

И.К. ЛАПШИНА

ДЕМОКРАТЫ ПРОТИВ РЕСПУБЛИКАНЦЕВ: ФОРМИРОВАНИЕ ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКОГО КУРСА АДМИНИСТРАЦИИ Р. НИКСОНА

Победа демократической партии США на промежуточных выборах в конгресс в ноябре 2006 г. при сохранении контроля республиканцами над Белым домом актуализирует внимание к проблеме разделенного правления. Эта тема, ставшая предметом оживленных дискуссий в американской историографии со второй половины 1980-х годов, продолжает интересовать исследователей, обращающихся к политической истории США послевоенного периода¹. Сохраняющееся многообразие мнений относительно влияния этого феномена на американский законодательный процесс и эффективность президентского руководства определяет перспективу его дальнейшего детального изучения. В этом плане исторический опыт деятельности администрации Р. Никсона в ситуации разделенного партийного контроля позволяет, на наш взгляд, сделать определенные заключения по указанным вопросам. Значительный объем материала ограничивает предлагаемый анализ наиболее дискуссионными на тот момент в жизни США вопросами социально-экономической политики. Подходы к их решению, достижения и провалы небезынтересны и сегодня.

Никсон был избран на пост главы государства в драматический момент американской истории, когда страну буквально раздирали социальные противоречия. Углублялся раскол в обществе по вопросу о войне во Вьетнаме, продолжались выступления на расовой почве, обострялся конфликт ценностных устремлений Америки "детей" и Америки "отцов", росла преступность, радикально настроенным бунтарям противостояло "молчаливое большинство", жаждавшее господства "права и порядка". Никсону достались в наследство от демократической администрации Л. Джонсона широкие либеральные программы так и не построенного "Великого общества", вызывавшие все более противоречивые оценки. Обстановка усугублялась ухудшавшейся экономической ситуацией. Казалось, рушится великий американский консенсус относительно основополагающих общественных норм и ценностей. К тому же впервые более чем за вековой период вновь избранному главе исполнительной власти изначально противостоял конгресс, где большинство в обеих палатах принадлежало оппозиции. Демократы на выборах 1968 г. получили 243 места в палате представителей и 58 – в сенате. Впоследствии они увеличили свое преимущество в Капитолии².

Выступая по радио 19 сентября 1968 г., Никсон так определил основную миссию будущего лидера нации: "Следующий президент должен объединить Америку... Он не мо-

Лапшина Ирина Константиновна – кандидат исторических наук, доцент, заведующая кафедрой новой и новейшей истории Владимирского государственного педагогического университета.

¹ О постановке проблемы в современной историографии см. подробнее: *McKay D.* Review Article: Divided and Governed? Recent Research on Divided Government in the United States. – *British Journal of Political Science*, v. 24, pt. 4, October 1994, p. 517–534; *Conley R.* The Presidency, Congress, and Divided Government, 2002, p. 44–45. – www.tamu.edu/upress/Books/2002/c_onley.htm, 21.V.2005; *Лапшина И.К.* Феномен разделенного правления в США. – *Новая и новейшая история*, 2006, № 4, с. 70–78.

² *Congressional Quarterly Almanac*, 1970, v. XXVI. Washington, D.C., 1971, p. 1070, 1072 (далее: CQ Almanac).

жет просто затушевывать отсутствие единства. Он должен вести за собой"³. В "Обращении к нации по внутривнутриполитическим программам" 8 августа 1969 г. и своем первом "Послании о положении Союза" вновь избранный президент заявил о необходимости достижения "нового качества жизни в Америке", реформировании системы социального вспомоществования, программ в области здравоохранения и образования. Им были определены задачи перехода к политике "Нового федерализма", призванной передать власть от Вашингтона "штатам и народу Соединенных Штатов", улучшения экономического положения, ведения "войны" с преступностью, оздоровления экологической ситуации в стране⁴. Эти вопросы оказались в центре внимания исполнительной власти и законодателей в конце 1960-х – первой половине 1970-х годов.

Высказывалось мнение о том, что на взаимодействие Никсона с конгрессом повлияло его отношение к законодательному органу. По воспоминаниям Р. Хартмана, помощника Дж. Форда, "в глубине души Никсон испытывал... неуважение к конгрессу" и "не понимал" его власти⁵. Следует отметить, что степень популярности главы государства дает ему дополнительные рычаги морального давления на оппонентов, оказывая немаловажное влияние на модель взаимодействия с Капитолием. В этом плане 37-й президент с его далеко не однозначной политической биографией не мог сравниться с тем же Д. Эйзенхауэром, героем Второй мировой войны, одна фотография которого со знаменитой улыбкой стоила, по отзывам современников, "трех миллионов голосов"⁶. Многие демократы недолюбливали Никсона⁷, и при нем руководство демократической фракции в Капитолии не скрывало готовности к противодействию Белому дому по внутривнутриполитическим вопросам.

Разделенное правление предоставляло хорошую возможность оппозиции заявить о своем лидерстве в стране. Не случайно руководство демократической партии подчеркивало "независимость" конгресса, готовность наложить "свою печать" на законодательство⁸. Прежде всего демократы могли противопоставить республиканцам продолжение линии на социальный либерализм, что они и пытались сделать. Однако здесь фракция большинства в Капитолии столкнулась не только с готовностью республиканской администрации перехватить инициативу на привычном для них поле политической игры в борьбе за электорат, но и решительным нежеланием президента выполнять в условиях роста инфляции и борьбы с бюджетным дефицитом дорогостоящие законопроекты. Это легло в основу острых противоречий между ветвями власти в рассматриваемый период.

Следует отметить, что Капитолий периода президентства Никсона был более децентрализован по сравнению с 50-ми годами XX в., а руководители фракций существенно проигрывали сильным и ярким лидерам эпохи Эйзенхауэра. По воспоминаниям главного советника Никсона по внутривнутриполитическим вопросам Дж. Эрлихмана, "это было время, когда в конгрессе почти не было руководства"⁹. Современники отмечали снижение уровня партийной лояльности конгрессменов, которым теперь «необходимо было разъяснить, почему мы хотим, чтобы они проголосовали "за" или "против" данного билля»¹⁰. В условиях, когда Белый дом не всегда мог положиться в отстаивании своих законопро-

³ Congressional Quarterly Guide to Current American Government, Spring 1969. Washington, D.C., 1969, p. 35.

⁴ Address to the Nation on Domestic Programs. August 8, 1969. – Public Papers of the Presidents of the United States. Richard Nixon, 1969. Washington, 1971, p. 638–645; Nixon R. State of the Union Address, 1970, January 22, – <http://www.theamericanpresidency.net/1970.htm>, p. 1–5. Получено 17 августа 2001. О политической философии Никсона см. подробнее: Hamby A. Liberalism and its Challenges: From F.D.R. to Bush. New York, 1992, p. 302–318.

⁵ Strobe G. and Deborah H. Nixon. An Oral History of His Presidency. New York, 1994, p. 89.

⁶ Saturday Evening Post. 1955, July 23. – Congressional Record, v. 101, № 125–126, p. A5545 (далее: CR).

⁷ Rhodes J. The Nixon Presidency. – Modern Presidents and the Presidency. Lexington (Mass.), 1985, p. 197.

⁸ CR, v. 116, pt. 33, p. 44519; CR, v. 117, pt. 7, p. 8758.

⁹ Ehrlichman J. Witness to Power: The Nixon Years. New York, 1982, p. 195, 196.

¹⁰ O'Neil Th. with Novak W. Man of the House. The Life and Political Memoirs of Speaker Tip O'Neil. New York, 1987, p. 222.

