расходы бюджета.

Возвращаясь к наметившейся в американской экономике тенденции устойчивого профицита, связанной с ней корректировке прежнего «дефицитного» курса и устранению временного недофинансирования социальных статей бюджета, надо обратить внимание на то, что, несмотря на очевидные успехи, действия президента и администрации носили достаточно осторожный и выборочный характер.

Очевидно, что для сбалансирования бюджета президенту все же приходилось идти на сокращение финансирования некоторых приоритетных для него отраслей социального развития, поскольку иначе он столкнулся бы с

⁷⁹⁶ Economic Report of the President. Washington, 1998. P. 16.

⁷⁹⁷ Сунян В.Б. Человеческий капитал в «экономике знаний»// Россия и Америка в XXI веке. № 3, 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.rusus.ru](http://www.rusus.ru).

непреодолимым сопротивлением со стороны республиканского конгресса, не позволившему бы главе государства провести многие из его инициатив; и он встретился бы с недоверием избирателей, ждавших сбалансирования бюджета как важного для них показателя успешной и эффективной модели управления государством. Теперь, в новых условиях, президент начал работать над отменой ряда мер, ограничивавших финансирование социальных программ.

В первую очередь это касалось программы «Медикэр», для которой спустя 11 месяцев после вступления в силу Закона о сбалансированном бюджете были зафиксированы самые низкие темпы роста расходов за весь период ее функционирования⁷⁹⁸. Для команды президента это послужило сигналом того, что урезание расходов на «Медикэр» было проведено слишком поспешно и ряд сокращенных статей расходов необходимо откорректировать.

В 1998 году на рассмотрение палаты представителей У. Томасом был вынесен законопроект, пересматривавший положения Закона о сбалансированном бюджете; примечательно, что у этой инициативы было 75 соавторов. После незначительных доработок билль прошел обе палаты конгресса и 29 ноября 1999 года был подписан президентом. В этом билле, вошедшем в историю под названием Закона об усовершенствовании положений Закона о сбалансированном бюджете (Balanced Budget Refinement Act, BBRA), пересматривалось финансирование программ «Медикэр», «Медикейд» и медицинских страховок для детей. Согласно этому закону, в совокупности за пять лет программам возвращалось 17 млрд долл., а за десятилетний срок восстанавливалось 27 млрд долл. сокращений, введенных в 1997 году⁷⁹⁹.

Самый большой объем возвращенных средств направлялся учреждениям, оказывавшим помощь по программе «Медикэр», – 1,4 млрд

⁷⁹⁸ Health Care Spending Growth Rates Stay Low in 1998. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.archive.hhs.gov>.

⁷⁹⁹ Summary of the Balanced Budget Act Relief Package. American Hospital Association. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.aha.org>.

долл. за пятилетний срок, при этом организации, связанные с амбулаторным лечением (урезание финансирования их деятельности было особенно значительным в 1997 году), дополнительно получали 1,3 млрд долл.⁸⁰⁰. Больницам в общей сложности возвращалось почти 4 млрд долл. за период с 2000 по 2005 годы⁸⁰¹, в том числе и на финансирование различных образовательных мероприятий в медицинской области (600 млн долл.)⁸⁰². Важной мерой было и то, что ранее разрешенный лимит в 96 часов на госпитализацию пациента в течение всего срока его участия в программе по новым условиям заменялся на аналогичный лимит ежегодно.

Забегая вперед отметим, что в декабре 2000 года был принят Закон об объединенных ассигнованиях 2001 года (the Consolidated Appropriations Act of 2001), частью которого стал Закон об улучшении и защите льгот по программам «Медикэр», «Медикейд» и программе медицинских страховок для детей (Medicare, Medicaid and SCHIP Benefits Improvement and Protection Act of 2000). Согласно этому закону, увеличивались федеральные расходы на ряд социальных программ, в первую очередь – на основные компоненты программ «Медикэр» (более чем на 32 млрд долл. за ближайший пятилетний срок); по прогнозам, суммарное увеличение должно было достигнуть 17 млрд долл. за первые 5 лет и еще 15,1 млрд долл. – за следующую пятилетку; такая сумма подсчитывалась в сочетании с экономией по программе «Медикейд»⁸⁰³.

Важной задачей для президента было исправление ряда наиболее беспокоивших его недоработок преобразования системы социального обеспечения 1996 года. Так, в соответствии с законом 1996 года «О персональной ответственности и возможностях трудоустройства» выплаты по программе Дополнительного социального дохода (Supplemental Security

⁸⁰⁰ Summary of the Balanced Budget Act Relief Package. American Hospital Association. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.aha.org>.

⁸⁰¹ *Ibid.*

⁸⁰² *Ibid.*

⁸⁰³ Congressional Research Service. Medicare Provisions in the Medicare, Medicaid and SCHIP Benefits Improvement and Protection Act of 2000. May 24, 2001. P. 4.

Income – SSI) были прекращены для 500 тысяч легальных иммигрантов⁸⁰⁴; согласно двухпартийному бюджетному соглашению 1997 года иммигранты-инвалиды получили больше привилегий, чем престарелые, поэтому было решено, что иммигранты, зарегистрированные до 1 июня 1997 года, не будут лишены помощи, при этом за штатами было оставлено право прекращать выплаты для престарелых, но дееспособных иммигрантов⁸⁰⁵. В бюджете на 1998 год Клинтон предложил конгрессу восстановить 14% социальных выплат для легальных иммигрантов⁸⁰⁶, урезанных в рамках реформы социального обеспечения 1996 года. Большинство республиканцев выступили против этого, однако законопроект прошел конгресс, и социальное страхование, и продовольственные талоны действительно были гарантированы некоторым категориям иммигрантов, в том числе детям, а также пожилым и недееспособным.

Кроме того, еще в 1993 году Клинтон запрашивал у конгресса расширения программы выдачи продовольственных талонов легальным иммигрантам, и он одобрил многие предложения президента. В частности, в 1996 году в процессе реформы системы социального обеспечения количество выдаваемых талонов на питание было сокращено, но в 1998 году Клинтон добился восстановления части из них⁸⁰⁷, а позже, в 2000 году, были изданы новые правила, еще больше расширившие сферу применения талонов⁸⁰⁸. Теперь штаты получили возможность расширять список программ, получатели финансовой помощи по которым могли также рассчитывать на получение продовольственных талонов; ранее совместимых с ними программ общественной помощи было крайне мало.

⁸⁰⁴ Parrott T., Kennedy L., Scott C. Noncitizens and the Supplemental Security Income Program// Social Security Bulletin. Vol. 61. No. 4, 1998. P. 10.

⁸⁰⁵ Ibid. P. 15.

⁸⁰⁶ Welfare Reform. Treatment of Legal Immigrants// Harvard Law Review. Vol. 110, No. 5 (March 1997), p. 1192.

⁸⁰⁷ Carmody J., Dean S. New Federal Food Stamp Restoration for Legal immigrants: Implications and Implementation Issues. Center on Budget and Policy Priorities. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbpp.org>.

⁸⁰⁸ Falk G., Aussenberg R. The Supplemental Nutrition Assistance Program: Categorical Eligibility// Congressional Research Service Report for Congress, March 2, 2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fas.org>.

Продолжая преобразования в социальной политике, в конце сентября 1999 года Клинтон наложил вето на последнее предложение республиканцев по снижению налогов, посчитав его «слишком большим и раздутым»⁸⁰⁹. В соответствии с выдвинутой инициативой произошло бы сокращение налогов для среднего класса почти на 800 млрд долл. и, следовательно, повлекло бы за собой значительное уменьшение ассигнований на образование и здравоохранение, в частности на целевые фонды. Таким образом, хотя ряд исследователей считали, что президент готов был пойти на более существенные налоговые сокращения, это было не совсем верно. Клинтон дал понять, что приоритетным в области расходования профицита для него является погашение государственного долга⁸¹⁰.

В 1999 году предпринимались дальнейшие меры в области повышения качества и эффективности образовательной деятельности, в особенности в области школьной подготовки, которая, как уже говорилось, в силу сложившихся традиций (отсутствия общих образовательных программ, единого источника финансирования, государственных образовательных стандартов⁸¹¹) не обеспечивала должного уровня и глубины знаний по сравнению со школьниками-иностранцами⁸¹².

В целях улучшения качества системы образования и успеваемости учащихся и постепенного введения единых образовательных стандартов 29 апреля 1999 года был подписан Закон о гибком партнерстве в области образования (Education Flexibility Partnership Act – Ed Flex)⁸¹³, предоставлявший дополнительное государственное финансирование школьным учреждениям, которые хотели бы реализовывать государственные программы (таких программ было более десяти), имея возможность выбора; взамен школы должны были активнее стремиться добиваться высокой

⁸⁰⁹ Клинтон Б. Моя жизнь. С. 975.

⁸¹⁰ Pianin E., Babington C. Clinton Vetoes GOP Tax Cut Bill// Washington Post, September 24, 1999. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.washingtonpost.org>.

⁸¹¹ Сунян В.Б. Человеческий капитал в «экономике знаний»// Россия и Америка в XXI веке. № 2, 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rusus.ru>.

⁸¹² Лютов А.А. Сфера образования – ключевое направление социальной политики США// Россия и Америка в XXI веке. № 2, 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rusus.ru>.

⁸¹³ Public Law 106–25. 106th Congress. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov>.

успеваемости своих учеников и более обстоятельно отчитываться об этом перед соответствующими федеральными органами, в первую очередь перед министерством образования. В этом же году после успешного функционирования программы «Америка читает» было решено ввести аналогичную программу под названием «Америка считает» в области математики, помогающую каждому школьнику к концу 8 класса добиться необходимого уровня знаний по алгебре и геометрии⁸¹⁴.

В 1999 году более 1 млрд долл. было ассигновано на доказавшую свою эффективность меру – снижение численности учеников в классе до 18 человек; уже в том же году в небольших классах обучалось 1,7 млн учащихся, в которых работали 29 тыс. дополнительно нанятых учителей⁸¹⁵.

О дальнейшем расширении финансирования сферы образования свидетельствует и то, что в 1999 году 5 млн студентов получили скидку по программе «Надежда»⁸¹⁶. Также работодатели, предлагающие образовательные программы для сотрудников, не имеющих базовых навыков, теперь имели 10-процентную налоговую скидку⁸¹⁷. В целом инвестиции в технологии в сфере образования выросли с 23 млн долл. в 1993 до 769 млн долл. в 2000 году; в 1994 году 35% школ имели доступ в Интернет, в 2000 году – 94%⁸¹⁸. Основные программы образования и повышения квалификации получили в 1999 году на 81% больше средств, чем в 1993 году, и на 11% больше, чем в предыдущем⁸¹⁹.

Если же говорить о средствах, выделенных федеральным правительством на профессиональное обучение и помощь в трудоустройстве граждан, то значительное (на 6,4%) увеличение ассигнований в 1998 – 1999 годах затем продолжилось в 2000 году, достигнув 15,315 млрд долл. (см. табл. 1А Приложений). В соответствии с Законом об инвестициях в рабочую силу министерство труда, обязанное отныне информировать потерявших

⁸¹⁴ America Reads. America Counts. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.steinhardt.nyu.edu>.

⁸¹⁵ Economic Report of the President. Washington, 2000. P. 153.

⁸¹⁶ Economic Report of the President. Washington, 1999. P. 4.

⁸¹⁷ Ibid. P. 107.

⁸¹⁸ Budget of the United States Government. Fiscal Year 2000. Washington, 1999. P. 67.

⁸¹⁹ Budget of the United States Government. Fiscal Year 1999. Washington, 1998. P.53.

работу граждан обо всех государственных программах подготовки и переподготовки кадров, могло обеспечивать более эффективное содействие в трудоустройстве.

Возвращаясь к политике в области социального обеспечения, отметим, что и здесь получателей пособий ждали меры, стимулирующие к скорейшему поиску работы и трудоустройству, причем носящие весьма жесткий характер.

В октябре 1999 года вступили в силу новые правила выдачи грантов по программе «Временная помощь нуждающимся семьям»: в первую очередь было изменено определение слова «помощь» — под ней стало подразумеваться только «удовлетворение текущих насущных потребностей»⁸²⁰. Во избежание злоупотреблений денежную помощь постепенно стали заменять продовольственной и различными услугами⁸²¹.

В соответствии с новыми правилами перестали финансироваться семьи, работающие родители в которых имели низкие доходы, для них прекратили выделять средства на образование и программы переквалификации. При этом из сферы действия программы не исключались случаи, когда получатели «участвовали в рабочих мероприятиях», то есть предпринимали какие-либо действия, связанные с поиском работы, или трудились в государственном секторе, добавляя при этом заработок к сумме выплат по программе⁸²². В отдельный пункт выделялись (и, соответственно, финансировались) так называемые случаи «только дети», то есть семьи без родителей; семьи, в которых родители не являлись гражданами США и, следовательно, не могли претендовать на помощь; или случаи, когда родители вышли за пределы пятилетнего срока получения пособий или

⁸²⁰ Department of Health and Human Services. Administration for Children and Families. Temporary Assistance for Needy Families Program (TANF); Final Rule. Volume 64, Number 69. April 12, 1999. P. 17921.

⁸²¹ Войтенкова Г.Ф., Лебедева Е.В. Социальная поддержка семей с детьми в США// «Народонаселение», 2007, № 4. С. 98 – 99.

⁸²² Department of Health and Human Services. Administration for Children and Families. Temporary Assistance for Needy Families Program (TANF); Final Rule. Volume 64, Number 69. April 12, 1999. P. 17758.

получали помощь по другой, более выгодной для них, программе (например для инвалидов)⁸²³.

29 ноября 1999 года был подписан закон «Об улучшении стимулов к труду» (Work Incentives Improvement Act of 1999⁸²⁴), согласно которому состоялось продление до 2001 года налоговых скидок на заработанный доход для тех, кто отказался от пособий и нашел работу. Закон, нацеленный главным образом на помощь в трудоустройстве инвалидов, предусматривал меры по улучшению инфраструктуры, облегчающие условия работы людей с ограниченными возможностями, а также сохранению за ними (правда, в несколько урезанном размере) страховок по программам «Медикэр» или «Медикейд»⁸²⁵.

Резюмируя вышесказанное, хотелось бы обратить внимание на явную противоречивость принятых с интервалом в 1 месяц решений: гуманная и разумная помощь инвалидам соседствовала с достаточно жесткими мерами в отношении бедных семей с детьми, не имевших, как правило, возможности найти высокооплачиваемую работу и одновременно лишавшихся федеральной поддержки⁸²⁶.

Уступка консервативному нажиму, как уже говорилось выше, в наиболее наглядной форме проявилась именно в проведении в жизнь программы «Временная помощь нуждающимся семьям», заменившей одну их наиболее значимых федеральных программ «Помощь семьям с детьми на иждивении». Как было отмечено выше, (см. табл. 3, 5 Приложений), количество получателей пособий и финансирование программы «Временная помощь нуждающимся семьям» неуклонно снижалось с 1998 года (момента ввода ее в действие). Однако если в конце 1990-х годов такое снижение можно было объяснить падением безработицы и бедности на фоне экономического бума, то, забегаая вперед, мы увидим (см. табл. 5

⁸²³ Department of Health and Human Services. Administration for Children and Families. Temporary Assistance for Needy Families Program (TANF); Final Rule. Volume 64, Number 69. April 12, 1999. P. 17758.

⁸²⁴ Work Incentives Improvement Act of 1999. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.govtrack.us>.

⁸²⁵ Ibid.

⁸²⁶ Войтенкова Г.Ф., Лебедева Е.В. Социальная поддержка семей с детьми в США// «Народонаселение», 2007, № 4. С. 98 – 99.

Приложений), что в 2004 году при вновь возросших уровнях этих показателей число участников программы и объемы ее финансирования продолжали уменьшаться (для сравнения в 1997 году, в период действия прежней программы, когда уровни безработицы и бедности примерно соответствовали показателям 2004 года, количество получателей пособий и объем выделяемых средств более чем в 2 раза превышали показатели новой программы 2004 года). Все это могло свидетельствовать лишь о постепенном свертывании федеральной помощи бедным семьям, что, по существу, напрямую противоречило декларируемой федеральной поддержке материнства и детства в США.

Федеральное правительство, ограничивая сроки выдачи пособий, лишая многих получателей помощи (в том числе матерей-одиночек) возможности получить пособие по безработице⁸²⁷, как уже говорилось ранее, перекладывало финансовую ответственность за дальнейшую судьбу неимущих на штаты и местные органы власти. В то же время сравнение структуры финансирования социальной сферы (включая доли штатов и местных администраций) до и после преобразования системы социальной поддержки населения показывает, что федеральная часть не уменьшилась, а осталась практически постоянной (75,9% в 1995 году⁸²⁸ и 75,2% в 2010 году⁸²⁹).

Это означает, что, несмотря на возросшую ответственность, не увеличилась и доля суммарных затрат штатов и местных властей; со временем, однако, изменилось соотношение этих трат: увеличилась доля штатов в пенсионных расходах, в затратах на выплату пособий; уменьшилось их участие в ассигнованиях на оплату медицинских услуг. Одновременно новое законодательство⁸³⁰ давало штатам бóльшую свободу в расходовании «социальных» федеральных грантов и в установлении своих правил

⁸²⁷ Войтенкова Г.Ф., Лебедева Е.В. Социальная поддержка семей с детьми в США// «Народонаселение», 2007, № 4. С. 99.

⁸²⁸ US Census 2000. Social Welfare Expenditures by Source of Funds and Public Program. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.allcountries.org>.

⁸²⁹ Рассчитано по: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.governmentspending.com>.

⁸³⁰ Закон об инвестициях в рабочую силу.

предоставления помощи. Что же касается федеральных структур, то они по-прежнему переводили свою часть средств в социальные фонды штатов, однако лишались прежней возможности контроля за их расходованием и ведением социальной работы на местах.

Так, проведенные в 2002 году исследования⁸³¹ продемонстрировали явную недостаточность информации о получателях пособий, которой располагает Министерство здравоохранения и социальной защиты, курирующее проведение в жизнь программы «Временная помощь нуждающимся семьям». Был отмечен также явный недостаток сведений о судьбе бывших получателей помощи, исчерпавших временной лимит ее предоставления.

Немногие имеющиеся данные, например информация Института Урбанистики (Urban Insititute), свидетельствуют о том, что значительное число людей, получающих субсидии, и тех, кто прекратил их получать, жили в бедности, испытывая трудности с оплатой жилья, коммунальных услуг и покупкой продуктов питания. За период с 1997 по 2002 годы число таких семей увеличилось втрое. Это объяснялось тем, что большинство американцев, покидающих ряды получателей помощи, не могли получить хорошо оплачиваемую работу из-за низкого уровня образования и профессиональной подготовки и им нередко при трудоустройстве платили зарплату ниже, чем другим работникам. По состоянию на 1999 год лишь 35% получавших социальные пособия нашли работу с зарплатой примерно в 1600 долл. в месяц, в то время как остальные участники программы получали вдвое меньше⁸³². Кроме того, положение со временем ухудшалось: семьи, лишившиеся государственных субсидий в 2002 году, чаще нуждались в дополнительной государственной поддержке в виде талонов на питание, медицинской страховки и дотаций на детский сад, чем семьи, лишившиеся этих субсидий в 1997 году.

⁸³¹ Grogger J., Karoly L., Klerman A. DRV-2676-DHHS, July 2002. Consequence of Welfare Reform: a Research Synthesis. Administration of Children and Families. U.S. Department of Health and Human Services. Pp. xiii-xvii.

⁸³² Peterson I. Welfare Reform Is a Success, So Voters Are Led to Believe// New York Times, November 21, 1999. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

Уже в 2002 году, наряду с положительными следствиями преобразований 1996 года (увеличением занятости и доходов реципиентов «Временной помощи нуждающимся семьям»), был выявлен и ряд настораживающих фактов (ухудшение уровня жизни подростков в семьях-получателях «Временной помощи нуждающимся семьям», проблемы с обучением, уменьшение среди них доли тех, кто пользуется услугами «Медикейд»⁸³³), что свидетельствовало о явно недостаточном благосостоянии работающих родителей, которым пособие уже тогда не позволяло достойно содержать, лечить и учить подросших детей.

С тех пор положение вновь изменилось в негативную сторону. Так, повторные социологические исследования показали, что к 2005 году общее число бедных семей, которые могли претендовать на получение помощи по программе «Временная помощь нуждающимся семьям», временно снизившись в 1998 – 2000 годах, затем вновь приблизилось к «дореформенному» уровню (около 6 млн⁸³⁴). Падение же к этому времени реального числа семей-участников «Временной помощи нуждающимся семьям» до 1,7 млн (о чем говорилось выше) было связано, как показали исследования, прежде всего с тем, что бедные семьи отказывались от участия в программе в связи с неудовлетворительными условиями, на которых предоставлялась помощь (ужесточение правил отработки пособий, трудоустройства, предоставления единовременных выплат вместо ежемесячных и пр.⁸³⁵). Следует упомянуть и о небольших размерах пособий, которые в ряде штатов неуклонно уменьшались, так как начисления производились без учета инфляции.

Итоги проведенных в 1996 – 2000 годах преобразований социальной сферы показали, что такой немаловажный «индикатор» успешности проведенных реформ, как количество наиболее незащищенных граждан

⁸³³ TANF Implications of Changes in Participation Rates. Statement of Kay Brown. Testimony before the Subcommittee on Income Security and Family Support. House of Representatives, Committee of Ways and Means. March 11, 2010. P. 3.

⁸³⁴ *Ibid.* P. 4.

⁸³⁵ *Ibid.* P. 1.

(бедных детей), уменьшившись в период экономического бума (с 21% в 1995 году до 16% в 2000 году⁸³⁶), затем снова увеличился до 19% в 2008 году параллельно с ростом безработицы и бедности; забегая вперед, отметим, что по состоянию на начало 2001 года в США оставалось примерно 7 миллионов детей, не охваченных действием ни вышеупомянутой программы, ни «Медикейд», ни других частных медицинских планов⁸³⁷, а к концу первого десятилетия XXI века при безработице 9,6%⁸³⁸ и бедности 15,1%⁸³⁹ количество бедных детей вновь достигло «дореформенного» уровня 22%⁸⁴⁰, что говорит о недостаточной эффективности принятых мер.

Надо, впрочем, отметить, что к концу своего президентства Клинтон постарался исправить положение в сфере охраны детства: расходы в этой области выросли в 2000 году почти на четверть по отношению к 1999 году⁸⁴¹. За три года функционирования программы страховок для детей (SCHIP) она охватила 2 миллиона человек. Всего же президентом в качестве окончательной цели программы была заявлена цифра в 5 миллионов ранее незастрахованных детей⁸⁴².

Поскольку для президента чрезвычайно важным было мнение рядовых американцев о проводимых им социальных преобразованиях, в своих официальных документах он часто приводил цитаты участников данной программы. В частности, Эвелин Алварado, жительница Калифорнии, дала весьма положительную оценку этой инициативе Клинтона: «Эта программа подобна чуду... Благодаря ей мы с мужем можем быть уверены, что наши

⁸³⁶ TANF Implications of Changes in Participation Rates. Statement of Kay Brown. Testimony before the Subcommittee on Income Security and Family Support. House of Representatives, Committee of Ways and Means. March 11, 2010. P. 1.

⁸³⁷ Families USA. The Health Care Safety Net: Millions of Low-income People Left Uninsured. July 2001. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.familiesusa.org>.

⁸³⁸ U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://stats.bls.gov>.

⁸³⁹ US Census Bureau 2011. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://census.gov>.

⁸⁴⁰ Watson D. Child Poverty in America. More than 16 Million American Children Below to Official Poverty Line// Global Research, July 14, 2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://globalresearch.ca>.

⁸⁴¹ Budget of the United States Government. Fiscal Year 2001. Washington, 2000. P.77.

⁸⁴² Clinton W.J. Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. January 27, 2000// Public papers of the Presidents. W.J. Clinton. 2000, Book 1. Washington, 2000. P. 129.

дети вырастут здоровыми»⁸⁴³. Стоит подчеркнуть, что до появления в 1997 году программы детского медицинского страхования ее трое детей в возрасте от 8 до 13 лет в течение восьми лет вообще не имели страховок и посещали врачей только в случае острой необходимости. Однако нужно понимать, что при всем положительном влиянии программы на ситуацию в области охраны детства по состоянию на начало 2001 года в США оставалось примерно 7 миллионов детей, не охваченных действием ни вышеупомянутой программы, ни «Медикейд», ни других частных медицинских планов⁸⁴⁴.

Возвращаясь к бюджетному процессу, видим, что в феврале 2000 года администрация Клинтона – Гора представила конгрессу свой план использования профицитов: предлагалось потратить их на увеличение финансирования пенсионного обеспечения (перевести в фонд программы 690 млрд долл. за пятилетний срок) и программы «Медикэр» (432 млрд долл. за десятилетний срок, что эквивалентно половине суммы профицита без учета социального страхования)⁸⁴⁵, а также для погашения долга федерального правительства (за 10 лет – 350 млрд долл. профицита без учета социального страхования; было обещано, что страна освободится от госдолга к 2013 году)⁸⁴⁶. Остальные средства предполагалось направить на сокращение федеральных налогов (256 млрд долл. за 10 лет)⁸⁴⁷.

15 декабря 2000 года после острой политической борьбы, связанной с президентскими выборами, было заключено пакетное соглашение президента с конгрессом по бюджету, что стало последней законодательной победой Клинтона. Вследствие этого было увеличено финансирование различных образовательных инициатив. Так, более миллиарда долларов было выделено на ремонт и модернизацию не соответствующих нормам школ, 600 млн долл.

⁸⁴³ The Clinton-Gore Administration: a Record of Progress. Eight Years of Peace, Progress and Prosperity. Washington, 2001. P. 54.

⁸⁴⁴ Families USA. The Health Care Safety Net: Millions of Low-income People Left Uninsured. July 2001. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.familiesusa.org>.

⁸⁴⁵ Budget for Fiscal Year 2001. Maintaining Fiscal Discipline While Making Key Investments. Summary Documents. Washington, February 7, 2000. Overall Framework for the FY2001 Budget. Pp. 2, 10.

⁸⁴⁶ Budget for Fiscal Year 2001. Maintaining Fiscal Discipline While Making Key Investments. Summary Documents. Washington, February 7, 2000. Summary. P. 3.

⁸⁴⁷ Budget for Fiscal Year 2001. Maintaining Fiscal Discipline While Making Key Investments. Summary Documents. Washington, February 7, 2000. Overall Framework for the FY2001 Budget. P. 19.

было направлено на развитие обучающих центров⁸⁴⁸. Произошло самое большое увеличение финансирования программы «Хэд старт» за всю ее историю (фонд программы возрос еще на 13% по сравнению с предыдущим годом и на 90% по сравнению с 1993 годом⁸⁴⁹), а также программы по информированию школьников с ограниченными финансовыми возможностями о способах продолжения учебы после окончания школы («GEAR UP»). Изначально созданная для помощи 750 тыс. учеников средней школы из бедных семей, по бюджету 2001 года программа предоставляла такую возможность 1,4 млн школьников⁸⁵⁰. Финансирование программы увеличилось с 120 млн долл. в 1999 году до 200 млн долл. в 2000 году и почти до 300 млн долл. в последнем финансовом году президентства Клинтона⁸⁵¹. 18 ноября 2000 года были расширены федеральные инвестиции в летние и факультативные программы для школьников в рамках Общественных обучающих центров XXI века; в 1999 году вложения коснулись более 850 тыс. учеников, в 2000 – уже 1,3 миллиона⁸⁵². Для найма к 2005 году дополнительных 100 тыс. учителей младших классов штатам было ассигновано в 2000 году 1,3 млрд долл., что было на 200 млн долл. больше, чем в предыдущем году. В 2001 году эта цифра возросла до 1,75 млрд долл.⁸⁵³.

Чтобы оценить «образовательные» успехи Клинтона, необходимо учесть, что за годы республиканской власти произошло значительное снижение федеральных затрат на эту сферу: объем бюджетного финансирования за 4 года президентства Буша-старшего оказался даже ниже суммы, вложенной в эту область за первый период президентства Рейгана (см. табл. 8 Приложений). В то же время уже за первую «четырёхлетку»

⁸⁴⁸ Budget of the United States Government. Fiscal Year 2001. Washington, 2000. P.54.

⁸⁴⁹ Budget of the United States Government. Fiscal Year 2000. Washington, 1999. P.227.

⁸⁵⁰ Budget of the United States Government. Fiscal Year 2001. Washington, 2000. P. 78.

⁸⁵¹ GEAR UP Funding Status. US Department of Education. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ed.gov>.

⁸⁵² Budget of the United States Government. Fiscal Year 2001. Washington, 2000. P.56.

⁸⁵³ *Ibid.*

Клинтон произошёл наибольший (на 8,4%) скачок федеральных вложений в образование.

Хотя ежегодные федеральные расходы на образование за годы президентства Клинтона выросли незначительно (менее чем на 10%; см. табл. 1А Приложений), они совершили «рывок» в 3,5% в 2000 году и достигли 60,4 млрд долл.⁸⁵⁴. Общие образовательные расходы благодаря инициативам президента увеличились за десятилетие на 27,5%, достигнув величины в 646,8 млрд долл.⁸⁵⁵ (см. табл. 1Б Приложений), причем наиболее высокий темп роста (14,3%) наблюдался в «пятилетку» 1995 – 2000 годов.

Здесь необходимо пояснить, что, помимо прямых затрат, существовали значительные косвенные федеральные ассигнования, так или иначе стимулирующие обучение (льготные семейные и студенческие займы, дающие семьям с детьми субсидии, различные налоговые скидки и пр.), величина которых не поддается точному исчислению и в ряде случаев может оказаться значительно выше собственно образовательных расходов. Так, например, размер годовой федеральной финансовой помощи студентам (гранты, федеральная работа, различные займы), достигший, как говорилось ранее, к 2000 году 46,9 млрд долл. и увеличившийся с 1995 года на 32,2%⁸⁵⁶, в 4,6 раза превышал объем годовых федеральных затрат на высшее образование (см. табл 1А и 1Б Приложений).

Президент высоко оценивал свои успехи в этой области, отмечая, что ему, несмотря на сопротивление конгрессменов, «почти удалось ввести новые национальные стандарты образования»⁸⁵⁷, правда, это относилось лишь к знанию английского языка и математики: к 2000 году 48 штатов и округ Колумбия ввели у себя федеральные стандарты по этим двум дисциплинам⁸⁵⁸.

⁸⁵⁴ Данные по курсу 2005 года.

⁸⁵⁵ Данные по курсу 2000 года.

⁸⁵⁶ Statistical Abstract of the U.S. Washington, 2001. P. 172.

⁸⁵⁷ Altman J. Bill Clinton: Education System is "Crazy". The Hill, September 27, 2011. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.thehill.com>

⁸⁵⁸ Economic Report of the President. Washington, 2000. Pp. 202, 219.

Следует отметить, что важность образовательных усилий Клинтона были все же по достоинству оценены республиканцами: в период президентства Дж. Буша–младшего федеральные вложения в эту сферу не только не уменьшились, но значительно возросли (см. табл. 1А Приложений).

Наибольший рост годовых федеральных ассигнований с 1992 по 2000 годы отмечался в сфере начального и среднего образования (на 66,4%), достигнув к концу президентского срока Клинтона уровня 20,5 млрд долл.⁸⁵⁹ (см. табл. 1А Приложений). К положительным результатам деятельности президента Клинтона можно отнести повышение с 1990 по 2000 год общего образовательного уровня населения: с 77,6% до 84,1% увеличилась доля граждан, закончивших полную среднюю школу; с 21,3% до 25,6% возросла доля тех, кто получил высшее образование⁸⁶⁰; количество обучающихся в процентном отношении к общему населению также увеличилось с 50,2% в 1990 году до 55,8% в 2000 году⁸⁶¹. Несколько уменьшилась (с 11,7% до 9,1%) безработица среди выпускников средних школ⁸⁶².

Все последнее десятилетие XX века увеличивалось количество учителей и уменьшалось число учащихся в классах: если в 1990 году на одного учителя приходилось 16,9 учеников, то в 2000 году – 15,7⁸⁶³; были отмечены некоторые положительные итоги дошкольной подготовки⁸⁶⁴. Что же касается уровня выпускников школ, поступающих в колледж, то улучшения усредненных результатов тестирования SAT оказались весьма незначительными (с 500 до 505 баллов); тестирование же старшеклассников-выпускников по чтению, письму и математике показали даже несколько более низкие, нежели раньше, результаты. Многие зарубежные и

⁸⁵⁹ По другим оценкам 43,8 млрд долл.