ектов на руководителей республиканцев в конгрессе, главе исполнительной власти приходилось вступать в союз с консерваторами-демократами для получения необходимого числа голосов в поддержку своих предложений, причем "он мог быть весьма обходителен с конгрессменами, когда хотел"¹¹.

Уже на первой встрече вновь избранного главы государства с руководителями республиканской фракции в конце января 1969 г. был сделан акцент на необходимости перехвата инициативы в социальной сфере, где достижения демократической партии являлись наиболее значительными. Это обеспечивало ей политические симпатии широких слоев малоимущего населения. Президент заявил, что хочет осуществить "республиканские" мероприятия социального характера и призвал к "быстрым действиям"¹². Глава Белого дома справедливо опасался, что "вакуум", сложившийся на "внутриполитическом фронте", открывал перед оппозицией "фактически свободное поле действий"¹³.

Вопросы внутренней политики оставались основным предметом межпартийных разногласий, поскольку демократам, как отмечала пресса, было сложно противопоставить внешнеполитическим начинаниям президента что-либо заслуживающее внимания¹⁴. Руководство оппозиции неоднократно заверяло Никсона, что он может рассчитывать на "полное сотрудничество" в сфере национальной безопасности и партийную поддержку обеих партий в областях, выходящих за пределы внутренней политики¹⁵. Тем не менее президенту удалось заручиться поддержкой конгресса в решении достаточно широкого круга внутриполитических вопросов.

Борьба с начавшимся в 1969 г. экономическим спадом, сопровождавшимся унаследованными от демократической администрации Л. Джонсона инфляционными процессами и увеличением безработицы, заняла центральное место в деятельности федеральной власти¹⁶. Одним из основных инструментов в преодолении рецессии стала налоговая политика Белого дома. Особое значение в реализации экономической программы в 1969 г. придавалось принятию билля, продлевавшего действие закона о надбавке к подоходному налогу как средству сдерживания экономической активности и роста инфляции. Весной президентом были внесены предложения об установлении 10% надбавки сроком до 31 декабря 1969 г. и 5% – до 30 июня 1970 г.

Никсон предпринял энергичные усилия, чтобы добиться прохождения в конгрессе отстаивавшегося им законопроекта, включая жесткий прессинг на законодателей. Дополнительную остроту полемике между ветвями власти по данному вопросу, продолжавшейся до конца сессии, придавал тот факт, что голосование на Капитолии воспринималось хозяином Белого дома как демонстрация отношения к его финансовой политике в целом, проверка возможности эффективного сотрудничества с законодателями. Вероятный провал преподносился не иначе как поражение, способное парализовать администрацию, победа либерального крыла демократической партии и организованного рабочего движения.

Никсон отмечал особую важность голосования по налогам в парламентарной системе, подчеркивая, что в большинстве стран оно воспринимается как вотум доверия. Прогрызш "этой битвы" означал бы, что президент не может добиться поддержки конгресса по наиболее важному вопросу – бюджетному. "С точки зрения способности нового

¹¹ Ehrlichman J. Op. cit., p. 201.

¹² Memorandum to the President from Pat Buchanan. January 28, 1969. – Papers of the Nixon White House, part 2. The President's Meeting File, 1969–1974. UPA, 1987, microfiche 69-1-26: A 03, p. 5 (далее: The President's Meeting File, 1969–1974).

¹³ Alexander P. Butterfield to Mr. Haldeman. April 7, 1969. – Richard Nixon's Secret Files. London, 1989, p. 22.

¹⁴ "As Nixon Shifts to Home Front". – U.S. News and World Report, 1969, August 18, p. 19.

¹⁵ Memorandum for the Staff Secretary from Bryce Harlow. October 24, 1969. – The President's Meeting File, 1969–1974, microfiche 69-10-19: A03; The White House. Memorandum for The President's File from Clark MacGregor. Subject: Breakfast Meeting with Carl Albert, Gerald Ford, and Hale Boggs. March 26, 1971. – The President's Meeting File, 1969–1974, microfiche 71-3-21: B 04.

¹⁶ См.: Tom Charles Huston to H.R. Haldeman. August 12, 1969. – Richard Nixon's Secret Files, p. 38.

президента взаимодействовать с новым конгрессом и осуществлять эффективное руководство во взаимоотношениях с зарубежными странами жизненно важно выиграть первое, исключительно значимое голосование", – заявил Никсон на встрече с представителями республиканской фракции. Характерно замечание президента, что больше всего ему хотелось бы иметь республиканский конгресс¹⁷.

Сложная для администрации ситуация с прохождением законопроекта складывалась в верхней палате. 24 июня 1969 г. политический комитет демократической фракции единогласно принял резолюцию, включавшую рекомендацию по его рассмотрению в сенате одновременно с предложениями по реформе налогообложения. Увязывание двух вопросов позволяло демократам перехватить инициативу и, как справедливо полагали республиканцы, откладывало на неопределенный срок принятие уже представленного законопроекта. В ходе "горячей дискуссии" с лидером республиканцев Э. Дирксеном и республиканским "кнутом" Х. Скоттом лидер демократов в сенате М. Мэнсфилд прямо заявил, что не согласится на обсуждение билля о продлении надбавки к налогам до начала каникул¹⁸.

Тем не менее Никсон сумел добиться рассмотрения законопроекта и необходимого перевеса голосов в свою пользу. Соответствующий билль был одобрен палатой представителей 30 июня при небольшом преимуществе его сторонников (210–205). Лагерь противников включил как либералов, настаивавших на одновременном проведении реформы налогообложения, так и часть консерваторов, считавших, что следствием его принятия станет увеличение государственных расходов¹⁹. В сенате в результате компромисса, достигнутого между лидерами демократической и республиканской фракций, действие надбавки к подоходному налогу в размере 10% продлевалось только до конца декабря 1969 г., однако оба предложения президента были позднее включены в билль о налоговой реформе²⁰. Принятие рассмотренного законопроекта оказалось в числе немногих запросов администрации, поддержанных конгрессом без серьезных изменений.

В то же время демократы сумели внести существенные коррективы в президентский план проведения реформы налогообложения. В частности, они отстояли увеличение необлагаемого налогом дохода с 600 до 750 долл. Кроме того, с реформой налогообложения был увязан рост пособий по социальному обеспечению на 15% вместо 10%, предлагавшихся республиканской администрацией²¹. В целом президент потерпел неудачу по 10 основным голосованиям по налоговой реформе из 13²². В дальнейшем основные инициативы Никсона в сфере налогового законодательства не вызвали столь же острых противоречий между ветвями власти и нашли в целом поддержку конгрессменов²³.

Ухудшение экономической ситуации в стране, сближение позиций партий и давление избирателей способствовали нахождению взаимопонимания исполнительной и законодательной властей по принципиальным вопросам экономической политики. Обращаясь к корпусу демократов, М. Мэнсфилд выразил надежду на совместные усилия президента и конгресса по "возведению твердой преграды против растущих цен" и нахождению новых мер по "выводу нации из экономического штиля"²⁴. В качестве таковых демократа-

¹⁷ Memorandum for the Staff Secretary from Bryce Harlow. August 11, 1969. – The President's Meeting File, 1969–1974, microfiche 69-6-29: A 03, p.1, 2, 4.

¹⁸ Tax Bill Discussion for July 22 Breakfast. – Bryce Harlow. Memorandum for the President. July 21, 1969. – Papers of the Nixon White House, pt. 7. President's Personal Files, 1969–1974. UPA, 1991. President's Speech File, fiche 167, microfiche 0036, 0037 (далее: President's Personal Files, 1969–1974).

¹⁹ Голосование проходило по партийной линии: 154 республиканца и 56 демократов проголосовали за принятие билля, 179 демократов и 26 республиканцев выступили против. – CR, v. 115, pt. 13, p. 17874–17875.

²⁰ CR, v. 115, pt. 16, p. 21541.

²¹ CR, v. 115, pt. 17, p. 22808–22809; pt. 27, p. 36676; pt. 28, p. 37247; pt. 30, p. 40718, 40899.

²² CQ Almanac, 1969, v. XXV. Washington, D.C., 1970, p. 1040.

²³ См.: Congress and the Nation, v. III: 1969–1972. Washington, D.C., 1973, p. 86–96; Congress and the Nation, v. IV: 1973–1976. Washington, D.C., 1977, p. 83–85.

²⁴ Statement of Senator Mansfield to Democratic Caucus. January 21, 1971. – CR, v. 117, pt. 2, p. 1340.

ми была выдвинута политика "регулирования доходов". В 1970 г. вопреки возражениям президента законодатели вручили главе исполнительной власти данные полномочия, приняв Закон об экономической стабилизации. Ключевое голосование в палате представителей по представленному конференцией окончательному варианту законопроекта проходило по партийной линии. В его поддержку практически единогласно выступила фракция демократов, в то время как подавляющее большинство республиканцев голосовало против²⁵. Никсон позднее признавал, что видел в законе политический прием со стороны демократического конгресса, который в определенной степени удался: "Я боялся в случае отказа предпринять какие-либо действия, чтобы усилить имеющийся недостаток доверия, который сам по себе начинал наносить вред экономике"²⁶.

Под давлением экономических обстоятельств и соответственно рекомендациям министра финансов Дж. Коннелли 15 августа 1971 г. президент, чьи действия всегда отличал прагматизм, провозгласил переход к "новой экономической политике". В "Обращении к нации" глава исполнительной власти объявил о замораживании цен и заработной платы на 90 дней как центральной мере по борьбе с инфляцией²⁷. Наиболее значительное и известное внутривластное начинание Никсона, принесшее ему репутацию "кейнсианца", представляется вынужденным подчинением политика экономической и политической реальности. "Объективные реалии экономической ситуации заставили меня навязать их", – отмечал в мемуарах Никсон²⁸. В декабре палата представителей и сенат подавляющим большинством голосов продлили по просьбе президента действие Закона об экономической стабилизации до конца апреля 1973 г.²⁹ Никсон признавал, что относительно "новой экономической политики" было достигнуто полное согласие между ним и конгрессом³⁰.

Предпринятые меры дали более чем скромные плоды. При этом сами представители администрации не могли подчас точно ответить на вопрос о том, происходит ли сдерживание инфляции вследствие введенного контроля или же общей экономической ситуации. Отсутствие значимых результатов в достижении стабилизации заставило Никсона отказаться от продолжения новой экономической политики в 1974 г., обращение к которой впоследствии было признано им ошибочным³¹.

В условиях роста социального напряжения конца 1960-х – начала 1970-х годов, проявлявшегося в массовых антивоенных демонстрациях, студенческом и расовом радикализме, беспорядках в студенческих кампусах и на улицах городов, нередко сопровождавшихся проявлениями экстремизма и насилия, политическая элита была едина в поддержке основных предложений Белого дома по борьбе с преступностью, причисленной Никсоном к приоритетным направлениям внутренней политики. Подавляющее большинство палаты представителей и более 60% сената одобрили законопроект о судебной реорганизации и уголовной процедуре в округе Колумбия, содержавший спорные положения о "превентивном задержании" опасных подозреваемых и наделении представителей органов правопорядка правом (при определенных условиях) производить обыск и

²⁵ Результаты голосования: Д: 194-9; Р: 23-144. – Congress and the Nation, v. III, p. 108.

²⁶ Nixon R. The Memoirs of Richard Nixon. New York, p. 516.

²⁷ The President's Historic Radio and Television Address to the Nation Outlining a New Economic Policy for the United States, August 15, 1971. – Nixon R. A New Road for America: Major Policy Statements, March 1970 to October 1971. Garden City (New York), 1972, p. 269.

²⁸ The Memoirs of Richard Nixon, p. 520.

²⁹ Голосование: сенат: 86-4; палата представителей: 326-33. – CR, v. 117, pt. 33, p. 43718; CR, v. 117, pt. 35, p. 46026-46027.

³⁰ The White House. Remarks of the President at a Bipartisan Leadership Breakfast. January 5, 1973, p. 5. – President's Personal Files. President's Speech File, fiche 440, microfiche 0019. Согласно М. Смолу, после того, как Никсон узнал, что впервые термин "нэп" появился в связи с политикой, проводившейся В.И. Лениным, он убрал его из своего лексикона. См.: Small M. The Presidency of Richard Nixon. Lawrence, 1999, p. 209.

³¹ "What Controls Have Done to Prices?" – U.S. News and World Report, 1972, November 6, p. 70; The Memoirs of Richard Nixon, p. 521.

арест без предварительного уведомления³². Двухпартийная поддержка в конгрессе была оказана и важному для администрации Закону о контроле над организованной преступностью 1970 г. Он, в частности, расширил полномочия федеральных властей по контролю над сферой азартных игр и борьбе с рэккетом. Не вызвали противодействия законодателей запросы президента на финансирование программ борьбы с распространением наркотиков³³. При всей важности искоренения организованной преступности и пресечения деятельности мафии президент довольно цинично признавал: "Атака на организованную преступность важна, но не в политическом отношении"³⁴. Единство действий правящих кругов в данном вопросе во многом обусловила возможность использовать принятые законы против активистов демократического движения семидесятых, причислявшихся властями к "смутьянам", "бунтовщикам" и "опасным преступникам", подрывавшим устои общества.

Продолжавшиеся в стране расовые беспорядки свидетельствовали о сохранении серьезных проблем в сфере гражданских прав афроамериканцев. Администрация Никсона на фоне существенного прорыва, достигнутого с принятием законов о гражданских и избирательных правах в середине шестидесятых годов, не была отмечена столь же значимыми результатами или инициативами в этой области. Вместе с тем один из наиболее острых в рассматриваемый период вопросов – преодоление расовой сегрегации в школах – был отнесен президентом к числу проблем, требовавших его непосредственного контроля³⁵.

На фоне разногласий в имеющихся оценках расовой политики администрации 37-го президента США нельзя не признать, на наш взгляд, определенную резонансность поставленных Никсоном вопросов по достижению школьной интеграции. Он не без оснований критиковал систему перевозок детей на спецавтобусах из одних районов в другие в целях преодоления расового дисбаланса в школах, вызывавшую понятное недовольство представителей зажиточных белых общин. Басинг нередко приводил к расовым конфликтам между учащимися и родителями³⁶. Усиление негативного восприятия практики перевозок школьников в северных штатах вызвало укрепление позиций ее противников на Капитолии, вплоть до перехода на их сторону ряда ранее либерально настроенных в расовом вопросе сенаторов-демократов.

Осторожность Никсона в области гражданских прав определялась также необходимостью удержаться в своем лагере южан-республиканцев, в большинстве своем настроенных расистски, и усилить позиции партии на "демократическом" Юге. Афроамериканцам в электоральной стратегии Белого дома отводилось немного места, поскольку реальных шансов получить значительное число голосов черных избирателей на выборах 1972 г. не было. При этом Никсон настаивал на принятии определенных шагов, чтобы не оттолкнуть их полностью³⁷.