⁸⁶⁰ Statistical Abstract of the U.S. Washington, 2012. P. 149.

⁸⁶¹ Statistical Abstract of the U.S. Washington, 2002. P. 136.

⁸⁶² Statistical Abstract of the U.S. Washington, 2001. P. 163.

⁸⁶³ Statistical Abstract of the U.S. Washington, 2002. P. 150.

⁸⁶⁴ Statistical Abstract of the U.S. Washington, 2001. P. 145.

отечественные специалисты считают, что настоящего «прорыва» в сфере обучения не произошло⁸⁶⁵ и результаты оказались неоднозначны.

Некоторые даже полагают (о чем говорилось выше), что увеличение финансирования школьного образования не дает прямого эффекта в виде существенного улучшения успеваемости⁸⁶⁶. Кроме того, как показали итоги действия программы «Цели 2000», не произошло значительного прогресса в области подготовки учителей; не случилось общего «оздоровления» обстановки в школах: ситуация с насилием и употреблением наркотиков там практически не изменилась⁸⁶⁷.

Проводимые же при Клинтоне нововведения, такие, как тестирование и внедрение жестких образовательных стандартов, заставили многих учащихся бросить школу либо перейти в учебные заведения с более низкими требованиями. Наиболее же эффективными мерами специалистами признаются активно поддерживаемые президентом программы для маленьких («Хэд старт», см. рис. 1), способствовавшие раннему развитию интеллекта и дававшие при сравнительно незначительных расходах долговременный эффект⁸⁶⁸.

Возвращаясь к социальному обеспечению, надо отметить, что оно в этот период финансировалось по приоритетному принципу: доля социальных выплат населению в расходной части бюджета стабильно держалась в пределах 57,5 – 58%, увеличившись с прошлого десятилетия республиканского правления более чем на 10%; выросла и доля социальных выплат в ВВП (с 10,3 до 10,9%, см. табл. 4 Приложений).

⁸⁶⁵ Орфилд Г. Политика и справедливость: процесс реформирования системы образования США в 60-х – 90-х годах// Перспективы. 2000. Т. 29, № 4; Сунян В.Б. Человеческий капитал в «экономике знаний»// Россия и Америка в XXI веке. № 3, 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rusus.ru>; Лютов А.А. Сфера образования – ключевое направление социальной политики США// Россия и Америка в XXI веке. № 2, 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rusus.ru>.

⁸⁶⁶ Орфилд Г. Политика и справедливость: процесс реформирования системы образования США в 60-х – 90-х годах// Перспективы. 2000. Т. 29, № 4.

⁸⁶⁷ The National Educational Goals Report. Building a Nation of Learners. Washington, 1999. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.govinfo.library.unt.edu>; Holland R. Issue Brief. GOALS 2000: The Hour Has Arrived To Re-Evaluate The Federal Role In Education Reform. July 21, 1999. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.lexingtoninstitute.org>.

⁸⁶⁸ Орфилд Г. Политика и справедливость: процесс реформирования системы образования США в 60-х – 90-х годах// Перспективы. 2000. Т. 29, № 4.

В последний год президентства Клинтона произошел наивысший за последние 5 лет прирост федеральных социальных выплат (на 2,8%, см. табл. 4 Приложений), на 2,7% увеличились обязательные социальные расходы, на 6,5% – затраты на «Медикейд» (см. табл. 3 Приложений). Однако надо обратить внимание на то, что наибольший прирост расходов на социальную сферу пришелся все же на первые 4 года правления Клинтона, составив 22,2% по сравнению с суммарными затратами в период президентства Дж. Буша-старшего; на 42,9% выросли в первую «четырёхлетку» Клинтона суммарные ассигнования на «Медикэр» и «Медикейд»; на 8,3% – дискреционные расходы на гражданские нужды (см. табл. 8 Приложений). Именно в это время, несмотря на сопротивление оппозиции, происходит процесс постепенной «реструктуризации» бюджетных расходов в сторону большей социальной направленности, и в этом заключается (невзирая на все издержки и колебания курса) большая заслуга Клинтона и его демократической администрации. Нетрудно увидеть, что тенденция, заданная при Клинтоне, сохранялась и при последующем республиканском правлении Дж. Буша-младшего, и после него: доля социальных выплат в расходах неуклонно росла, достигнув к 2010 году 61,4% (см. табл. 4 Приложений).

В годы президентства Клинтона наметилась тенденция к изменению роли ряда статей социальных расходов, приоритетных для демократического правительства: увеличился «удельный вес» медицинских программ «Медикэр» и «Медикейд». Постепенно менялась структура сферы вспомоществования: уменьшалась доля непосредственной (денежной либо продуктовой) помощи населению; одновременно росла роль «опосредованной», стимулирующей занятость социальной поддержки по программам дополнительного страхового дохода и в особенности по предоставлению налоговых скидок на заработанный доход (см. табл. 3 Приложений). Следует подчеркнуть, что подобные тенденции, получившие

развитие при Клинтоне, также сохранялись в течение последующего «республиканского» периода.

Подводя итоги социально-экономического развития страны, в целом можно охарактеризовать президентство Клинтона (в особенности его «профицитный» период) как один из наиболее успешных этапов в послевоенной истории США. Удачным он стал и для самого президента; несмотря на все трудности первого президентского срока, Клинтону все же удалось, согласно проведенным оценкам, успешно отчитаться перед избирателями: 69 реализованных предложений президента отвечали его предвыборным обещаниям, данным в 1992 и 1996 годах⁸⁶⁹.

Во многом этому способствовал возросший административный опыт, позволивший президенту и его команде захватить инициативу в бюджетном процессе.

Несмотря на неудачи, связанные с введением новой программы «Временная помощь нуждающимся семьям», наблюдались серьезные успехи в области охраны материнства и детства: по сравнению с 1992 годом на 305% выросло число приемных детей, а число детей из неблагополучных семей, имеющих медицинские страховки, стало больше на 2 млн чел⁸⁷⁰. Как уже говорилось ранее, удалось добиться лучшего взыскания алиментов с отцов в пользу матерей-одиночек; их положение, в частности, значительно облегчили налоговые льготы и закон «Об отпуске по семейным и медицинским обстоятельствам», которым в период президентства Клинтона успело воспользоваться по разным данным от 20 до 35 млн американцев⁸⁷¹.

Новая социально-экономическая политика (помощь в трудоустройстве и предоставлении налоговых льгот) дала плоды и в борьбе с бедностью и безработицей: в 2000 году они достигли минимального за

⁸⁶⁹ Shaw C. President Clinton's First Term: Matching Campaign Promises with Presidential Performances// Congress & the Presidency, Spring 98, Vol. 25, Issue 1. Database: America: History and Life.

⁸⁷⁰ Clinton W.J. Statement on awarding Adoption Bonuses to States. September 20, 2000// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 02. Washington, 2000. P. 1880; Medicaid. CHIP Enrollment Trends.[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.medicaid.gov>.

⁸⁷¹ Clinton W. J. State of the Union 2000. January 27, 2000 // Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 01. Washington, 2000. P. 90.

десятилетний период уровня (11,3% и 4,0% соответственно), снизившись с начала правления демократической администрации на 24% и 47% (см. табл. 5 Приложений) снизилась также детская бедность, о чем говорилось ранее; Клинтону и демократам, выступившими на выборах с лозунгами «Рабочих мест!» и «Лучшее пособие – это хорошая работа», удалось на 60% (до самого низкого за 30 лет уровня) снизить количество людей, получающих социальную помощь⁸⁷². По состоянию на октябрь 2000 года безработица падала непрерывно в течение 7 лет и оставалась на уровне ниже 5% в течение 40 месяцев подряд⁸⁷³. Согласно исследованию занятости Бюро трудовой статистики, за период экономического бума 1990-х годов было создано 22,4 млн новых рабочих мест, причем 92% из них (20,6 млн) были предоставлены частным сектором; третья часть всех вакансий была создана в сфере информационных технологий)⁸⁷⁴; ни одной администрации не удавалось достичь таких показателей.

Впрочем, по мнению Р. Рейча, бывшего одним из разработчиков экономической стратегии Клинтона, принятых администрацией мер для обеспечения устойчивой занятости (предоставления рабочих мест в частном секторе, стимулирования к отказу от пособий) в долгосрочной перспективе было явно мало. Для того чтобы не просто предоставить работу, но и удержать на ней бывших получателей пособий, необходимо было значительно увеличить расходы на профессиональную подготовку, социальное обеспечение детей, медобслуживание и предоставление рабочих мест в госсекторе на случай, если в частном секторе их окажется недостаточно. Соответствующие предложения Министерства здравоохранения и социального развития, сделанные в 1994 году,

⁸⁷² White House. Our Presidents. William J. Clinton. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://whitehouse.gov>; Clinton W.J. Remarks on the Next Generation COPS Initiative in Alexandria, Virginia. January 14, 1999// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 01. Washington, 1999. P. 42.

⁸⁷³ The Clinton-Gore Economic Record: The Longest Expansion In History And Over 22.4 Million New Jobs. November 3, 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clinton4.nara.gov>; Krugman P. Growth and Jobs, the Lesson of the Clinton Years. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://krugman.blogs.nytimes.com>.

⁸⁷⁴ The Clinton-Gore Economic Record: The Longest Expansion In History And Over 22.4 Million New Jobs. November 3, 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clinton4.nara.gov>.

предусматривали дополнительные расходы на сумму 2 млрд долл. в год, что превышало затраты федерального бюджета на выплату пособий. Подобные предложения были неосуществимы в условиях начавшейся в то время борьбы за сбалансированный бюджет⁸⁷⁵, достижение которого Рейч вовсе не склонен был считать самоцелью и полагал необходимым использовать на социальные нужды⁸⁷⁶. О недостаточности принятых в сфере обеспечения занятости мер косвенно свидетельствует последующее повышение уровня безработицы, составившего в 2005 году 5,1% и достигшего в послекризисном 2010 году 9,6%⁸⁷⁷.

В рассматриваемый же период экономического подъема и наблюдавшегося на этом фоне увеличения занятости фиксировалось значительное (на 35%) падение уровня преступности, борьба с которой была заявлена как один из важных пунктов демократической предвыборной программы⁸⁷⁸.

В течение второго четырехлетнего срока Клинтону удалось наконец выполнить данное представителям среднего класса обещание снизить налоги и сохранить достойные пенсии.

Средний класс, не получивший особых выгод от рейгановского экономического подъема 1980-х годов, доходы которого были, по сути, заморожены в годы правления Буша-старшего (в среднем 57 тыс. долл в год на семью из 4 человек⁸⁷⁹) и продолжали стагнировать в первые годы правления Клинтона, к концу его президентства почувствовал наконец улучшение ситуации: среднегодовой семейный доход увеличился на 19%, достигнув 68 тыс. долл. в 2000 году⁸⁸⁰. Увеличился размер минимальной (с

⁸⁷⁵ Рейч Р. Мы все теперь идем по Третьему Пути// Русский журнал, 15 декабря 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.russ.ru>.

⁸⁷⁶ Barro R. Reagan vs Clinton: Who's the Economic Champ?// Business Week, 22, February 1999. P. 20.

⁸⁷⁷ Labor Force Statistics from the Current Population Survey. Bureau of Labor Statistics. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://data.bls.gov>.

⁸⁷⁸ Center of American Progress. Power of Progressive Economics: the Clinton Years. October 28, 2011. P. 10.

⁸⁷⁹ The State of Working New York City, 2005. Current Population Survey Data Analysis by EPI, Fig. 2.2. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fiscalpolicy.org>.

⁸⁸⁰ Ibid.

4,25 до 5,15 долл./час) и среднечасовой оплаты труда, которая, начав расти с 1997 года, увеличилась к 2000 году на 6%, достигнув 16 долл./час⁸⁸¹.

Наиболее ощутимое улучшение почувствовали семьи с детьми и те, кто получал образование, которое стало наиболее приоритетной сферой интересов президента Клинтона и его администрации после неудачной попытки реформы системы медицинского страхования и претерпело с 1992 по 2000 год серьезную модернизацию, благодаря скидкам и налоговым льготам, став при этом более доступным для семей с невысокими доходами; число учащихся выросло. Примерно в 90% школ благодаря деятельности вице-президента А. Гора появился Интернет⁸⁸²; увеличилось число выпускников средней школы; а их доля, поступающая в колледжи и университеты, составила 67%, что на 10% превышало аналогичный показатель начала 1990-х годов⁸⁸³.

С 1994 по 2000 год Министерством труда выделялось от 50 до 200 млн долл.⁸⁸⁴ для обеспечения достойного будущего молодежи, не попавшей в колледж, но нуждавшейся в определенных навыках для того, чтобы получить работу с достойной зарплатой: для них в соответствии с законом «Цели 2000» и программой о трудоустройстве выпускников школ (School-to-Work) организовывались бесплатные профессиональные курсы и практика, снижались проценты по кредитам на учебу и облегчались условия их выплаты⁸⁸⁵. Были сделаны серьезные шаги в области внедрения федеральных стандартов: к 2000 году в том или ином объеме стандарты были введены в большинстве штатов, что должно было со временем способствовать универсализации и повышению качества среднего и начального образования в США.

⁸⁸¹ Center of American Progress. Power of Progressive Economics: the Clinton Years. October 28, 2011. P. 4.

⁸⁸² Clinton W.J. State of the Union 2000. January 27, 2000// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 01. Washington, 2000. P. 129.

⁸⁸³ Toppe G. Record Rate of Hispanic Students Heading to College. USA Today, May 9, 2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.usatoday.com>.

⁸⁸⁴ U.S. Department of Labor. Training and Employment Programs. FY 1984 – 2011. August 1, 2011. Pp. 3 – 4.

⁸⁸⁵ Phillips D. The Clinton Charisma. A Legacy of Leadership. N. Y., 2007. P. 55.

С другой стороны, получали развитие новые школьные (чартерные школы) и внешкольные (общественные образовательные центры XXI века) направления, позволяющие расширить и разнообразить образовательные программы и методы педагогической работы. Проводилось дальнейшее внедрение обучающих программ для маленьких в рамках «Хэд старт», популяризовались чтение и математика («Америка читает», «Америка считает»); обеспечивались условия для обучения инвалидов, непрерывного образования взрослых. Однако недостаточно высокие учебные достижения (американские школьники так и не достигли лучших в мире результатов в математике и других точных науках) свидетельствуют о том, что в последнее десятилетие XX века все же не удалось найти эффективных методов влияния федеральных властей на работу образования в США.

Особую трудность для демократов и президента представляло выполнение обещаний избирателям, касавшихся улучшения качества и удешевления медицинского обслуживания, а главное – обеспечение всеобщего медицинского страхования в рамках предполагавшейся, но не состоявшейся медицинской реформы. После утери демократами парламентского большинства и вынужденной коррекции политического курса в сторону скорейшей ликвидации бюджетного дефицита стало непросто хотя бы отстоять приемлемые объемы расходов на действующие крупные федеральные программы «Медикэр» и «Медикейд». Президенту, сумевшему в итоге найти скрытые резервы средств и способы удешевления этих программ (темпы прироста затрат на которые снизились во второй «четырёхлетке» Клинтона до 17,4% по сравнению с 42,9% в течение первого президентского срока, см. табл. 8 Приложений), удалось избежать чрезмерных сокращений и уменьшения числа потребителей услуг «Медикэр» и «Медикейд», а затем вновь постепенно увеличивать их финансирование (см. табл. 3 Приложений). Получилось также добиться успехов в детском здравоохранении, об этом свидетельствует введение уже упомянутого

дополнительного детского медицинского страхования, а также программы медицинских услуг Кидкэр.

Сдвиг политического курса в сторону скорейшего сбалансирования бюджета за счет экономии средств и финансовой дисциплины, а также ускоренного развития экономики объективно помог выполнить данное демократами предвыборное обещание ограничить регулирующие функции правительства и численность госаппарата: при президенте Клинтоне число госслужащих сократилось примерно на 300 тысяч человек – до самого низкого уровня со времен президентства Джона Кеннеди (только за первые 20 месяцев работы администрации, к концу 1994 года было сокращено 70 тысяч человек⁸⁸⁶. Уменьшилась степень вмешательства федерального правительства в социальную сферу: как уже говорилось, в ходе социальных преобразований, произведенных с 1996 года, ответственность за выполнение и результаты социальных программ, в частности распределение средств среди малоимущих, была переложена на штаты и местные органы власти⁸⁸⁷. Произошло также дерегулирование в финансово-банковской сфере (отмена в 1999 году положений закона Гласса – Стигала 1933 года), в области телекоммуникаций (закон «О телекоммуникациях» 1996 года), в энергетике.