Главное предложение администрации сводилось к выделению значительных средств на улучшение образования в районах, где остро стоял расовый вопрос, и для оказания помощи школьным округам в проведении десеграции: 500 млн. долл. в 1971 финансовом году и 1 млрд. долл. – в 1972 г. Соответствующий законопроект был представлен на рассмотрение в конгресс³⁸. На Капитолии умеренность предложенного администрацией

³² Голосование в палате представителей: 332–64; сенате: 54–33. – CQ Almanac, 1970, p. 74, 77, 1120.

³³ CQ Almanac, 1971, v. XXVII. Washington, D.C., 1971, p. 112-H, 113-H.

³⁴ The President to Mr. Haldeman, Mr. Ehrlichman, Mr. Kissinger. March 2, 1970. – Richard Nixon's Secret Files, p. 101.

³⁵ См.: The President to Mr. Haldeman, Mr. Ehrlichman, Mr. Kissinger. March 2, 1970. – Richard Nixon's Secret Files, p. 101–102.

³⁶ The Memoirs of Richard Nixon, p. 439–440; "Desegregation" or "Integration" – What the Row Is All About? – U.S. News and World Report, 1969, October 6, p. 47–48.

³⁷ Ehrlichman J. Op. cit., p. 235–236.

³⁸ Talking Points, Breakfast, March 23, 1970 – Congressional Leaders. – President's Personal Files, 1969–1974. President's Speech File, fiche 225, microfiche 0006–0007.

плана по десегрегации школьного образования вызвала понятное недовольство либерально настроенных конгрессменов, оказавшихся в одном лагере с южными консерваторами, для которых даже в данном варианте он казался неприемлемым. В результате один из наиболее значимых законопроектов администрации 1970 г. о выделении 1,5 млрд. долл. школам, проводившим политику десегрегации и преодоления расового дисбаланса, был принят палатой представителей 21 декабря (159–77), но так и не был рассмотрен в сенате до роспуска конгресса на каникулы из-за сопротивления либералов и консервативно настроенных южан³⁹. Впоследствии предложение администрации было учтено при разработке билля о поправках к закону об образовании, принятому в 1972 г. Он включил предоставление помощи соответствующим учебным заведениям в размере 2 млрд. долл.⁴⁰

К поражениям администрации в рассматриваемой области законодательства следует отнести принятие конгрессом поправки к Закону об избирательных правах 1965 г., продлевавшей его действие на пять лет. Данный закон, позволивший почти одному миллиону афроамериканцев зарегистрироваться в качестве избирателей, относили к наиболее эффективным из всех, действовавших в этой сфере. Республиканская администрация, стремившаяся усилить позиции партии на Юге, вместо простого продления настаивала на распространении его применения за пределы южного региона. Ей удалось провести свой вариант в нижней палате, что было названо сторонниками гражданских прав "самым тяжелым поражением, которое они потерпели в палате представителей за [последние] десять лет", поскольку это вело к ослаблению действия закона⁴¹. Накал страстей отразило решающее голосование 11 декабря 1969 г., когда конгрессмены разделились практически поровну относительно замены билля палаты на билль администрации. Судьба последнего была решена 4 голосами "за" (208 против 204)⁴².

Сенатские либералы во главе с Ф. Хартом, демократом из Мичигана, затормозили дальнейшее успешное прохождение законопроекта администрации в Капитолии. Верхняя палата предпочла продлить действующее законодательство, добавив в него положение о снижении возрастного ценза с 21 года до 18 лет. В таком виде в марте 1970 г. билль был одобрен сенаторами 64 голосами против 12⁴³. Особую роль в его принятии сыграли лидеры демократической фракции спикер Дж. Маккормак, К. Алберт и либерально настроенные конгрессмены. Лидер большинства в палате представителей Алберт, в частности, заявил: в случае отклонения палатой сенатских поправок, "для молодежи и черного населения это послужит сигналом, что для них нет места в упорядоченном политическом процессе"⁴⁴. В результате конгрессмены согласились принять версию сената (224 против 183) и затем проголосовали за сенатский билль (272 против 132)⁴⁵.

Президенту лишь частично удалось реализовать одно из своих наиболее важных начинаний – план по перераспределению доходов между ветвями власти. Принцип децентрализации признавался Никсоном основным в его концепции управления. В первую очередь это касалось программ по предоставлению услуг населению местными властями, что не отрицало возможности принятия государством основной ответственности за

³⁹ За законопроект проголосовали 53 республиканца и 106 демократов, в большинстве представители северо-восточных и западных штатов. 197 конгрессменов предпочли не участвовать в голосовании. – CR, v. 116, pt. 32, p. 43145.

⁴⁰ CQ Almanac, 1972, v. XXVIII. Washington, D.C., 1972, p. 10, 17.

⁴¹ Congress and the Nation, v. III, p. 494, 496.

⁴² P: 129–49; D: 79–156. Среди 79 демократов, проголосовавших в поддержку президента, было 69 южан и 10 представителей северо-восточных штатов. – CR, v. 115, pt. 28, p. 38535–38537.

⁴³ CR, v. 116, pt. 6, p. 7336.

⁴⁴ Congress and the Nation, v. III, p. 499.

⁴⁵ За сенатскую версию законопроекта проголосовали 138 демократов из северо-восточных штатов и 27 – из южных. – CR, v. 116, pt. 15, p. 20199–20200.

функционирование ряда жизненно важных сфер, включая социальные, где требовалась унификация подходов⁴⁶.

В русле основополагающих постулатов республиканской философии администрация предложила не только увеличить размер средств, направляемых непосредственно штатам и местным властям, но и предоставить им большую свободу в их расходовании. Соответственно предусматривалось ежегодное выделение штатам, графствам и муниципалитетам 5 млрд. долл. в год по "общему плану разделения доходов" и 11 млрд. долл. – на программы в рамках "специального разделения доходов", формируемые посредством консолидации более ста существовавших проектов федеральной помощи по шести направлениям. В результате целевые субсидии на программы, многие из которых были начаты при демократических администрациях, заменялись пакетными субсидиями, предоставлявшимися "без каких-либо условий" на развитие образования, городов, сельских районов, транспорта, укрепление правопорядка и обучение рабочей силы⁴⁷.

Борьба в конгрессе вокруг законопроекта касалась вопросов о том, каким районам достанутся основные средства, степени регламентации действий на местах, насколько будут учтены проблемы бедных слоев городского населения, на чем акцентировали внимание демократы. Кроме того, в распределении грантов по старой формуле было заинтересовано большинство конгрессменов, поскольку она давала возможность предоставить получение субсидии как их личную заслугу.

Белый дом предпринял немало усилий, чтобы убедить законодателей в выгодности нового метода распределения доходов для их избирательных округов, включая приглашение каждого конгрессмена на завтрак к президенту с презентацией достоинств проекта. Начинание администрации находило широкую поддержку со стороны губернаторов и мэров городов, представителей местных властей, американских граждан, что повлияло на его судьбу в Капитолии. Соответствующий билль был принят обеими палатами, получив там поддержку обеих партий⁴⁸. По законопроекту штатам и местным властям выделялось более 30 млрд. долл. из федеральных доходов в течение пяти лет (1972–1976).

По второй составляющей программы президента – "специальному распределению доходов", позволявшему на местах более гибко решать задачи локального развития, – конгресс действенных мер не предпринял. Никсон признавал, что план перераспределения доходов, затрагивавший интересы бюрократического аппарата, "усиливал враждебность в Вашингтоне, ...где никто не стремился уступать какую-либо частицу власти или контроля"⁴⁹.

* * *

Наиболее острые столкновения президента с конгрессом в области внутренней политики вызвали социальные инициативы администрации. В определении и реализации своего курса Никсон, как справедливо отмечал А. Хэмби, стремился избежать "крайностей либерализма демократов"⁵⁰. Вместе с тем при нем был сделан существенный шаг по сравнению с "новым республиканизмом" Эйзенхауэра в дальнейшем развитии социального консерватизма, укреплении идеи государственного активизма как неотъемлемой составляющей современного политического мышления вне зависимости от идеологических предпочтений партий. Вопрос о большей или меньшей степени этатизма, до-

⁴⁶ Radio Address on the Philosophy of Government. October 21, 1972. – Public Papers of the Presidents of the United States. Richard Nixon, 1972. Washington, 1974, p. 997, 1000. О концепции "Нового федерализма" см. подробнее: *Nathan R. A Retrospective on Richard M. Nixon's Domestic Policies*. – *Presidential Studies Quarterly*. Special Issue: The Nixon Presidency, Winter 1996, v. XXVI, № 1, p. 158–159.

⁴⁷ *Nixon R. State of the Union Address*. January 22, 1971, p. 5: <http://www.theamericanpresidency.net/1971.htm>.
Получено 17 августа 2001; *Congress and the Nation*, v. III, p. 97.

⁴⁸ CR, v. 118, pt. 17, p. 22085–22086.

⁴⁹ *The Memoirs of Richard Nixon*, p. 768.

⁵⁰ *Hamby A. Liberalism and its Challengers: From F.D.R. to Bush*. New York, 1992, p. 321.

пускавшего ими в сфере социального законодательства, во многом определял суть межпартийного конфликта в 1970-х годах, а сужение пространства альтернативной политики обострило соперничество в борьбе за электорат.

В рассматриваемый период в Капитолии продолжали заседать многие политики-демократы, «которые, – как отмечает М. Фоли, – тесно ассоциировались с эрой "Великого общества" и были настроены не только на сохранение, но и увеличение масштаба программ, принятых в середине 1960-х годов»⁵¹. Безусловно, они не нуждались в руководстве со стороны президента-республиканца и негативно воспринимали его вторжение в сферу, успехи в которой были результатом прежде всего их усилий. Затягивание рассмотрения предложений администрации в комитетах, увеличение ассигнований на программы социального характера и деятельность соответствующих министерств, законодательное расширение полномочий федеральных властей в решении отдельных вопросов легло в основу политической тактики демократической фракции в Капитолии, чтобы дистанцироваться от республиканцев в логике привычного для избирателей партийного образа. Подобная ситуация усиливала конфликтность во взаимодействии исполнительной и законодательной власти, поскольку первая решительно не желала идти на увеличение финансовых трат в условиях острого экономического кризиса и продолжения военных действий в Юго-Восточной Азии. В то же время одной из центральных политических задач Никсона стало расширение электоральной базы республиканцев за счет привлечения в ее ряды менее имущих граждан и укрепления позиций среди среднеобеспеченного и в целом консервативно настроенного большинства. Это заставляло президента не просто заняться социальными вопросами, но и выступить со смелыми инициативами в этой области.

Попытка провести всеобъемлющее реформирование системы социального вспомоществования, затрагивавшее широкие слои малообеспеченного населения, стала важнейшей внутривластной акцией республиканцев. При этом формулирование политических решений затрудняла неблагоприятная для развития социальных программ экономическая конъюнктура при согласии большей части общества с идеей определенной социальной ответственности государства. Республиканская концепция поддержки малоимущих американцев была изложена в "Обращении к нации по внутривластным программам" 8 августа 1969 г. Оставаясь в русле традиционной партийной философии, отдававшей приоритет индивидуальной инициативе и местным властям в решении личных и общественных проблем, администрация не снимала ответственности государства "за заботу о нуждающихся гражданах"⁵². Вместо программы помощи семьям с зависимыми детьми, прежде всего ассоциировавшейся с системой социального вспомоществования⁵³, предлагался план помощи семьям. Он предусматривал предоставление бедным американским семьям с доходом ниже 1 тыс. долл. субсидии в размере 1600 долл. в год (для семьи из четырех человек). Она распространялась также на семьи с доходом до 4 тыс. долл., где глава дома работал. При этом по предлагаемой схеме за ним сохранялся заработок в размере 720 долл. в год и 50% остального дохода, но не более общей суммы в 3920 долл.⁵⁴ Распространение социальной помощи на низкооплачиваемую категорию работников стало одним из наиболее спорных положений представленного республиканцами проекта⁵⁵.

⁵¹ *Foley M.* The New Senate: Liberal Influence on a Conservative Institution, 1959–1972. New Haven, 1980, p. 69.

⁵² Address to the Nation on Domestic Programs. August 8, 1969. – Public Papers of the Presidents of the United States. Richard Nixon, 1969, p. 638.

⁵³ *Browning R.* Social Welfare Policy. – Developments in American Politics. London, 1992, p. 231.

⁵⁴ Address to the Nation on Domestic Programs. August 8, 1969, p. 640. См. также: Special Message to Congress on Reform of the Nation's Welfare System. August 11, 1969. – Public Papers of the Presidents of the United States. Richard Nixon, 1969, p. 648–652.

⁵⁵ Congressional Digest, 1970, v. 49, № 6–7. The Nixon Proposal for Major Public Welfare Revision. Washington, 1970, p. 162.

Предложенная администрацией Никсона реформа социальной сферы отражала, на наш взгляд, стремление соединить признание социальной ответственности государства с нахождением более "дешевого" подхода к решению социальных проблем, адекватного экономическим реалиям, ценностным установкам общества и не расходящегося принципиально с идеями республиканизма. Однако попытка найти более умеренный по сравнению с 1960-ми годами вариант социального реформаторства вызвала противодействие как консерваторов, так и либералов. Уровень помощи, казавшийся чрезмерным для первых, представлялся недостаточным для вторых. Идея гарантированного минимума доходов была названа республиканцем из Флориды Х. Берком "распространением социализма"⁵⁶. Для демократов инициатива Никсона в области социального законодательства грозила пошатнуть традиционный образ партии как единственной "защитницы маленького человека".

Принятие поддерживавшегося администрацией законопроекта было заблокировано сенатским комитетом по финансам, где против него выступили не только южане-консерваторы Х. Бёрд мл. (Вирджиния), Х. Талмадж (Джорджия), но и либералы Ю. Маккарти (Миннесота), А. Гор (Теннесси) и др.⁵⁷ На встрече с представителями администрации 18 сентября 1972 г. президент признал невозможность его проведения на Капитолии в оставшееся до начала избирательной кампании время. "В настоящий момент конгресс настолько политизирован, что мы не получим приличного билля", – подчеркнул Никсон. После "жесткой борьбы с конгрессом" достижение компромисса представлялось исключительно сложным, тем более что глава исполнительной власти не хотел отступать от варианта, предложенного Белым домом⁵⁸. После избрания на новый президентский срок, ввиду отсутствия реальных шансов на положительный результат, он отказался от новых попыток провести реформирование сферы социального обеспечения, проваленное в конгрессе стараниями консервативной коалиции и либеральных демократов.

Предметом принципиальных расхождений между законодательной и исполнительной ветвями власти при Никсоне стал вопрос о приоритетах финансовой политики и величине расходования федеральных средств на социальные нужды. Конгресс, контролируемый демократами, шел на сокращение военных и космических программ администрации, оказания помощи иностранным государствам, повышая расходы на образование, здравоохранение, программы борьбы с бедностью, выплаты по социальному страхованию, охрану окружающей среды, относя это к главным направлениям своей деятельности⁵⁹. Оппозиция всячески подчеркивала, что "республиканцы все еще намного более заинтересованы в Уолл-стрит, чем Мейн-стрит, более заботятся о финансовых центрах, чем в центрах бедности"⁶⁰. Однако демократам было не так просто провести свою линию в конгрессе без поддержки политических противников. И они находили ее, когда в действиях республиканских законодателей превалировали интересы собственных избирательных округов.