В соответствии с предвыборной программой демократов усилилась вовлеченность США в глобальные рыночные процессы, более того, при президенте Клинтоне страна играла роль ведущего мирового торгово-экономического игрока, организовывая и укрепляя такие объединения, как НАФТА, ВТО, проникая на европейский и азиатско-тихоокеанский рынки и т.д. По словам президента, к 1999 году на долю США приходилось всего 4% населения, но 22% мирового дохода⁸⁸⁸, что обеспечивало американцам один из самых высоких уровней жизни в мире – на 27% выше, чем в Японии, и на

⁸⁸⁶ Clinton Signs Bill on Buyouts for Federal Workers// New York Times, March 31, 1994. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://nytimes.com>; Losey S. GOP Plan Would Slash 200000 to 300000 Federal Jobs// Federal Times. June 6, 2011. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://federaltimes.com>.

⁸⁸⁷ Meeropol M. Surrender. How the Clinton Administration Completed the Reagan Revolution. Michigan, 1998. P. 6.

⁸⁸⁸ Remarks by the President on Economic Growth. The White House, 1999// Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Book 02. Washington, 1999. P. 256.

41% выше, чем в Германии⁸⁸⁹ (главных в то время конкурентов США на мировых рынках).

Доминирующее положение США в мире подкреплялось мощной военной машиной, которую президент Клинтон (известный своими антимилитаристскими взглядами и подписавший закон Брэди (Brady bill)⁸⁹⁰, усложнявший процедуру приобретения оружия в США), не только удержал, но и укрепил, несмотря на то, что расходы оборонного бюджета были сокращены примерно на треть. Администрации Клинтона удалось удержать военную инфраструктуру в прежнем виде, а также сохранить все основные договоры по контролю над вооружениями, несмотря на исчезновение главного внешнеполитического соперника – СССР⁸⁹¹.

Экономические успехи страны позволили Клинтону реабилитировать себя в глазах избирателей, разочарованных неудачами 1993 – 1994 годов (провал медицинской реформы, уступки консерваторам в социальной сфере, в особенности в вопросе реформирования программы «Помощь семьям с детьми на иждивении»): бюджет был сбалансирован досрочно, за 4 года до обещанной даты (2002 г.), что и позволило президенту в конечном счете выполнить большинство своих предвыборных обязательств, взятых еще в 1992 году⁸⁹².

В 1998 году, впервые с 1969 года, Америка получила бюджет с профицитом, который Клинтону удалось удерживать в течение 4 финансовых лет и довести до размера 236,2 млрд долл. к концу второго срока (см. табл. 6А Приложений).

Принятие в 1997 году Закона о сбалансированном бюджете позволило направить часть образовавшегося профицита федерального бюджета на выплату государственного долга, достигшего к 1996 году величины 518,5

⁸⁸⁹ America's Interest in the World Trade Organization: An Economic Assessment. A Report by the Council of Economic Advisers. Washington, 16.11.1999. P. 1.

⁸⁹⁰ H.R. 1025 (103rd): Brady Handgun Violence Prevention Act. . [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://govtrack.us>.

⁸⁹¹ *Рогов С.М.* Администрация Клинтона: подводить итоги еще рано// «США – Канада: экономика, политика, культура». 2000, № 2.

⁸⁹² The Social Divide. Political Parties and the Future of Activist Government. Edited by Margaret Weir. P. 172.

млрд долл. (61% ВВП, см. табл. 6А Приложений) и добиться к 2000 году значительного сокращения темпов его прироста (0,4 % в сравнении с 5,3% в 1996 году), а также сокращения доли национального долга в ВВП до 57,3%.

Экономическая стратегия Клинтона, основанная на «трех китах» (налоговая дисциплина; уничтожение торговых барьеров и глобализация; инвестиции в образование, здравоохранение и новые технологии), позволила ему обеспечить стабильный экономический рост, который продолжался в течение 116 месяцев без перерыва; за период управления государством администрацией Клинтона ВВП вырос на 32,1% и составил 11558 млрд долл.⁸⁹³, в целом же прирост за 1990-е годы составил 37% по сравнению с объемом ВВП 1980-х годов (см. табл. 4 Приложений). Ежегодный прирост ВВП с 1993 по 2000 год составлял в среднем 3,7% (в целом за 1990-е годы – 3,5% (см. табл. 4 Приложений), что было значительно выше, чем в других развитых странах⁸⁹⁴. Нобелевский лауреат Пол Кругман, отмечая это достижение, сожалел, что мало кто из американцев знал о столь высоких результатах⁸⁹⁵.

К числу экономических достижений относилось и то, что администрации удалось, сокращая безработицу, не увеличить инфляцию, которая с 1993 по 2000 год держалась в интервале 1,6 – 3,4% в год (см. табл. 5 Приложений), что позволило сдерживать рост потребительских цен, установить низкие налоги на заработок для малообеспеченных слоев населения, повысить минимальную заработную плату и создавать тем самым условия для сохранения социальной стабильности в обществе. Здесь нельзя не отметить важной особенности экономического подъема при демократической администрации Клинтона: рост ВВП происходил на фоне уменьшения темпов роста расходов федерального бюджета и снижения их

⁸⁹³ Данные приведены в ценах 2005 года.

⁸⁹⁴ World Economic Outlook. International Monetary Fund. Wash., 1999. P.139.

⁸⁹⁵ Krugman P. Growth and Jobs, the Lesson of the Clinton Years. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://krugman.blogs.nytimes.com>.

доли в ВВП страны⁸⁹⁶: в 1993 году она составляла 21,1%, а к 2000 году уменьшилась до 17,7% (держась при республиканских президентах: Рейгане и Буше-старшем – на уровне 21,4 -24%,⁸⁹⁷ см. табл. 4 Приложений).

По большому счету «новому демократу» Клинтону, значительную часть своего президентского срока находившемуся под жестким давлением республиканского конгресса в условиях разделенного правления, удалось справиться с задачей экономического подъема и одновременного достижения сбалансированного бюджета, которую ставил перед собой республиканец Рейган, но которую ему так и не удалось решить.

Сдвиг президентского курса в консервативном направлении, произошедший после поражения демократов на промежуточных выборах 1994 года, заставил Клинтона скорректировать свои планы в сторону быстрее достижения сбалансированного бюджета и строгой экономии средств. Это отразилось прежде всего на реформе сферы вспомоществования, которая стала проводиться по наименее затратному для федерального бюджета республиканскому образцу, что означало ограничение федеральной помощи фиксированными грантами штатам и передачу им ответственности за исполнение социальных программ. Данные преобразования происходили в соответствии с законом «О персональной ответственности и возможностях трудоустройства», ужесточившим условия и установившим сроки выдачи пособий, а также потребовавшим от получателей обязательной занятости.

Консервативный характер предпринятых мер дал ожидаемый результат: в проигрыше оказались матери-одиночки; рабочие, не получившие высшего образования; темнокожее население. Так, безработица среди мужчин-афроамериканцев отмечалась в 1999 году на уровне 8,1%, почти втрое превышая показатели белых (3,5%)⁸⁹⁸. Средний заработок темнокожих женщин составлял лишь 87% от того, что получали белые

⁸⁹⁶ Tyson L. Lund S. Game-Changing Investments for the U.S. New York Times, October 18, 2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://economix.blogs.nytimes.com>.

⁸⁹⁷ Budget of the US Government, FY 2011. Historical Tables. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gpo.gov>.

⁸⁹⁸ Lowest Unemployment Rates in Decades at End of 1999. US Bureau of Labor Statistics. March 29, 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://bls.gov>.

представительницы «слабого пола» (надо отметить, что в 1987 году разрыв в оплате был меньше и достигал всего 9% вместо 13%, как в 1999 году)⁸⁹⁹. Кроме того, несмотря на все меры по поддержке детства, не удалось кардинально решить вопрос детской бедности, о чем говорилось ранее. Надо отметить, что режим бюджетной экономии отразился и на положении среднего класса, доходы семей которого в течение большей части президентского срока Клинтона росли незначительно⁹⁰⁰.

Однако, несмотря на вышесказанное, было бы неверно назвать весь комплекс произведенных Клинтон и его администрацией преобразований реставрацией рейгановского консервативного курса, чего добивались республиканцы в конгрессе. Одним из главных отличий являлась налоговая политика с применением прогрессивной шкалы налогообложения, введенной законом «Об общих бюджетных согласованиях» 1993 года. Именно эта налоговая политика, повысившая налоги на богатых и снизившая их для бедных, как говорилось выше, внесла наибольший вклад в сокращение бюджетного дефицита.

Отличие проводимой «новыми демократами» налоговой политики от политики консерваторов-рейганистов заключалось в ее большей социальной направленности: предоставление налоговых скидок семьям с детьми, бедным, а также мелкому и среднему бизнесу, обеспечивающему рабочие места.

Значительное отличие от стратегии консерваторов в социальной области заключалось прежде всего в понимании демократами того факта, что социальные расходы в условиях современной экономики являются не благотворительностью, а инвестициями в человеческий капитал – движущую силу современной экономики. Поэтому стратегия в таких приоритетных направлениях, как здравоохранение, образование, охрана детства, являясь частью экономического курса правительства, по мнению демократов, должна

⁸⁹⁹ US Bureau of Labor Statistics. Women in the Labor Force: a Databook. Washington, February, 2013. P. 56.

⁹⁰⁰ Krueger A. A Shrinking Middle Class Means a Shrinking Economy// Reuters, January 13, 2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://blogs.reuters.com>.

разрабатываться и воплощаться прежде всего на федеральном, а не на местном уровне в форме общегосударственных программ, на урезании которых настаивали консерваторы-республиканцы.

Особенно показательны в этом отношении расхождения между демократами и республиканцами в политике в области образования, которые, являясь исторически сферой ответственности штатов, местных властей и общественности (на чем настаивали республиканцы), не обеспечивало необходимого роста уровня знаний и компетенций, необходимых для успешной конкуренции граждан в сфере инновационной экономики. Региональная система государственного (в особенности школьного) образования, несмотря на высокую техническую оснащенность и значительное финансирование, оказалась недостаточно эффективной и слабо зависящей от новых образовательных инициатив федерального центра.

Заметно отличалась от республиканской и бюджетная политика демократов, снижавших выросшую при республиканцах долю военных расходов в пользу социальных (см. табл. 4 Приложений). Более того, постепенно рос объем обязательных (то есть не подлежащих урезанию в случае возвращения дефицитов) бюджетных трат⁹⁰¹ (см. табл. 3 Приложений), создавших основу социальной поддержки населения в будущем.

Необходимо подчеркнуть, что изменившийся характер этой поддержки, выразившийся в более прагматичном подходе в рамках концепции «третьего пути», то есть нацеленности на вовлечение всех получателей пособий в трудовую деятельность (ограничение сроков получения помощи, обучение и переобучение кадров, помощь в поисках работы, поддержка семей с детьми, налоговое стимулирование и пр.), был связан прежде всего с качественными изменениями, происходившими в последние десятилетия в экономике США. Глобализация, вхождение в систему мировой торговли, появление новых

⁹⁰¹ Дейкин А.И. Особенности бюджетной стратегии администрации Клинтона. Информационно-аналитическая записка// Институт США и Канады РАН. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://iskran.ru>.

наукоемких, подверженных быстрым изменениям высокоприбыльных отраслей, объективно усиливающих конъюнктурно-«рыночную» составляющую экономики США (что, впрочем, касается и других развитых стран мира), – все это заставило часть демократов постепенно поменять прежние взгляды на роль государства в экономике и социальной политике: уменьшить государственное регулирование рыночных процессов, но одновременно помочь «адаптации к преобразованиям тех, кто мог оказаться в проигрыше»⁹⁰² в условиях «новой экономики».

Подводя итоги, можно сделать вывод о том, что концепция «третьего пути», проводимая в жизнь президентом Клинтоном и «новыми демократами», показала способность инкорпорировать самые разные инициативы (в том числе чуждые демократам идеи дерегулирования и сбалансирования бюджета), заставляя их, несмотря на замедление темпов преобразований, в целом работать в нужном для себя направлении⁹⁰³.

В то же время в условиях жесткой бюджетной экономии в ходе борьбы за сбалансированный бюджет «новыми демократами» и президенту не удалось достаточно профинансировать и сделать в полной мере работоспособной и адекватной современным условиям функционирование системы социальной защиты, вследствие чего преобразования приобрели излишне консервативный характер. Наблюдались и иные побочные эффекты подобной стратегии: отказ от принципов традиционной либеральной социальной политики и уступки политическим соперникам (в случае, например, принятия закона «О персональной ответственности и возможностях трудоустройства») привели к недовольству и нарушению единства в партии, что, вполне возможно, отрицательно сказалось на результатах выборов 2000 года.

⁹⁰² Рейч Р. Мы все теперь идем по Третьему Пути// Русский журнал, 15 декабря 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.russ.ru>.

⁹⁰³ Там же.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в данной работе проведен анализ «клинтовского» периода борьбы за сбалансированный бюджет в США (который являлся заключительной фазой почти 20-летних попыток достичь сбалансирования) и изменения под влиянием этой борьбы социально-экономической политики «новых демократов» («третий путь»). Анализ проводимой Клинтоном реальной внутренней политики, которую его единомышленники называли в своей предвыборной программе «революционной» (и суть которой состояла, наряду с поощрением развития современной глобальной рыночной экономики, в перестройке принципов функционирования и финансирования системы социальной защиты населения с целью обеспечения максимальной занятости и повышения уровня жизни), позволяет сделать вывод о том, что достигнутые результаты, несмотря на всю их значимость, нельзя считать полностью соответствующими заявленным целям. В данной работе выделен ряд обстоятельств, помешавших осуществлению в полном объеме планов «новых демократов» в социальной сфере, главным из которых являлся навязанный оппозицией курс на максимальное ускорение сбалансирования бюджета. Нами обозначен также ряд основных периодов, позволяющих проследить эволюцию социальной политики в рамках заданной темы.

Показано, что проблема бюджетного дефицита (связывавшаяся консерваторами с излишними социальными расходами), превратившаяся еще при республиканских предшественниках Клинтона из экономической в политическую⁹⁰⁴, явилась, наряду с проблемой растущего внешнего долга, неотъемлемой частью «наследства» прежнего консервативного курса, как, впрочем, и способы их решения административными методами (конституционная поправка и Закон о сбалансированном бюджете). В работе прослеживается существенное влияние инерционности предшествующей политики, диктующей прежние приоритеты в решении социально-

⁹⁰⁴ Дейкин А.И. Философия американского бюджета и роль дефицитов// США и Канада: экономика, политика, культура. 2000, № 1. С. 17, 25.

экономических вопросов; попытки президента вскоре после избрания, опираясь на тогдашнее большинство демократов в конгрессе, обойтись без поддержки республиканцев и решить одновременно ряд противоречивых задач (сократить бюджетный дефицит, осуществить реформу здравоохранения и социального обеспечения), закончились не только провалом важнейшей для страны медицинской реформы, но и создали предпосылки для «дрейфа» социальных преобразований в консервативное русло. Ошибки в расстановке приоритетов и недоучет политического расклада сил привели также к другим далеко идущим последствиям: расколу в лагере демократов, поражению их на промежуточных выборах 1994 года и установлению разделенного правления, продолжавшегося до самого окончания президентского срока в 2000 году.

Таким образом, социальную политику первого срока президентства Клинтона можно условно разделить на два периода: 1993 – 1994 гг., когда глава государства, располагая поддержкой демократов в конгрессе, имел еще реальные возможности реализовывать свои социальные инициативы; и 1995 – 1996 гг., когда республиканцы, контролировавшие конгресс, всеми доступными средствами блокировали расширение Клинтоном финансирования и развития социальной сферы. Подобное деление, позволяющее вычленить «острую фазу» борьбы за бездефицитный бюджет и последующее изменение социальной политики, дает возможность одновременно оценить по достоинству начальный, полный неудач и поисков верного курса, но в целом очень значимый этап правления президента Клинтона. Именно в этот период в развитие социальных направлений (образование, здравоохранение, вспомоществование), как показал наш анализ, были вложены наиболее значительные средства. Это произошло в наибольшей мере благодаря принятию в 1993 году закона «Об общих бюджетных согласованиях», недовольство которым способствовало расколу в рядах демократов, но который наряду со значительным обеспечением социальной сферы, позже внес в достижение профицитов бóльший вклад,

нежели все законодательные инициативы республиканцев, предложенные ими в ходе борьбы за сбалансированный бюджет.