Так, в 1969 г. на 1 млрд. долл. были увеличены ассигнования на образовательные программы вопреки политике Белого дома по сдерживанию федеральных расходов как меры борьбы с инфляцией. Соответствующий законопроект был поддержан не только демократической фракцией, но и значительной частью республиканской, поскольку почти половина финансирования шла на популярную среди населения программу помощи районам, где наблюдалась нехватка мест в школах. 294 конгрессмена, проголосовавшие "за", включали 195 демократов и 99 республиканцев⁶¹.

⁵⁶ Ibid., p. 191.

⁵⁷ CQ Almanac, 1970, p. 1034–1035; 1040–1041.

⁵⁸ The President's Meeting File, 1969–1974, microfiche 72-9-17: A-11, p. 2.

⁵⁹ Report of the Senate Democratic Policy Committee on the Accomplishments of the 91st Congress. – CR, v. 116, pt. 33, p. 44519; Statement of Senator Mansfield to Democratic Caucus, January 21, 1971. – CR, v. 117, pt. 2, p. 1341; CR, v. 118, pt. 28, p. 37247–37252.

⁶⁰ CR, v. 115, pt. 19, p. 25921.

⁶¹ "Против" выступило 119. P: 99–81; Д: 195–38. – CR, v. 115, pt. 16, p. 21689.

Среди важных акций конгресса, предпринятых по инициативе оппозиции, следует выделить повышение социальных пособий на 20% в 1972 г. по старости, инвалидности и потере кормильца вопреки возражениям Никсона. Оно также было принято двухпартийным большинством в сенате (78 против 3) и в палате представителей (302 против 35)⁶². Согласно предложению Дж. Макговерна, демократа-либерала из Южной Дакоты, в 1970 г. конгресс увеличил ассигнования на продовольственные талоны для бедных на 750 млн. долл. по сравнению с запросом президента⁶³.

Со своей стороны, Белый дом пытался использовать данный вопрос в политических целях, создавая на контрасте со своими оппонентами представление о республиканской партии как защитницы "низких налогов", сторонницы снижения федеральных расходов и сдерживания инфляции, что приобрело особую актуальность в ходе президентской кампании 1972 г. Республиканцы всячески подчеркивали, что конгресс "научился прибавлять и увеличивать, но редко вычитать", формируя в сознании избирателей образ демократов – сторонников "высоких цен и высоких налогов"⁶⁴. Наиболее действенным оружием главы исполнительной власти в сложившихся условиях стали вето и отказ расходовать выделенные законодателями средства. Из 43 вето, наложенных за время правления 37-го президента на принятые конгрессом билли, 37 относились к законодательным предложениям в социальной, экономической и аграрной сферах⁶⁵.

Следует отметить, что необходимые две трети голосов для преодоления вето демократического большинства могло обеспечить только при условии единого выступления всей фракции, что было сложно достигнуть при существовавшем расколе между северными либералами и консервативными представителями ее южного крыла. К примеру, в 1972 г. южанин-демократ голосовал в среднем вместе со своей партией только в 34% случаев⁶⁶.

Именно комбинация республиканцев с частью южных демократов провалила голосования по преодолению вето Никсона на законопроекты об ассигнованиях министерствам труда, здравоохранения, образования и социального обеспечения на 1970-й финансовый год, министерству жилищного строительства и городского развития на 1971-й финансовый год, существенно превышавших бюджетный запрос администрации. В обоих случаях оппозиция вынуждена была сделать уступку Белому дому и согласиться на уменьшение выделяемых средств⁶⁷.

В то же время блокировка демократической фракции с частью республиканцев позволила оппозиции успешно преодолеть в 1970 г. президентские вето в нижней палате на билль Хилла – Бертона, предоставлявшего 2,79 млрд. долл. на строительство и модернизацию больниц и других медицинских сооружений, законопроект об ассигнованиях Управлению образования, превышавших запрос администрации на 453 млн. долл.⁶⁸ Двухпартийное большинство обеих палат отстояло поправки к федеральному закону о контроле над загрязнением воды 1972 г., по которым на реализацию соответствующей программы выделялось 24,7 млрд. долл.⁶⁹

⁶² CR, v. 118, pt. 18, p. 23738–23739; CQ Almanac, 1972, p. 399, 401, 40-S.

⁶³ Голосование в сенате: 43–28 (Р: 13–19; Д: 30–9). – CR, v. 116, pt. 17, p. 23315; CQ Almanac, 1970, p. 764, 766–767.

⁶⁴ CQ Almanac, 1972, p. 16.

⁶⁵ Просчитано по: *Ragsdale L. Vital Statistics on the Presidency: Washington to Clinton*. Washington, D.C., 1996, p. 396, 397, 398.

⁶⁶ CQ Almanac, 1972, p. 60.

⁶⁷ CR, v. 116, pt. 2, p. 1552; pt. 21, p. 28797.

⁶⁸ CR, v. 116, pt. 16, p. 21552–21553. CR, v. 116, pt. 21, p. 28779.

⁶⁹ Палата представителей: 247–23 (Р: 95–13; Д: 152–10); сенат: 52–12. – *Congress and the Nation*, v. III, p. 40a, 47a.

Второй срок пребывания Никсона в Белом доме, продолжавшийся год и семь месяцев, особенно ярко выявил возможность резкого возрастания конфликта между ветвями власти в условиях разделенного правления. Президент получил неплохой мандат на продолжение руководства страной: в 1972 г. за него проголосовало 60,8% электората⁷⁰. В то же время демократы удержали контроль над конгрессом, существенно укрепив свои позиции на промежуточных выборах 1974 г. Их преимущество в сенате выросло до 23 мест, а в палате представителей – до 147, где они добились квалифицированного большинства⁷¹. Важным результатом избирательной кампании стало усиление либерального блока в конгрессе, что осложняло ситуацию для республиканской администрации.

На первой после переизбрания двухпартийной встрече с представителями конгресса за завтраком в Белом доме Никсон особенно подчеркивал необходимость сотрудничества между исполнительной властью и конгрессом, сообщая решать проблемы, "вне зависимости от того, являетесь ли вы демократами или республиканцами". "После недавних выборов, как все вы знаете, мы находимся в ситуации, которая существовала четыре года назад и два года назад, когда исполнительная власть контролируется одной партией, а конгресс – другой, – обратился к конгрессменам президент. – Цель подобных собраний – заручиться вашей поддержкой, заручиться советом, где мы можем действовать вместе по достижению общих целей"⁷².

Однако широко известные события, связанные с "уотергейтским делом", повлияли на расстановку сил между Белым домом и Капитолием. Разделенный партийный контроль обострил их традиционное противостояние, а партия оппозиции сделала все возможное для того, чтобы упрочить свое положение. Воспользовавшись выявившимися неблагоприятными действиями администрации, законодатели-демократы не упустили шанса начать наступление на президента-республиканца, фокусируя внимание общественности на раскрытии его злоупотреблений, что могло принести весомые политические дивиденды.

Негативное для правящей партии развитие событий в 1973–1974 гг. пагубно сказалось на начинаниях главы исполнительной власти, многие из которых, по мнению Дж. Эрлихмана, были "задушены" Уотергейтом⁷³. Внушительная победа над кандидатом от демократической партии Дж. Макговерном, явно напугавшим "среднюю Америку" предложенной ей леворадикальной, по американским политическим меркам, альтернативой⁷⁴, была воспринята Никсоном как отражение поддержки "новым большинством" более консервативных ценностей и верований⁷⁵. Предложенная им вниманию законодателей внутривластная программа на этот раз была лишена смелого новаторства и явно свидетельствовала о поправлении принятого ранее курса. Не отказываясь от ответственности за дальнейшее решение острых вопросов здравоохранения, образования, развития городов, сохранения природных ресурсов, президент признавал, что разрабатываемая администрацией политика представляет не что иное, как "прагматичное подтверждение преданности социальному сочувствию и национальному превосходству"⁷⁶. Прагматизм на практике означал уменьшение расходов на "расточительные"

⁷⁰ "The Way People Voted – And Why". – U.S. News and World Report, 1972, November 20, p. 16.

⁷¹ Ragsdale L. Op. cit., p. 370–372.

⁷² The White House. Remarks of the President at a Bipartisan Leadership Breakfast. January 5, 1973, p. 1. – President's Personal Files, 1969–1974. President's Speech File, fiche 440, microfiche 0005.

⁷³ Ehrlichman J. Op. cit., p. 240.

⁷⁴ См. подробнее: Печатнов В.О. "Левый уклон" в демократической партии США (1970–1972). – Памяти профессора Н.В. Сивачёва. США: эволюция основных идейно-политических концепций. М., 2004, с. 93–118.

⁷⁵ The Memoirs of Richard Nixon, p. 761–764.

⁷⁶ Nixon R. State of the Union Address, 1973, p. 4. – <http://www.theamericanpresidency.net/1970.htm>. Получено 17 августа 2001.

программы предоставления федеральных дотаций, «реорганизацию, сокращение или упразднение сохраняющихся чудищ "Великого общества"». По утверждению Никсона, созданные демократами структуры поглощали огромные средства, которые шли не столько на помощь бедным, сколько на содержание управленческого аппарата⁷⁷.

Находившийся под контролем оппозиции конгресс был настроен не менее решительно, говоря словами М. Мэнсфилда, на "прекращение попустительства президенту"⁷⁸. Разворачивавшийся на глазах всей нации "уотергейтский скандал", перераставший в крупнейший в истории страны конституционно-политический кризис, делал все более неустойчивым положение республиканской администрации. Вполне закономерно на этом фоне выглядел уменьшение поддержки инициативам Белого дома в 1973–1974 гг. со стороны обеих фракций, что привело к существенному уменьшению числа побед президента в конгрессе по ключевым вопросам внутренней и внешней политики (на 15,2% и 34,9%, соответственно)⁷⁹.

На Капитолии фактически проигнорировали основные внутривластные предложения администрации⁸⁰. Главные усилия законодателей, подкреплявшиеся все новой информацией о политическом шпионаже, финансовых злоупотреблениях, коррупции в высших политических кругах Вашингтона, сосредоточились на ограничении прерогатив президента. В этом плане одним из их наиболее впечатляющих достижений стало принятие вопреки вето Никсона Резолюции о военных полномочиях 1973 г., обязывавшей главу исполнительной власти консультироваться с конгрессом до вступления вооруженных сил США в боевые действия и использовать силу без его одобрения только в течение 60 дней. Вопрос о ее конституционности стал предметом острых дебатов между ветвями власти в последующий период⁸¹.

Кроме того, конгрессмены предприняли шаги по укреплению своего важнейшего конституционного права определять содержание "кошелька", т.е. бюджетную политику. Резкую критику демократов вызывал отказ Никсона расходовать выделяемые конгрессом средства, что было квалифицировано сенатором С. Эрвином (Северная Каролина) как "постатейное" вето, означающее фактическое присвоение президентом законодательных полномочий⁸². В 1974 г. Капитолий одобрил законопроект о бюджетной реформе, создававший механизм упрочения контроля законодательной власти над финансовой политикой. Традиционно в ее формировании конгрессмены исходили из предложений Белого дома, доминировавшего тем самым в данной области. Чаще всего они шли на увеличение денежных трат на отдельные программы, вне целостного рассмотрения последствий роста федеральных расходов. Закон о бюджете и контроле над удержанием выделенных средств 1974 г. обязывал конгресс разрабатывать основополагающие параметры бюджетной политики до принятия конкретных действий по отдельным статьям бюджета. По завершении выделения ассигнований законодатели должны были согласовывать их с потолком федеральных расходов. Надлежащие резолюции конгресса не требовали их утверждения президентом, что позволяло конгрессменам пересматривать принятые решения по мере необходимости. В закон вошли также положения, ограничивавшие возможность прибегать к практике удержаний.

После согласования интересов либералов и консерваторов по их представительству в бюджетных комитетах и преодоления расхождений между участвовавшими в его выработке структурами конгресса законопроект был единодушно одобрен обеими палатами. Он получил 401 голос "за" в палате представителей при шести, поданных "против" (двое

⁷⁷ The Memoirs of Richard Nixon, p. 764, 766.

⁷⁸ Никонов В.А. Республиканцы: от Никсона к Рейгану. М., 1988, с. 110.

⁷⁹ См.: The Two Presidencies. A Quarter Century Assessment. Chicago, 1991, p. 67, 80–81.

⁸⁰ См. также: Принципы функционирования двухпартийной системы США: история и современные тенденции, ч. 2: 1918–1988. М., 1989, с. 194; Никонов В.А. Указ. соч., с. 111.

⁸¹ Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом. М., 1991, с. 79, 233–241.

⁸² Congress and the Nation, v. IV, p. 60.

республиканцев и четыре демократа), и 75 голосов в сенате, где противников билля при окончательном голосовании не оказалось⁸³. Проведенная реформа позволила впоследствии "демократическому" 94-му конгрессу акцентировать собственные внутривнутриполитические приоритеты в бюджетах на 1976 и 1977 гг.

Действия законодателей по рассмотренному вопросу были тесно связаны с продолжавшимися острыми противоречиями между ними и Белым домом по содержанию социально-экономических предложений администрации. В конце 1973 – начале 1974 гг. в США начал развиваться один из наиболее глубоких экономических кризисов, тесно переплетавшийся с кризисом энергетическим. Его особенностью стал одновременный рост безработицы, достигшей 8,5% к 1975 г., и инфляции, выросшей по сравнению с 1972 г. на 12%⁸⁴. Отказавшись от неудачного эксперимента по контролю над ценами и заработной платой, правительство вернулось к жесткой бюджетной политике как основополагающей мере по преодолению негативных явлений⁸⁵. Им было предложено сократить более 100 федеральных программ, что обосновывалось настроениями большинства американцев, продемонстрированными в ходе президентских выборов.

В отличие от республиканцев, демократы основные надежды по выходу из кризиса возлагали на мероприятия, стимулировавшие развитие экономики и способствовавшие снижению безработицы. В ответ на обращение главы исполнительной власти спикер Алберт заявил, что конгресс "не позволит президенту оставить нереализованными великие программы..., которые мы разрабатывали в течение прошлых десятилетий"⁸⁶. Никсону, в частности, так и не удалось полностью прекратить деятельность Управления экономических возможностей, созданного при Джонсоне в 1964 г. и осуществлявшего реализацию большей части программ по борьбе с бедностью. Правда, некоторые из них отошли в 1973 г. под начало министерства здравоохранения, образования и социального обеспечения и министерства жилищного строительства и городского развития.