Второй период первого срока президентства Клинтона, анализ которого выделен в отдельную главу, посвященную «бюджетной войне» 1995 – 1996 годов, представляет собой, по сути, попытку возрождения инерционного рейгановского курса, принявшего форму активного наступления сразу по нескольким «фронтам»: идеологическому («Контракт с Америкой»), законодательному (инициативы принятия поправки и Закона о сбалансированном бюджете), бюджетно-процессуальному (использование блокирующих возможностей бюджетного процесса вплоть до «закрытия» правительства). Республиканский «реванш», временно лишивший президента инициативы и возможности контроля за разработкой реформы социального обеспечения в комитетах конгресса, нанес второй чувствительный удар по демократическим планам законодательного реформирования социальной сферы. В то же время республиканцам, несмотря на беспрецедентный нажим, не удалось удержать бюджетную инициативу, вновь перешедшую в руки президента, что помогло не допустить существенного сокращения финансирования уже действовавших в тот момент социальных программ в области здравоохранения, образования, вспомоществования.

Анализ изложенных в работе законодательного и бюджетного процессов в ходе «бюджетной войны» 1995 – 1996 годов и механизмов принятия решений законодательной и исполнительной властями США, основанных на принципах независимости и паритета сил, свидетельствует об ограниченных, ведущих в политический тупик возможностях прямого давления со стороны обеих конфликтующих сторон, а также о принципиальном значении готовности к компромиссам при решении, в частности, социально-экономических вопросов.

Провал негибкой политики республиканцев и выигрыш Клинтона, использовавшего тактику выжидания и лавирования (чаще создававшей, как

показано в работе, только видимость компромисса с оппозицией), на самом деле являлись далеко не окончательными результатами «бюджетной войны».

Можно утверждать, что и видимого успеха президента, заключавшегося в резком подъеме его личного рейтинга на фоне по-прежнему невысокой поддержки демократов, несмотря на экономические успехи и падение дефицита, было недостаточно для уверенной победы на предстоящих в 1996 году президентских выборах.

Настоящим же итогом «бюджетной войны» явился предвыборный консервативный «дрейф» президентского курса, выразившийся в серьезных компромиссах и уступках (принятие закона «О персональной ответственности и возможностях трудоустройства», согласие на проведение социальных реформ по республиканскому сценарию, коррекция социально-экономического курса в сторону скорейшей ликвидации дефицита бюджета), необходимых для обеспечения поддержки на выборах со стороны умеренно-консервативного электората.

Потери от подобных уступок (снижение темпов роста расходов на образование, здравоохранение, поддержку малоимущих) казались настолько существенными, что позволили многим критикам Клинтона назвать этот период правления «концом третьего пути в известном нам виде»⁹⁰⁵.

Несмотря на то что концепция «третьего пути» успешно работала в своей экономической части, стимулируя общий рост доходов государства, благосостояния и уменьшения безработицы, она уже явно не способна была в полной мере решить другую свою основную задачу – обеспечить действенную поддержку наиболее бедной и незащищенной части населения при переходе от пособий к трудовой деятельности и адаптации к новым экономическим реалиям. Сам способ проведения преобразований системы вспомоществования искажал смысл концепции в ее социальной части: нарушался принцип добровольности отказа от пособий; далеко не все

⁹⁰⁵ *Beland D., Vergniolle F., Waddan A. Third Way Social Policy: Clinton's Legacy?// Policy and Politics. Vol. 30, No. 1. 2002. P. 23; идея «Ending third way as we know it» построена по аналогии с известным лозунгом кампании Клинтона 1992 года «Ending welfare as we know it».*

получатели пособий обеспечивались работой, достойным заработком и должным обучением; значительная часть нуждающихся, имевших право на пособия, не могла их получить.

В работе показано, что преобразования, изъяны которых были не слишком заметны на фоне экономического бума, дали лишь временный эффект, связанный, возможно, даже не столько с предпринятыми социальными мерами, сколько с благоприятной экономической ситуацией. В дальнейшем, в период спада, эти меры никак не отразились на средних уровнях безработицы и бедности, достигших к концу 2010-х годов прежнего «дореформенного» уровня.

Прагматичный социально-экономический курс, выработанный командой президента на основе концепции «третьего пути», представлявший достаточно возможностей для компромиссов с оппозицией и сделавший реальностью победу Клинтона на президентских выборах 1996 года, был положен в основу Закона о сбалансированном бюджете, принятого летом 1997 года. Активно использовавшаяся в дебатах в ходе законотворческого процесса стратегия «триангуляции» (которая на практике означала учет президентской стороной предложений республиканцев и демократов и «вмонтирование» их в свой курс) помогла исполнительной власти развить бюджетную инициативу и обеспечить прохождение через конгресс необходимых президенту социальных инициатив.

Условно выделенный нами третий период президентства Клинтона (январь – август 1997 года), посвященный разработке и принятию Закона о сбалансированном бюджете, наиболее важен для понимания новых политических и экономических реалий, сложившихся после переизбрания президента (ослабление позиций республиканцев в ходе «бюджетной войны», быстрый рост экономики и резкое уменьшение дефицита бюджета) и повлиявших примиряющим образом на исполнительную и законодательную власти, сблизивших свои позиции по вопросам социально-экономической политики. Они также оказали влияние и на очередную коррекцию курса

Клинтона, предложившего новую концепцию развития страны на базе образования, науки и технологий.

В работе доказано, что именно данный короткий промежуток времени можно считать переходным периодом в социальной политике, когда консервативная тенденция сменялась постепенной либерализацией. Клинтон, потерпевший неудачу с реформами здравоохранения и вспомоществования, отныне сосредоточился на бюджетном планировании социальных расходов, чтобы обеспечить их гарантированное увеличение в недалеком будущем.

Показано, что президент, воспользовавшийся для этой цели республиканской идеей (разработкой Закона о сбалансированном бюджете), сумел добиться принятия в его рамках пятилетнего проекта бюджета, в котором был заложен серьезный рост социальных (в особенности образовательных) расходов после 2000 года, что увеличило их долю в расходной части бюджета (см. табл. 1 и 4 Приложений).

Текущая социальная политика, наоборот, характеризовалась общим сокращением прироста социальных расходов, поиском скрытых резервов, экономией средств, упорядочением социальной инфраструктуры и сокращением федерального администрирования; поощрялись частные инвестиции в создание рабочих мест. Нами отмечены качественные изменения структуры бюджетных расходов: замена прямых выплат стимулирующими налоговыми льготами и доплатами к зарплатам.

Отмечена такая отличительная черта преобразований в социальной сфере, как наличие значительного числа федеральных и региональных программ, позволяющих определить направления эффективного вложения средств.

Основным же значением рассмотренного периода можно считать то, что именно тогда социальное направление, а именно образование, становится и закрепляется законодательно на годы вперед в качестве движущей силы развития «экономики знаний».

Четвертый (и последний) этап президентства Клинтона, последовавший за принятием Закона о сбалансированном бюджете и отличавшийся политической нестабильностью (судебными процессами по отмене права постатейного президентского вето, попыткой импичмента Клинтона) в преддверии и после наступления «эры профицитов» в 1998 году, продемонстрировал дальнейшее ослабление консервативного тренда – раскол республиканцев в конгрессе и поражение их на выборах 1998 года. В работе, однако, показано, что это не привело к существенному увеличению текущего финансирования социальной сферы, определенного рамками недавно принятого закона. В то же время пересмотр ряда положений Закона о сбалансированном бюджете аннулировал большую часть сокращений расходов по приоритетным социальным направлениям и обеспечил дополнительные вложения в ключевое направление – образование.

Важность данного периода заключается в том, что он продемонстрировал несоответствие инерционного механизма принятия бюджетных и законодательных решений в США быстро меняющимся реалиям современной рыночной экономики в период «бума», что само по себе является источником политической дестабилизации и причиной принятия запоздалых законодательных мер.

В работе проанализировано, что именно в этот период была серьезно поставлена под сомнение целесообразность принятия Закона о сбалансированном бюджете, была доказана его неработоспособность в части законодательного установления сроков сбалансирования и объемов сокращений. Закон, задуманный республиканцами как способ резкого уменьшения социальных расходов, сумел лишь на время замедлить их рост. Президенту и его команде удалось превратить закон в средство, гарантирующее более значительное увеличение социальных трат в будущем независимо от того, кто пришел бы к власти по итогам выборов 2000 года.

Нами показано, что поражение демократов (демократы и республиканцы получили на выборах почти одинаковое число голосов)

действительно не привело к изменению нового установившегося при Клинтоне тренда: доля социальных выплат в бюджете в первое десятилетие 21 века, несмотря на увеличение военных расходов и вернувшиеся бюджетные дефициты, не только не уменьшилась, но даже выросла (см. табл. 8 Приложений). Сохранились и основные тенденции в социальной политике (усиленное развитие образования при президенте Буше-младшем и успешное проведение реформы медицинского страхования при президенте Обаме), что свидетельствует о сохранении инерционности установившегося при Клинтоне социально-экономического курса независимо от партийной принадлежности президента и правящих элит. Это демонстрирует продолжающееся объективное сближение позиций основных конкурирующих партий США и постепенное воплощение в жизнь главных положений концепции «третьего пути», которое, однако, носит не революционный, как утверждали «новые демократы», а эволюционный характер.

Борьба за бездефицитный бюджет, не повлияв на общую, вызванную экономическим причинами, тенденцию увеличения доли социальных расходов и роста «инвестиций в человека», оставила, однако, «за скобками» проблему бедности и безработицы, достигшие «дореформенного уровня». На сегодняшний день остался пока открытым вопрос о возможности решения этой проблемы в рамках избранного во времена Клинтона курса.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Источники.

Документы конгресса:

1. An Analysis of President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 1998. CBO. March 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cbo.gov>.
2. Brass C. Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects// Congressional Research Service. September 25, 2013.
3. Budget of the United States Government. Fiscal Year 1998. Washington, 1997.
4. Budget of the United States Government. Fiscal Year 1999. Washington, 1998.
5. Budget of the United States Government. Fiscal Year 2000. Washington, 1999.
6. Budget of the United States Government. Fiscal Year 2008. Washington, 2007.
7. Budget for Fiscal Year 2001. Maintaining Fiscal Discipline While Making Key Investments. Summary Documents. Washington, February 7, 2000. Overall Framework for the FY2001 Budget.
8. Budget for Fiscal Year 2001. Maintaining Fiscal Discipline While Making Key Investments. Summary Documents. Washington, February 7, 2000. Summary.
9. Budgetary Implications of the Balanced Budget Act of 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbo.gov>.
10. CBO. The Economic and Budget outlook. FY 1998 – 2007. Washington, 2007.
11. Congressional Digest. Washington, 1994 – 2000.
12. Congressional Record. Proceedings and Debates of the 103rd Congress. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov>.

13. Congressional Record. 104th Congress, 1st and 2nd Sessions. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov>.
14. Congressional Record. 105th Congress, 1st and 2nd Sessions. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov>.
15. Congressional Research Service. Medicare Provisions in the Medicare, Medicaid and SCHIP Benefits Improvement and Protection Act of 2000. May 24, 2001.
16. Congressional Quarterly Almanac. 1994 – 2000.
17. Congressional Quarterly Weekly online, 1997.
18. Congressional Quarterly Weekly Report. 1994 – 2000.
19. An Economic and Budget Outlook Update. CBO, September 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbo.gov>.
20. *Falk G., Aussenberg R.* The Supplemental Nutrition Assistance Program: Categorical Eligibility// Congressional Research Service Report for Congress, March 2, 2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fas.org>.
21. Fiscal Year 2013 Historical Tables. Budget of the US Government. OMB, US Government Printing Office, Washington, 2013.
22. Fiscal Year 2012 Historical Tables. Budget of the US Government. Washington, 2011.
23. FY 1997 Budget Supplement. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpoaccess.gov>.
24. Historic Documents of 1995. Washington: CQ Inc, 1996.
25. Informed Budgeteer. 105th Congress, September 15, 1998. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://budget.senate.gov/republican>.
26. Overview of Entitlement Programs: Background Material and Data on Programs Within the Jurisdiction of the Committee of Ways and Means. Washington, 1994.
27. *Saturno J., Lynch M.* A Balanced Budget Constitutional Amendment: Background and Congressional Options// Congressional Research Service. CRS Report for Congress. December 20, 2011.

28. TANF Implications of Changes in Participation Rates. Statement of Kay Brown. Testimony before the Subcommittee on Income Security and Family Support. House of Representatives, Committee of Ways and Means. March 11, 2010.
29. Track the Activities of U.S. Congress. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.govtrack.us>.
30. U.S. House of Representatives, Ways and Means Committee. 1996 greenbook: Background material and data on programs within the jurisdiction of the Committee on Ways and Means. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1996
31. Yearly US Budget Deficit or Surplus, 1961 – present. Data from Congressional Budget Office. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbo.gov>.

Документы исполнительной власти:

32. America's Interest in the World Trade Organization: An Economic Assessment. A Report by the Council of Economic Advisers. Washington, 16.11.1999.
33. *Austin T.* Goals 2000 – The Clinton Administration Education Program. History of American Education Web Project, University of Notre Dame. Retrieved on August 5, 2006. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nd.edu>.
34. *Clinton B.* Between Hope and History. Meeting America's Challenges for the 21st Century. N. Y., 1996.
35. *Clinton B., Gore A.* Putting People First: How We Can All Change America. N. Y., 1992.
36. The Clinton-Gore Economic Record: The Longest Expansion In History And Over 22.4 Million New Jobs. November 3, 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://clinton4.nara.gov>.

37. Department of Health and Human Services. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.hhs.gov>.
38. Department of Health and Human Services. Administration for Children and Families. Temporary Assistance for Needy Families Program (TANF); Final Rule. Volume 64, Number 69. April 12, 1999.
39. Economic Report of the President. Washington, 1993 – 2001.
40. Education and the Economy. An Indicators Report. Washington, 1997.
41. *Fisher P.* Clinton's Greatest Legislative Achievement? The Success of the 1993 Budget Reconciliation Bill// White House Studies Volume 1, Number 4.
42. National Science Board. Science and Engineering Indicators. Washington, 1998.
43. *Niskanen W. A.* "Reaganomics". The Concise Encyclopedia of Economics. Retrieved 2007 – 05 – 22.
44. President William J. Clinton. Eight Years of Peace, Progress and Prosperity. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://clinton5.nara.gov>.
45. Press Briefing by Deputy Assistant to the President for Domestic Policy Bruce Reed on Welfare Reform// The White House. February 2, 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov>.
46. Press Briefing by Leon Panetta, Alice Rivlin and Laura Tyson// The White House, June 13, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ibiblio.org>.
47. A Profile of the Working Poor, 1992-2000//U.S. Department of Labor. Bureau of Labor Statistics. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://bls.gov>.
48. Public Papers of President Ronald W. Reagan. Washington, 1981.
49. Public Papers of the Presidents of the United States. Bush, G. H. W. Book 01. Washington, 1990.
50. Public Papers of the Presidents of the United States. Clinton, W. J. Washington, 1994 – 2000.

51. Science and Technology Shaping the Twenty-First Century. Letter from the President to the Congress. Washington, 1997.
52. Social Security Administration. Research, Statistics and Policy Analysis. Washington, 2006.
53. A TANF Report to Congress. March, 2011. US Department of Health and Human Services. Administration for Children and Families. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.acf.hhs.gov>.
54. White House. Our Presidents. William J. Clinton. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://whitehouse.gov>.
55. U.S. Bureau of the Census. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.census.gov>.
56. US Department of Education. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ed.gov>.
57. U.S. Department of Labor. Training and Employment Programs. FY 1984 – 2011. August 1, 2011.
58. U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://stats.bls.gov>.
59. US Social Administration. Office of Policy. Annual Statistical Supplement, 2005.

Партийные документы:

60. *Clinton B.* The New Covenant: Responsibility and Rebuilding the American Community. Remarks to Students at Georgetown University. Democratic Leadership Council. October 23, 1991. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.dlc.org>.
61. *Clinton B.* Acceptance Speech to the DNC. N. Y., July 16, 1992. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.4president.org>.

62. *Dole R.* Address Accepting the Presidential Nomination at the Republican National Convention in San Diego. August 15, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.4president.org/speeches>.
63. Political Party Platforms. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.presidency.ucsb.edu/platforms.php>.
64. Republican Contract with America. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://web.archive.org>.

Мемуары:

65. *Клинтон Б.* Моя жизнь. М., 2005.
66. *Clinton H. R.* Living History. N. Y., 2003.
67. *Gingrich N.* Winning the Future. A 21st century Contract With America. Washington, 2005.
68. *Reich R.* Locked in the Cabinet. Washington, 1998.

Документы социальных организаций:

69. *Carmody J., Dean S.* New Federal Food Stamp Restoration for Legal immigrants: Implications and Implementation Issues. Center on Budget and Policy Priorities. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbpp.org>.
70. Children's Defense Fund. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.childrensdefense.org>.
71. *Gramlich E.* Different Approaches for Dealing with Social Security// Journal of Economic Perspectives. Vol. 10, Number 3. Summer 1996.
72. America Reads. America Counts. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.steinhardt.nyu.edu>.
73. Families USA. The Health Care Safety Net: Millions of Low-income People Left Uninsured. July 2001. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.familiesusa.org>.

74. Health Insurance and Health services. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://socialsecurity.gov>.
75. Massachusetts Institute of Technology. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://tech.mit.edu>.
76. Parrott T., Kennedy L., Scott C. Noncitizens and the Supplemental Security Income Program// Social Security Bulletin. Vol. 61. No. 4, 1998.
77. The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty. Ed. By L. Mead. Washington, 1997.
78. Summary of the Balanced Budget Act Relief Package. American Hospital Association. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.aha.org>.
79. Yale Tuition. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nytimes.com>.

Сборники интервью:

80. Gallen D. Bill Clinton as They Know Him: an Oral Biography. New York, 1994.
81. Woodward B. The Agenda. Inside the Clinton White House. Wheeler Publishing Inc., 1994.

Пресса:

82. The Boston Globe. Избранные номера за 1992 – 2001 гг.
83. Businessweek. Избранные номера за 1992 – 2001 гг.
84. The Economist. Избранные номера за 1992 – 2001 гг.
85. The Historical Journal. Избранные номера за 1992 – 2001 гг.
86. The Huffington Post. Избранные номера за 1992 – 2001 гг.
87. Journal of Economic and Social Policy. Избранные номера за 1992 – 2001 гг.
88. Los Angeles Times. Избранные номера за 1992– 2001.
89. The Nation. Избранные номера за 1992– 2001 гг.

90. The New Republic. Избранные номера за 1992– 2001 гг.
91. The New York Times. Избранные номера за 1992– 2001.
92. The Public Interest. Избранные номера за 1992– 2001 гг.
93. The Time. Избранные номера за 1992– 2001 гг.
94. Wall Street Journal. Избранные номера за 1992– 2001 гг.
95. The Washington Post. Избранные номера за 1992– 2001.
96. USA Today. Избранные номера за 1992– 2001 гг.
97. US News and World Report. Избранные номера за 1992– 2001 гг.

Видео-ресурсы:

98. Former President Clinton Speaks at Library Dedication. November 18, 2004. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.youtube.com>.
99. NBC's Today Show. Clinton on Gingrich and the Budget. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://youtube.com>.

Интернет-ресурсы:

100. ABC news. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://abcnews.go.com>.
101. American Presidency Project. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.presidency.ucsb.edu>; [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.americanpresidency.org>.
102. Bureau of Economic Analysis. Federal Reserve. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.bea.gov>.
103. C-span. Congress, Politics, Books and American History. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.c-span.org>.
104. William J. Clinton Presidential Library. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clintonlibrary.gov>.
105. CNN International. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://edition.cnn.com>.

106. Federal Reserve. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.federalreserve.gov>.
107. The Guardian. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.guardian.co.uk>.
108. Government Spending. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.governmentspending.com>
109. Hall A. OBRA 1993: What Taxpayers Can Expect in 1994. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.taxfoundation.org>.
110. The Heritage Foundation. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.heritage.org>.
111. Investopedia. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.investopedia.com>.
112. Krueger A. A Shrinking Middle Class Means a Shrinking Economy// Reuters, January 13, 2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://blogs.reuters.com>.
113. The Library of Congress. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.thomas.loc.gov>.
114. The State of Working New York City, 2005. Current Population Survey Data Analysis by EPI, Fig. 2.2. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fiscalpolicy.org>.
115. US Census 2000. Social Welfare Expenditures by Source of Funds and Public Program. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.allcountries.org>.

Неопубликованные источники:

116. Personal Interview with Eric Rubin. Moscow, May 16, 2011// Архив автора.
117. Brazile D. Women and Minorities in American Politics. A Speech at Virginia Commonwealth University. February 20, 2008.

Статистика и опросы:

118. CBS News/ New York Times Poll, Oct, 1992. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbsnews.com/stories>.
119. CBS News/New York Times Poll. Jun 5, 1993. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbsnews.com/stories>.
120. CBS/New York Times poll. December 1, 1995. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbsnews.com/stories>.
121. Consumer Price Index. U.S. Department Of Labor. Bureau of Labor Statistics. Washington, D.C. 2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ftp.bls.gov/pub>.
122. The Gallup Poll. Public Opinion. 1991; CBS News/N. Y.T Poll, Mar, 1992. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbsnews.com/stories>.
123. The Gallup Poll (August 8-10, 1993; Survey GO 42200). Based on national survey of 799 interviews. Poll number 335 of 1993.
124. *Langer G.* 94 Vote: Republicans Seize the Reins of Discontent. ABC News Analysis, reported in Hotline, November 11, 1994.
125. Statistical Abstract of the U.S. Washington, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2012.
126. Time/CNN poll conducted July 30-31, 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://allpolitics.com>. September 23, 1997.
127. The World Bank. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://data.worldbank.org>.
128. World Economic Outlook. International Monetary Fund. Washington, 1999.

Литература.

Отечественная:

1. *Антонова Л.А.* Промежуточные выборы в США: референдум по Клинтону?//США – ЭПИ, 1994. № 12.
2. *Антонова Л.А.* Расстановка политических сил после промежуточных выборов 1998 г. // США и Канада: экономика, политика, культура. 1999, № 3 – 4.
3. *Васильев В.С.* Распадающийся социальный контракт Америки: бюджетное измерение// США – ЭПИ, 1996, № 9.
4. *Войтенкова Г.Ф., Лебедева Е.В.* Социальная поддержка семей с детьми в США// «Народонаселение», 2007, № 4.
5. *Гарбузов В.Н.* Революция Рональда Рейгана. М, 2008.
6. *Гулемпинченко О.В.* Роль демократической партии и групп интересов в борьбе за реформу здравоохранения в США в период администраций У. Клинтона и Б. Обамы. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2012.
7. *Дейкин А.И.* «Новая экономика» Клинтона и «профицитные планы» Буша// США – Канада. Экономика, политика, культура. 2001, № 10.
8. *Дейкин А.И.* Эффективность бюджетной политики администрации Клинтона и ее возможное развитие в ближайшие годы. Информационно-аналитическая записка// Институт США и Канады РАН. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.iskran.ru>.
9. *Дейкин А.И.* Особенности бюджетной стратегии администрации Клинтона. Информационно-аналитическая записка// Институт США и Канады РАН. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://iskran.ru>.
10. *Дейкин А.И.* Экономика США после эпохи бюджетных дефицитов// США – Канада. Экономика, политика, культура. 2000, № 1.

11. *Дейкин А.И.* Философия американского бюджета и роль дефицитов// США и Канада: экономика, политика, культура. 2000, № 1.
12. *Дейкин А.И.* США: парадоксы экономической мысли и практики. Ф. Рузвельт – Р. Рейган – У. Клинтон – Дж. Буш – мл.// Экономика зарубежных стран, № 1, 2006. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mirec.ru>.
13. *Демидова Л.С.* Сфера услуг: изменение динамики производительности// Мировая экономика и международные отношения. 2006, № 12. С. 40 – 52.
14. *Емельянов С.В.* США: государственная политика стабилизации инновационной конкурентоспособности американских производителей. Инновационная стратегия правительства США в 21 веке// Менеджмент в России и за рубежом. № 3, 2002. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cfin.ru>.
15. *Емельянов С.В.* США: что определяет экономическое лидерство// Человек и Труд, № 11, 2001. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://chelt.ru>.
16. *Емельянов С.В., Белинский А.Н., Сталинский В.С.* Государство и НИОКР в США: приоритетные направления финансирования в начале XXI века// Россия и Америка в XXI веке. № 3, 2008. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rusus.ru>.
17. *Жидков О. А., Лафитский В. И.* (ред.). Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993.
18. *Журавлева В.Ю.* Перетягивание каната власти: взаимодействие президента и конгресса США. М., 2011.
19. *Зарецкая С.Л.* Новые типы учебных заведений в США// Российско-американский портал по сотрудничеству в области образования и науки. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ido.rudn.ru>.
20. История новейшего времени стран Европы и Америки (1945 – 2000)// Под ред. *Е.Ф. Язькова*. М., 2003.

21. *Каверина Э.Ю.* Высшее образование в США: источники финансирования // США – Канада: Экономика, политика, культура. М., 2003. № 7. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ido.rudn.ru>.
22. *Каверина Э.Ю.* Приоритеты политики США в области образования // США. Канада: Экономика, политика, культура. М., 2002. № 5.
23. *Кассирова Е.П.* США: кризис социальной политики (государство и социальное обеспечение). М., 1978.
24. *Ковальченко И.Д.* Методы исторического исследования. М., 2003.
25. *Кондратьев В.Б.* Сфера услуг в постиндустриальной экономике// Фонд «Перспективы». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.perspektivy.info>.
26. *Коняхина А.Г.* Социальная политика администрации Билла Клинтона, 1992–1996 гг. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Краснодар, 2001.
27. Консерватизм в США: прошлое и настоящее. Проблемы американистики. Вып. 8. М., 1990.
28. *Корнеев А.В.* Особенности организации бюджетного процесса в Конгрессе США: механизмы процедурного контроля// США – ЭПИ, 1998, № 2.
29. *Лапина И.К.* Разделенное правление в США (внутриполитический аспект). М., 2008.
30. *Лебедева Л.Ф.* США: государство и социальное обеспечение. Механизм регулирования. М., 2000.
31. *Лебедева Л.Ф.* Государственное регулирование социального обеспечения в США: стратегические проблемы и основные направления развития. Дисс. ...докт. экон. наук. М., 2000.
32. *Лебедева Л.Ф.* США: государство и социальная политика. М., 2007.
33. *Лютков А.А.* Сфера образования – ключевое направление социальной политики США// Россия и Америка в XXI веке. № 2, 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rusus.ru>.

34. *Манькин А.С.* «Эра демократов»: партийная перегруппировка в США, 1932 – 1952. М., 1990.
35. *Наумов А.А.* Приоритеты бюджетной политики США в системе государственного регулирования экономики на рубеже XX – XXI веков. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2002.
36. Неоконсервативная мысль в США: научно-аналитический обзор// Ред. *А.В. Валюженич*. М., 1995.
37. *Никонов В.А.* От Эйзенхауэра к Никсону: из истории республиканской партии США. М., 1984.
38. *Никонов В.А.* Республиканцы: от Никсона к Рейгану. М., 1988.
39. *Осколкова О.Б.* Бедные дети богатой Америки// Социологические исследования. № 2, 2003.
40. *Печатнов В.О.* Демократическая партия США: избиратели и политика. М., 1980.
41. *Печатнов В.О.* От Джефферсона до Клинтона. Демократическая партия США в борьбе за избирателя. М., 2008.
42. Политическая система США. Актуальные измерения// Отв. ред. *В.С. Васильев, С.А. Червонная*. М., 2000.
43. *Попов А.А.* Государство «всеобщего благосостояния». Мифы и реальность современной Америки. М., 1985.
44. Принципы функционирования двухпартийной системы США: история и современные тенденции. В 2-х т.// Отв. ред. *Е.Ф. Язьков*. М., 1988.
45. Проблемы американистики. Вып. 10. Либеральная традиция в США и ее творцы// Отв. ред. *Е.Ф. Язьков, А.С. Манькин*. М., 1997.
46. *Рогов С.М.* Администрация Клинтона: подводить итоги еще рано// «США – Канада: экономика, политика, культура». 2000, № 2.
47. *Рогов С.М.* Выбор Америки// США – ЭПИ, 1997. № 1.
48. *Рогов С.М.* Накануне выборов// США и Канада: экономика, политика, культура. 2000, № 10.

49. *Согрин В.В.* Идеология в американской истории от отцов-основателей до конца XX века. М., 1995.
50. *Согрин В.В.* Исторический опыт США. М., 2010.
51. *Согрин В.В.* Политическая история США. М., 2001.
52. *Спиридонова Т.В.* Борьба в конгрессе США по вопросам внутренней политики администрации У.Дж. Клинтона: проблема разделенного правления. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Владимир, 2011.
53. *Спиридонова Т.В.* Борьба У.Дж. Клинтона с республиканским конгрессом по вопросам бюджетного законодательства// Известия Российского государственного педагогического университета им. Герцена. Выпуск № 80, 2008.
54. *Супян В.Б.* Роль государства в реализации приоритетов социально-экономического развития США. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.r-reforms.ru>.
55. *Супян В.Б.* Человеческий капитал в «экономике знаний»// Россия и Америка в XXI веке. №3, 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rusus.ru>.
56. *Супян В.Б.* Образование – ключевой фактор социально-экономического развития США в XXI веке. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru>.
57. *США: эволюция основных идейно-политических концепций.* М., 2004.
58. *Травкина Н.М.* Бюджетная стратегия США до 2000 г.// США – ЭПИ, 1995. № 10.
59. *Травкина Н.М.* США: партии, бюджет, политика. М., 2008.
60. *Травкина Н.М.* Бюджетный процесс в Конгрессе США: законодательные нормы и современные формы их реализации. М., 2002.
61. *Травкина Н.М., Васильев В.С.* Сбалансированный федеральный бюджет: конституционное измерение// США – ЭПИ, 1997, № 10.

62. *Федорович В.А. , Патрон А.П.* США: государство и экономика. М., 2005.
63. *Чикалова И. Р.* «Американки и внутренняя политика США в последней трети XX века». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.genderstudies.info/sbornik/vozmoj/17.htm>.
64. *Шведова Н.А.* США накануне 21 века: социально-политическое измерение. М., Наука, 2000.
65. *Шведова Н.А.* Здоровоохранение: американская модель. М., 1993.
66. *Шведова Н.А.* Охрана здоровья матери и ребенка в США: состояние и актуальные проблемы// США – Канада: экономика, политика, культура. № 3, 2007. С. 111 – 126.
67. *Язьков Е.Ф. и др.* История США. В 4-х т. М., 1987.

Зарубежная:

68. *Гудин Р., Клингеман Х.* Политическая наука: новые направления. М., 1999.
69. *Кейнс Дж. М.* Общая теория занятости, процента и денег. М., 2012.
70. *Орфилд Г.* Политика и справедливость: процесс реформирования системы образования США в 60-х – 90-х годах// Перспективы. 2000. Т. 29, № 4.
71. *Рейч Р.* Мы все теперь идем по Третьему Пути// Русский журнал, 15 декабря 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.russ.ru>.
72. *Стиглиц Дж.* Ревущие девяностые. Семена развала. М., 2005.
73. *Bartels L.* Unequal Democracy. The Political economy of the New Gilded Age. N. Y., 2008.
74. *Beland D., Vergniolle F., Waddan A.* Third Way Social Policy: Clinton's Legacy?// Policy and Politics. Vol. 30, No. 1. 2002.
75. *Bernstein C. A.* A Woman in Charge. The Life of Hillary Rodham Clinton. N. Y., 2008.

76. *Besharov D., Gardiner K.* Paternalism and Welfare Reform// The Public Interest, Winter 1996.
77. *Boward J.* Feeling Your Pain: The Explosion and Abuse of Government Power in the Clinton-Gore Years. N. Y., 2000.
78. *Burns T., Taylor J.* A New Democrat? The Economic Performance of the Clinton Presidency. The Independent Review V.3 2001.
79. *Burrell B.* Public Opinion, the First Ladyship, and Hillary Rodham Clinton. N. Y., 1997.
80. *Collender S.* The New Budget Process. 4 April, 2000. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nationaljournal.com>.
81. Congress Reconsidered. Edited by Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. Washington, 2009.
82. *Corcoran M., Danziger S., Kalil A., Seefeldt, Source K.* How Welfare Reform is Affecting Women's Work// Annual Review of Sociology, Vol. 26 (2000).
83. *Courtney M.* The Costs of Child Protection in the Context of Welfare Reform// The Future of Children, Vol. 8, No. 1, Protecting Children from Abuse and Neglect (Spring, 1998).
84. *DeLay T.; Mansfield S.* No Retreat, No Surrender: One American's Fight. New York, 2007.
85. *Falk G., Aussenberg R.* The Supplemental Nutrition Assistance Program: Categorical Eligibility// Congressional Research Service Report for Congress, March 2, 2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fas.org>.
86. *Finn C., Petrilli M.* Washington versus School Reform// The Public Interest, Fall 1998.
87. *Freedman E., Jones S.* African Americans in Congress. A Documentary History. Washington, 2008.
88. *From A.* The New Democrats and Their Return to Power. N. Y., 2013.
89. *Gartner J.* In Search of Bill Clinton: A Psychological Biography. N. Y., 2008.

90. *Germond J., Witcover J.* Mad as Hell: Revolt at the Ballot Box. N. Y., 1992.
91. *Gillon S.* The Pact. Bill Clinton, Newt Gingrich and the Rivalry that Defined a Generation. Oxford, 2008.
92. GOALS 2000: The Hour Has Arrived To Re-Evaluate The Federal Role In Education Reform. July 21, 1999. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.lexingtoninstitute.org>.
93. *Hacker J.* The Divided Welfare State. N. Y., 2002.
94. *Hacker J.* The Road to Nowhere. The Genesis of President Clinton's Plan for Health Security. Princeton University Press, 1997.
95. *Hager G., Pianin E.* Mirage. Why Neither Democrats Nor Republicans Can Balance the Budget, End the Deficit and Satisfy the Public. N. Y., 1997.
96. *Hamilton N.* Bill Clinton: Mastering the Presidency. N. Y., 2007.
97. *Harris J. F.* The Survivor: Bill Clinton in the White House.
98. *Haynes J.* The Best of Times. America in Clinton Years. New York, 2001.
99. *Jacobson G.* The Politics of Congressional Elections. Longman, N. Y., 2004.
100. *Joyce P., Meyers R.* Budgeting during the Clinton Presidency// Public Budgeting and Finance. Spring 2001.
101. *Kelly R.* The National Debt. From FDR (1941) to Clinton (1996). North Carolina, 2000.
102. *Kessler R.* Inside Congress. The Shocking Scandals, Corruption, and Abuse of Power Behind the Scenes on Capitol Hill. N. Y., 1997.
103. *LeLoup L., Long C., Giordano J.* President Clinton's Fiscal 1998 Budget: Political and Constitutional Paths to Balance// Public Budgeting and Finance. Spring 1998.
104. *Lewis-Beck M.* Economics and Elections. The Major Western Democracies. Michigan, 1998.
105. *Linden M.* Not So Fast, Newt. The Real Heroes of the 1998 Budget Surplus: Clinton and His Economy. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://americanproject.org>.

106. *Malabre A.* Lost Prophets: an Insider's View of the Modern Economists. Harvard, 1994.
107. *Mankiw G.* Principles of Macroeconomics. N. Y., 2011. P. 464.
108. *Mayhew D. R.* Divided We Govern. Party Control, Lawmaking, and Investigations. 1946–2002. New Haven, 2005.
109. *Mayhew D. R.* Parties and Politics. How the American Government Works. New Haven, 2008.
110. *Mead L.* The Twilight of Liberal Welfare Reform// The Public Interest. Spring 2000.
111. *Meeropol M.* Surrender. How the Clinton Administration Completed the Reagan Revolution. Michigan, 1998.
112. *Melnick R. S.* Between the Lines. Interpreting Welfare Rights. Washington, 1994.
113. *Meyer J.* Assessing Welfare Reform: Work Pays// The Public Interest. Summer 1999.
114. *Michel S.* Childcare and Welfare (In)Justice// Feminist Studies, Vol. 24, No. 1 (Spring, 1998).
115. *Morgan I.* Jimmy Carter, Bill Clinton, and the New Democratic Economics// The Historical Journal, Vol. 47, No. 4 (Dec., 2004).
116. *Morgan I.* The Age of Deficits. Presidents and Unbalanced Budgets from Jimmy Carter to George W. Bush. Kansas, 2009.
117. The National Educational Goals Report. Building a Nation of Learners. Washington, 1999. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.govinfo.library.unt.edu>; Holland R. Issue Brief.
118. *Palazzolo D.* Done Deal? The Politics of the 1997 Budget Agreement. New York, 1999.
119. *Payne J.* Welfare's Fatal Attraction// The Public Interest. Winter 1998.
120. *Pierson P.* The Rise of Activist Government// The Transformation of American Politics. Activist Government and the Rise of Conservatism. Princeton, 2007.

121. *Phillips D. T.* The Clinton Charisma. A Legacy of Leadership. N. Y., 2007.
122. *Reischauer R.* Light at the End of the Tunnel or Another Illusion? The 1997 Budget Deal// *National Tax Journal* 51 (1998).
123. *Riemer D.* Prisoners of Welfare. N. Y., 1998.
124. *Romano F.* Clinton and Blair: the Economics of the Third Way// *Journal of Economic and Social Policy*. Vol. 10, January 2006.
125. *Saturno J., Lynch M.* A Balanced Budget Constitutional Amendment: Background and Congressional Options. Congressional Research Service, August 3, 2011.
126. *Schick A.* A Surplus, If We Can Keep It. The Brookings Review, 2000.
127. *Schick A.* The Capacity to Budget. Washington, 1990.
128. *Schick A.* The Federal Budget: Politics, Policy, Process. Washington, 2000.
129. *Schikler E.* Disjointed Pluralism. Princeton, 2001.
130. *Shaw C. M.* President Clinton's First Term: Matching Campaign Promises with Presidential Performances// *Congress & the Presidency*, Spring 98, Vol. 25, Issue 1. Database: America: History and Life.
131. *Shirley A. W.* Presidential Profiles. The Clinton Years. N.Y., 2004.
132. The Social Divide. Political Parties and the Future of Activist Government. Edited by M. Weir. N. Y., 1998.
133. *Sporleder T., Martin L.* Economic Perspective on Competitiveness under WTO, NAFTA and FTAA// *Research in Agricultural and Applied Economics*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [//http://www.ageconsearch.umn.edu](http://www.ageconsearch.umn.edu).
134. *Stein H.* Presidential Economics: the Making of Economic Policy from Roosevelt to Clinton. Washington, 1994.
135. *Stremlau J.* Clinton's dollar diplomacy// *Foreign Policy*, 00157228, Winter94/95, Issue 97.
136. *Sugarman S.* Financial Support of Children and the End of Welfare as We Know It// *Virginia Law Review*, Vol. 81, No. 8, Symposium: New Directions in Family Law (Nov., 1995).

137. TANF Implications of Changes in Participation Rates. Statement of Kay Brown. Testimony before the Subcommittee on Income Security and Family Support. House of Representatives, Committee of Ways and Means. March 11, 2010.
138. *Tannenwald R.* Implications of the Balanced Budget Act of 1997 for the "Devolution Revolution"// *Publius*, Vol. 28, No. 1, The State of American Federalism, 1997 – 1998 (Winter, 1998).
139. *Taylor A. J.* The Congressional Budget Process in an Era of Surpluses// *Political Science and Politics*, Vol. 33, No. 3 (Sep., 2000).
140. *Takiff M.* A Complicated Man. The Life of Bill Clinton as Told by Those Who Know Him. New Haven, 2010.
141. *Trattner W.* From Poor Law to Welfare State, 6th Edition: A History of Social Welfare in America. N.Y., 2007.
142. *Troy G.* Hillary Rodham Clinton. Polarizing First Lady. University Press of Kansas, 2006.
143. *Walker M.* Clinton: the President They Deserve. Vintage, 1997.
144. *Wanninski J.* The Way the World Works: How Economies Fail – and Succeed. N. Y., 1978.
145. Welfare Reform. Treatment of Legal Immigrants// *Harvard Law Review*. Vol. 110, No. 5 (March 1997).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Таблица 1А

Расходы государства на образование, научные исследования и развитие, профобучение и помощь в трудоустройстве с 1988 по 2005 гг.

Год	Общие расходы на исследования и развитие (1), млрд долл.		Общие расходы на образование, профобучение и трудоустройство, (2) млрд долл.		В том числе с учетом грантов, млрд долл. по текущему курсу (2)		
	По текущ. курсу	В ценах 2005 г.*	По текущ. курсу	В ценах 2005 г.	Начальное и среднее образование	Высшее образование	Профобучение и трудоустройство (3)
1988	56,100	83,8	26,805	46,1	8,315	8,218	8,933
1992	64,728	84,3	37,179	55,2	12,333	11,252	11,494
1993	68,378	87,1	41,495	59,4	13,523	14,458	11,747
1994	66,453	82,9	37,576	52,1	14,120	7,864	12,931
1995	68,432	83,6	45,830	60,9	14,635	14,151	13,782
1996	68,439	82,0	43,559	56,1	14,739	12,172	13,319
1997	71,073	83,7	44,048	55,7	15,025	12,290	13,967
1998	72,803	84,6	45,465	57,4	16,542	12,060	14,592
1999	74,136	85,0	47,095	58,1	17,530	10,663	14,857
2000	73,947	83,2	50,641	60,4	20,524	10,111	15,313
2005	119,84	119,8	96,079	96,1	38,099	32,004	19,715

Составлено по: 1. Fiscal Year 2013 Historical Tables. Budget of the US Government. OMB, US Government Printing Office, Washington, 2012.

* Пересчитано в соответствии с данными Table 9.9. P. 209–210.

(1) Table 9.7. P. 198.

(2) Table 9.9. P. 209–210.

(3) Table 8.7. P. 170–172.

Таблица 1Б

Темпы роста общих расходов на образование (федерального бюджета, бюджета штатов, местных администраций и частных источников финансирования)

Годы	Общие расходы на образование, млрд долл.
1990	508,7
1995	567,2
2000	646,8

Составлено по данным Statistical Abstract of the United States 2001, p. 133.

Таблица 2

Приращение налоговых поступлений в федеральный бюджет США по сравнению с предыдущим годом в результате принятия закона «Об общих бюджетных согласованиях 1993 года».

Доходные группы; годовые доходы, тыс. долл.	Общая сумма прироста налоговых поступлений, млрд долл.	Средний дополнительный налог на семью, долл.
Ниже 15,0	2,47	67
15,0 – 22,5	0,99	66
22,5 – 30,0	0,96	74
30,0 – 35,0	0,84	83
35,0 – 45,0	0,78	94
45,0 – 60,0	1,39	105
60,0 – 75,0	1,29	141
75,0 – 115,0	1,76	180
115,0 – 150,0	0,78	279
150,0 – 300,0	1,09	557
300,0 – 750,0	5,24	8,67
750,0 и более	18,44	94561
итого	35,99	289

Составлено по материалам Hall A. OBRA 1993: What Taxpayers Can Expect in 1994. Special Report, December 1993, № 26. P. 2, Table 1.

Таблица № 3

Динамика отдельных статей социальных расходов США в 1988 – 2005 гг.
по текущему курсу/в ценах 2005 г., млрд долл.*

Статьи расходов, программы	1988	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2005
Обязательные расходы на социальные нужды людей (1)	460,55 / 696,3	671,84 / 870,0	718,98 / 909,7	753,31 / 934,4	800,63 / 971,5	836,02 / 994,3	876,18 / 1020,4	900,92 / 1037,7	920,50 / 1046,5	968,08 / 1075,1	1362,79 / 1362,8
пенсионные расходы (2)	279,97 / 437,6	361,27 / 485,8	381,22 / 499,2	400,51 / 514,8	419,20 / 524,5	435,50 / 532,1	456,04 / 545,8	473,01 / 560,7	486,42 / 568,7	510,79 / 582,6	650,30 / 630,3
вспомоществование, в том числе (3)	221,7	368,6	403,9	424,4	458,3	477,3	497,8	508,7	515,2	543,5	840,6
поддержка семей с детьми по программам AFDC/TANF (4)	17,106	21,929	23,075	23,630	24,956	23,323	22,435	12,926	10,925	10,473	9,431
программа дополнительного страхового дохода (3)	11,370	17,239	20,343	23,700	23,583	22,983	25,367	26,111	26,698	29,511	35,282
налоговая скидка на заработанный доход (1)	2,70 / 4,1	7,345 / 9,5	8,781 / 11,1	10,950 / 13,6	15,244 / 18,5	19,159 / 22,8	21,856 / 25,5	23,239 / 26,8	25,632 / 29,2	26,099 / 29,0	34,559 / 34,6
продовольств. помощь (1, 3)	17,832 / 27,0	29,502 / 38,3	31,739 / 40,2	33,038 / 41,1	33,515 / 40,7	33,747 / 40,2	31,664 / 36,9	29,208 / 33,7	28,700 / 32,7	28,021 / 31,2	45,375 / 45,4
Медикэр (1, 5)	78,878 / 117,8	119,02 / 152,2	130,55 / 163,5	144,74 / 177,6	159,85 / 192,4	174,22 / 205,9	190,01 / 220,0	192,82 / 220,6	190,44 / 215,2	197,11 / 217,8	298,63 / 298,6
Медикейд (1)	30,462 / 46,2	67,82 / 88,1	75,77 / 96,1	82,03 / 102,1	89,07 / 108,4	91,99 / 109,7	95,55 / 111,6	101,23 / 116,9	108,04 / 123,1	117,92 / 131,2	181,72 / 181,7
Пособие по безработице (1)	13,641 / 20,6	36,99 / 47,8	35,46 / 44,8	26,44 / 32,7	21,30 / 25,8	22,58 / 26,8	20,59 / 24,0	19,58 / 22,5	21,35 / 24,3	20,74 / 23,0	32,31 / 32,3

Составлено по:

1. Fiscal Year 2013 Historical Tables. Budget of the US Government. OMB, US Government Printing Office, Washington, 2013. Tables 8.5–8.6. Pp. 221, 242–244.
2. Fiscal Year 2013 Historical Tables. Budget of the US Government. OMB, US Government Printing Office, Washington, 2013. Tables 8.5–8.8. Pp. 156–165, 170–179.
3. Fiscal Year 2013 Historical Tables. Budget of the US Government. OMB, US Government Printing Office, Washington, 2013. Tables 11.3. Pp. 240–246.

4. US Social Administration. Office of Policy. Annual Statistical Supplement, 2005. Social Security Administration. Research, Statistics and Policy Analysis. Washington, 2006. Table 9.G1.

5. Fiscal Year 2013 Historical Tables. Budget of the US Government. OMB, US Government Printing Office, Washington, 2013. Tables 8.7 – 8.8. P. 169–179.

*Рассчитано по: Fiscal Year 2013 Historical Tables. Budget of the US Government. OMB, US Government Printing Office, Washington, 2013. Table 1.3, p. 26–27 в соответствии с коэффициентом дефляции.

Таблица 4

Темпы роста расходной части бюджета и ее социальной составляющей в отношении к ВВП в 1990-е годы в сравнении с предыдущим и последующим десятилетиями

Годы	ВВП (1)		Расходы бюджета (2)			Федеральные выплаты населения (3)			
	Млрд долл., по курсу 2005 г.	Прирост, млрд долл., %	Млрд долл., по курсу 2005 г.	Прирост, млрд долл., %	Доля в ВВП, %	Млрд долл., по курсу 2005 г.	Прирост, млрд долл., %	Доля в ВВП, %	Доля в федеральных расходах, %
1980	5927,3		1368,6			607,1			
1981	6081,1	2,6	1416,2	3,5	23,3	646,3	6,5	10,6	45,6
1982	5965,0	-1,9	1452,0	2,5	24,3	670,7	3,8	11,2	46,2
1983	6241,3	4,6	1498,9	3,2	24,0	710,4	5,9	11,4	47,4
1984	6694,3	7,3	1501,0	0,1	22,4	692,4	-2,5	10,3	46,1
1985	6978,1	4,2	1612,7	7,4	23,1	713,6	3,1	10,2	44,2
1986	7223,2	3,5	1645,2	2,0	22,8	733,9	2,8	10,2	44,6
1987	7473,2	3,5	1616,8	-1,7	21,6	743,3	1,3	9,9	46,0
1988	7787,4	4,2	1663,7	2,9	21,4	759,9	2,2	9,8	45,7
1989	8074,0	3,7	1724,1	3,6	21,4	779,4	2,6	9,7	45,2
1990	8228,9	1,9	1831,9	6,3	22,3	815,3	4,6	9,9	
В целом за 10 лет	70746,5	В среднем в год 3,4%	15962,4	В среднем в год 3,0%	22,6	7265,2	В среднем в год 3,0%	10,3	45,5
1991	8222,9	-0,1	1849,0	0,9	22,5	870,9	6,8	10,6	47,1
1992	8515,3	3,6	1857,9	0,5	21,8	946,9	8,7	11,1	51,0
1993	8749,0	2,7	1845,5	-0,7	21,1	994,7	5,0	11,4	53,9
1994	9102,2	4,0	1878,9	1,8	20,6	1024,8	3,0	11,3	54,5
1995	9349,6	2,7	1896,6	0,9	20,3	1066,0	4,0	11,4	56,2
1996	9704,5	3,8	1906,7	0,5	19,6	1086,6	1,9	11,2	57,0
1997	10140,0	4,5	1916,1	0,5	18,9	1111,9	2,3	11,0	58,0
1998	10591,2	4,4	1958,8	2,2	18,5	1132,3	1,8	10,7	57,8
1999	11104,5	4,8	1989,5	1,6	17,9	1140,0	0,7	10,3	57,3
2000	11558,8	4,1	2040,5	2,6	17,7	1172,3	2,8	10,1	57,5
В целом за 10 лет	97038,0	В среднем в год 3,5% 3,7%	19139,5	В среднем в год 1,1% 19,9%	19,7	10546,4	В среднем в год 3,7% 45,2%	10,9	55,1
2001	11668,4	0,9	2072,6	1,6	17,8	1227,4	4,7	10,5	59,2
2002	11875,7	1,8	2201,3	6,2	18,5	1334,9	8,8	11,2	60,6
2003	12207,1	2,8	2303,9	4,7	18,9	1403,1	5,1	11,5	60,9
2004	12670,8	3,8	2377,5	3,2	18,8	1438,7	2,5	11,4	60,5
2005	13095,4	3,4	2472,0	4,0	18,9	1490,2	3,6	11,4	60,3
2006	13444,6	2,7	2563,8	3,7	19,1	1544,1	3,6	11,5	60,2
2007	13685,2	1,8	2562,9	0,0	18,7	1601,0	3,7	11,7	62,5
2008	13645,5	-0,3	2702,3	5,4	19,8	1666,5	4,1	12,2	61,7
2009	13263,1	-2,8	3172,2	17,4	23,9	1906,9	14,4	14,4	60,1
2010	13595	2,5	3066,7	-3,3	22,6	2037,5	6,8	15,0	66,4
В целом за 10 лет	129151,4	В среднем в год 1,7% 33,1 %	25495,2	В среднем в год 4,3% 33,2%	19,7	15650,3	В среднем в год 5,7% 48,4%	12,1	61,4

Составлено по:

1. The World Bank. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://data.worldbank.org>.
2. Fiscal Year 2013 Historical Tables. Budget of the US Government. OMB, US Government Printing Office, Washington, 2013.
3. Fiscal Year 2013 Historical Tables. Budget of the US Government. OMB, US Government Printing Office, Washington, 2013. Pp. 132–137.

Таблица 5

Динамика уровней безработицы, инфляции, бедности, числа получателей пособий по программам помощи семьям с детьми (TANF/AFDC)

Годы	Программы	Количество получателей, млн чел.	Количество получателей-детей, млн чел.	Средний размер пособия на получателя, долл./мес.	Уровень безработицы, %	Уровень бедности, %	Уровень инфляции %
1988	AFDC	10,915	7,329	130,6	5,5	13,0	4,1
1992	AFDC	13,773	9,303	132,7	7,5	14,8	3,0
1993	AFDC	14,205	9,574	135,4	6,9	15,1	3,0
1994	AFDC	14,154	9,570	139,1	6,1	14,5	2,6
1995	AFDC	13,418	9,135	155,0	5,6	13,8	2,8
1996	AFDC	12,321	8,469	157,7	5,4	13,7	3,0
1997	AFDC	10,376	7,042	180,2	4,9	13,3	2,3
1998	TANF	8,347	6,034	129,1	4,5	12,7	1,6
1999	TANF	6,824	4,863	133,4	4,2	11,9	2,2
2000	TANF	5,768	4,260	151,3	4,0	11,3	3,4
2004	TANF	4,738	3,595	165,9	5,1	12,7	2,7

*С учетом выплат по программе «Экстренная помощь».

Составлено по:

1. US Social Administration. Office of Policy. Annual Statistical Supplement, 2005.
2. A Profile of the Working Poor, 1992-2000//U.S. Department of Labor. Bureau of Labor Statistics. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://bls.gov>.
3. U.S. Bureau of the Census. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.census.gov>.
4. A TANF Report to Congress. March, 2011. US Department of Health and Human Services. Administration for Children and Families. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.acf.hhs.gov>

Таблица 6А

Расходная часть бюджета, национальный долг, дефицит торгового баланса и дефицит бюджета в отношении к ВВП в период с 1988 по 2005 гг., по текущему курсу/в ценах 2005 г. *(млрд долл.)

Годы	ВВП	Общий национальный долг		Дефицит торгового баланса		Дефицит/ Профицит бюджета	
		млрд долл.	% от ВВП	млрд долл.	% от ВВП	млрд долл.	% от ВВП
1988	5008,5	2601,104	51,9%			-155,2	-3,1%
1992	6242,0	4001,787	64,1%	-96,9	1,6%	-290,3	-4,7%
1993	6587,3	4351,044	66,1%	-132,5	2,0%	-255,1	-3,9%
1994	6976,6	4643,307	66,6%	-165,8	2,4%	-203,2	-2,9%
1995	7341,1	4920,586	67,0%	-174,2	2,4%	-164,0	-2,2%
1996	7718,3	5181,465	67,1%	-191,0	2,5	-107,4	-1,4%
1997	8211,7	5369,206	65,4%	-198,4	2,5	-21,9	-0,3%
1998	8663,0	5478,189	63,2%	-248,2	2,9%	69,3	0,8%
1999	9208,4	5605,523	60,9%	-336,3	3,7%	125,6	1,4%
2000	9821,0	5628,700	57,3%	-446,2	4,5%	236,2	2,4%
2005	12445,7	7905,300	63,5%	-783,8	6,3%	-318,3	-2,6%

Составлено по: 1. Fiscal Year 2013 Historical Tables. Budget of the US Government. OMB, US Government Printing Office, Washington, 2013.

* Рассчитано по Fiscal Year 2013 Historical Tables. Budget of the US Government. OMB, US Government Printing Office, Washington, 2013. Table 1.3. Рр.26–27 в соответствии с коэффициентом дефляции.

Таблица 6Б.

Динамика доходов и поступлений от налогов частных лиц (1988–2005 гг.)

Годы	Доходы бюджета		Индивидуальные налоги		
	млрд долл., по текущему курсу / в ценах 2005 г.	% от ВВП	млрд долл., по текущему курсу	% от ВВП	% от доходов
1988	909,2/ 1421,1	18,2	401,181	8,0	44,1
1992	1091,2/ 1467,5	17,5	475,964	7,6	43,6
1993	1154,3/ 1511,5	17,5	509,680	7,7	44,2
1994	1258,6/ 1617,7	18,0	543,055	7,8	43,1
1995	1351,8/ 1691,4	18,4	590,244	8,0	43,7
1996	1453,1/ 1775,5	18,8	656,417	8,5	45,2
1997	1579,2/ 1889,9	19,2	737,466	9,0	46,7
1998	1721,7/ 2040,9	19,9	828,586	9,6	48,1
1999	1827,5/ 2136,4	19,8	879,480	9,6	48,1
2000	2025,2/ 2310,0	20,6	1004,462	10,2	49,6
2005	2153,6/ 2153,6	17,3	927,222	7,5	43,1

Составлено по: Fiscal Year 2013 Historical Tables. Budget of the US Government. OMB, US Government Printing Office, Washington, 2013. Table 2.1. Pp. 30–31; Table 2.2. Pp. 32–33.

Таблица 7

Сближение позиций республиканцев и демократов в области бюджетных сокращений до 2000 года в ходе бюджетной войны (1995–1996 гг.)

Дата/позиция	Республиканцы, млрд долл.	Демократы	Разница, млрд долл.
На 1 октября 1995 г.	План от 29 июня 1995 г. (1) 1030	План от 13 июня 1995 г. (2) 516	514
Сокращения, Всего			
В том числе, «Медикэр», «Медикейд»	450	182	268
Вспомоществование	102	200	
Налоги	245	105 (на 10 лет)	140
На 6 февраля 1996 г.	План от 5 января 1996 года (3)	План 6 февраля 1996 г. (4)	
Сокращения, Всего	648	595	53
В том числе, «Медикэр», «Медикейд»	253	183,5	69,5
Вспомоществование	60	39,8	20
Налоги	177	98,5	78,5

Составлено по:

1. The Administration Budget Proposals Serial 104–16. Washington, 1995. Pp. 6, 37; Congressional Quarterly Almanac. Washington, 1995. P. 2–30; Congressional Quarterly Weekly Report, May 11, 1996. P. 1284.
2. The President's Economic Plan: a Balanced Budget that Puts People First. June 13, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.clintonlibrary.gov>.
3. Hess D. GOP Balanced-budget Plan Passes a Party-line Senate Vote Completed Action. The Plan Is Expected To Head Off Government Shutdowns In '97. Philly.com, June 14, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.articles.philly.com>.
4. Hodge S. Clinton's FY 1997 Budget: The Era of Big Government Lives On. The Heritage Foundation, March 11, 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.heritage.org>.

Таблица 8

Объемы и прирост ряда статей расходов на гражданские нужды в рамках четырехлетних периодов президентских сроков Р. Рейгана, Дж. Буша-старшего и У. Клинтона.

Президент	Годы правления	Общие расходы за 4 года президентских сроков правления, млрд долл.*				
		Обязательные социальные расходы*** (прирост за 4 г., %)	Дискреционные расходы **** (гражданские), (прирост за 4 г., %)	Расходы на «Медикэр», «Медикейд» *** (прирост за 4 г., %)	Расходы на образование ** (прирост за 4 г., %)	Общие расходы бюджета
Рейган	1 срок 1980 – 1984	2530,3 (----)	1218,5 (----)	489,9 (---)	213,3 (----)	5868,1 (----)
	2 срок 1985 – 1988	2733,5 (8,0%)	1181,7 (-3,0%)	624,2 (27,4%)	184,8 (-13,3%)	6538,4 (11,4%)
Дж. Буш-старший	1989 – 1992	3118,1 (14,2%)	1287,7 (9,0%)	809,0 (29,6%)	210,8 (14,1%)	7262,9 (11,1%)
Клинтон	1 срок 1993 – 1996	3809,9 (22,2%)	1394,7 (8,3%)	1155,7 (42,9%)	228,5 (8,4%)	7527,7 (3,6%)
	2 срок 1997 – 2000	4179,7 (9,7%)	1383,4 (-0,8%)	1356,4 (17,4%)	231,6 (1,4%)	7904,9 (5,0%)

*расходы приведены в ценах 2005 г.

**рассчитано по Fiscal Year 2013 Historical Tables. Budget of the US Government. OMB, US Government Printing Office, Washington, 2013. Table 9.9. Pp. 209 – 210.

***Fiscal Year 2013 Historical Tables. Budget of the US Government. OMB, US Government Printing Office, Washington, 2013. Table 8.6. Pp. 162 – 165.

****Fiscal Year 2013 Historical Tables. Budget of the US Government. OMB, US Government Printing Office, Washington, 2013. Table 8.8. Pp. 176–179.

Рисунок 1. У. Дж. Клинтон. Официальный портрет.



Рисунок 2. Карикатура на Ньюта Гингрича, опубликованная в газете «Daily News» в конце 1995 года.

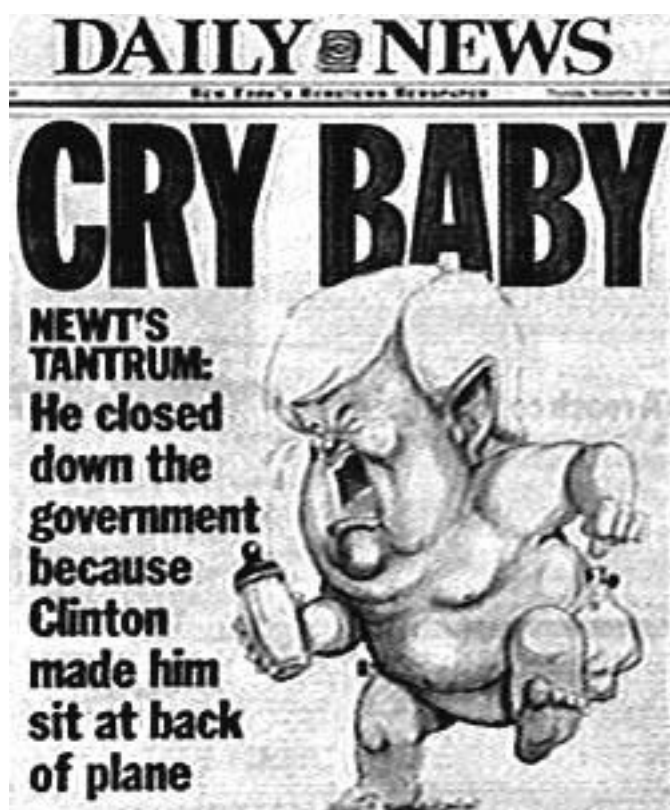
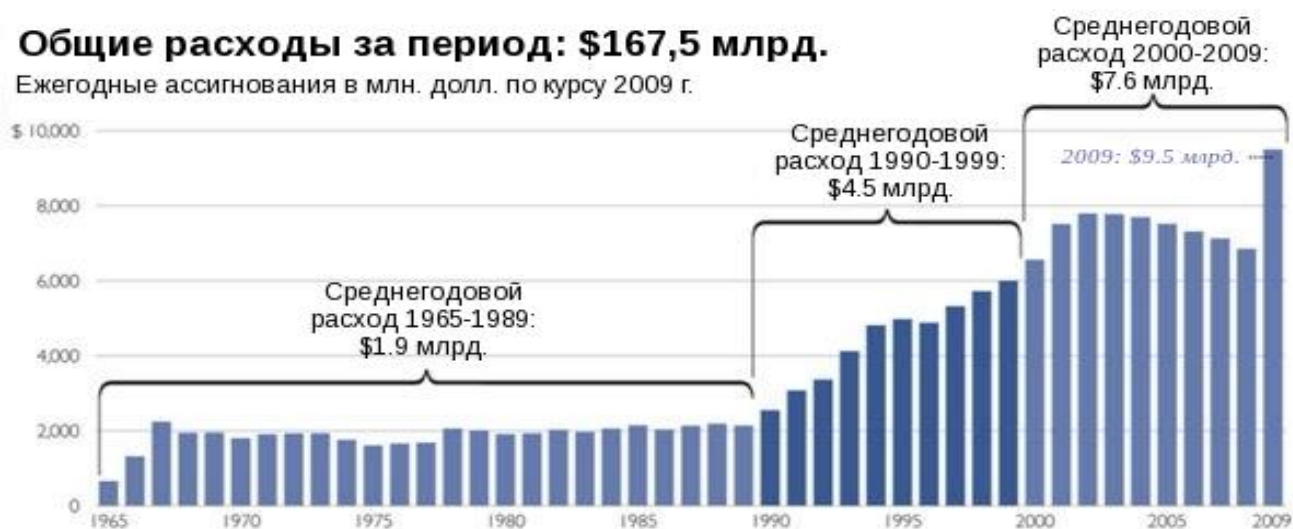


Рисунок 3. Динамика расходов по программе «Хэд старт», 1965 – 2009.



Составлено по: U. S. Department of Health and Human Services. Office of Head Start. Head Start Program Fact Sheet. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.afc.hhs.gov>.