В качестве меры по улучшению положения трудящихся слоев населения "демократический" конгресс сумел в 1974 г., вопреки позиции Белого дома, провести законопроект о повышении заработной платы с 1,60 долл. до 2,30 долл. в час. Дополнительно он охватывал почти 7 млн. рабочих и служащих. За него проголосовало подавляющее большинство обеих фракций (375–37). Годом раньше на подобный билль президентом было наложено вето, для преодоления которого демократам не хватило 23 голосов, поскольку 28 южан выступили на стороне администрации⁸⁷. В 1974 г. Никсон побоялся вновь прибегнуть к этой мере, не будучи уверенным, что сможет заручиться поддержкой достаточного числа законодателей в конгрессе, более чем критично настроенном по отношению к увязшей в "Уотергейте" администрации.

Среди мер социальной помощи населению в 1973 г. были повышены на 11% выплаты по социальному страхованию, единодушно продлена на четыре года программа государственного субсидирования продовольственных талонов для бедных. В условиях экономического спада начала 1970-х годов и роста безработицы число ее получателей в 1975 г. возросло до 19 млн. человек. Вопреки резко негативной позиции Белого дома законодатели увеличили дотации на школьные завтраки.

В то же время конгрессмены не раз шли на уступки республиканской администрации в решении важных вопросов, вполне осознавая их необходимость для успешного и стабильного течения политического процесса. Компромисс между ветвями власти был, в частности, достигнут по содержанию одного из наиболее значимых законов первой половины 1970-х годов о занятости и переподготовке рабочей силы. Законодатели настоя-

⁸³ CR, v. 120, pt. 15, p. 19698, 20500.

⁸⁴ Harold W., Niemi R. Vital Statistics on American Politics. Washington D.C., 1992, p. 412–413, 425.

⁸⁵ The Budget Message of the President, February 4, 1974. – The Budget of the United States Government. Fiscal Year 1975. Washington, 1974, p. 5.

⁸⁶ Congress and the Nation, v. IV, p. 59.

⁸⁷ CQ Almanac, 1974, v. XXX. Washington, D.C., 1975, p. 10-S; CR, v. 119, pt. 23, p. 30292.

ли на сохранении финансирования программ по обеспечению занятости населения в районах, где уровень безработицы превышал 6,5%, согласившись заменить выделяемые местным властям целевые субсидии на программы обучения рабочей силы на более гибкие в реализации пакетные гранты.

После двух вето президента Белому дому и Капитолию удалось прийти к согласию по вопросу финансирования систем образования, здравоохранения и социальной помощи. В частности, ассигнования на образование превысили запрос администрации почти на 1 млрд. долл., однако президент получил право удержать из этой суммы 200 млн. Кроме того, был уменьшен размер средств, выделяемых для оказания помощи лицам с ограниченными возможностями. На внушительную сумму почти в 1 млрд. подверглась сокращению программа помощи пожилым людям. Тем не менее во многом в результате политики конгресса, находившегося под контролем демократов, бюджетный дефицит достиг в 1976 г. 66,5 млрд. долл., став самым крупным с середины 1940-х годов⁸⁸.

Летом 1974 г. наступила кульминация уотергейтской истории. Фактически признав "сокрытие истины", лишившись последних сторонников в конгрессе и находясь под угрозой импичмента, 8 августа Никсон заявил о своей отставке с поста президента, состоявшейся на следующий день. Согласно Конституции США его место занял бывший лидер фракции меньшинства в палате представителей Дж. Форд, только восемь месяцами ранее ставший вице-президентом. При нем баталии между Капитолием и Белым домом, продолжившим поворот вправо в политическом курсе республиканцев, сделались еще более ожесточенными.

Подводя итоги, можно отметить, что разделенное правление в годы президентства Никсона не препятствовало принятию "важного законодательства". В рассматриваемый период таковыми стали законопроекты об установлении контроля над ценами и заработной платой, перераспределении доходов между центром и местными властями, налоговая и бюджетная реформы, законы о контроле над преступностью, охране окружающей среды, о занятости и переподготовке рабочей силы. Вместе с тем их содержание далеко не всегда соответствовало первоначальным предложениям администрации.

Демократическая оппозиция традиционно придавала более либеральный характер биллям, увеличивая размер социальных пособий, ассигнования на социальную сферу, что соответствовало интересам менее обеспеченных слоев общества. В первой половине 1970-х годов, несмотря на противодействие Белого дома, законодательной власти удавалось расширить федеральное регулирование и финансовую поддержку систем образования и здравоохранения, социального обеспечения. Это привело к обострению конфликта между ней и администрацией в бюджетном процессе, вплоть до отказа расходовать выделенные средства, что нельзя признать нормальной формулой функционирования государственного механизма.

Существенную роль в законодательном процессе играли двухпартийные голосования и межпартийные коалиции, менявшие свою конфигурацию в зависимости от рассматриваемого вопроса и политической конъюнктуры, что стало обратной стороной весьма низкого уровня партийной солидарности в обеих фракциях. Двухпартийные голосования, когда большинство представителей республиканской и демократической фракций голосует одинаково, составляли более 60% от общего числа голосований, состоявшихся в период работы 91-го и 92-го конгрессов (1969–1972)⁸⁹. Именно двухпартийное большинство провалило важнейшую реформу системы социального вспомоществования, предложенную Никсоном. Кроме того, единая позиция законодателей позволила провести один из наиболее важных законов первой половины 1970-х годов о бюджетной реформе, не отвечавший интересам исполнительной власти. С другой стороны, содей-

⁸⁸ CQ Almanac, 1973, v. XXIX. Washington, D.C., 1974, p. 21, 26, 25; Congress and the Nation, v. IV, p. 66, 380, 403, 405–412, 682–685, 687.

⁸⁹ CQ Almanac, 1972, p. 55.

ствие обеих фракций конгресса обеспечивало положительный для Белого дома исход голосований.

Влияние разделенного правления на законодательный процесс при Никсоне явно проявлялось в затягивании прохождения законопроектов, отстаивавшихся администрацией. В частности, скромным по законодательным результатам оказался 91-й конгресс (1969–1970), чему способствовало демократическое большинство, задерживавшее рассмотрение многих законодательных инициатив исполнительной власти. В сентябре 1970 г., когда из 59 предложений Белого дома только по восьми наблюдался прогресс в законодательной сфере, президент счел необходимым обратиться с не совсем обычным "Специальным посланием к конгрессу о законодательной программе администрации", в котором призвал конгрессменов к сотрудничеству и "беспристрастию"⁹⁰. Близкой к срыву оказалась внутриполитическая программа Белого дома в 93-м конгрессе.

Опыт деятельности республиканской администрации в наиболее конфликтный "уотергейтский" период подчеркивает, что авторитет президента и доверие к нему законодателей имеет немаловажное значение в складывании между ними приемлемых взаимоотношений в условиях разделенного партийного контроля. Отсутствие данного фактора затрудняет реализацию его программы.

На наш взгляд, ситуация разделенного правления, возникшая в первой половине 1970-х годов в США, оказала скорее негативный эффект на формирование внутриполитического курса администрации Никсона и свидетельствовала о ее возможном отрицательном воздействии на эффективность президентского руководства. Оппозиция, обладающая существенным численным преимуществом, способна оказать реальное влияние на результаты деятельности парламента. Тем не менее лидеры демократической фракции признавали: законодательная власть более эффективна, "когда одна и та же партия контролирует Белый дом и конгресс"⁹¹.

⁹⁰ Special Message to the Congress on the Administration's Legislative Program. September 11, 1970. – Public Papers of the Presidents of the United States. Richard Nixon, 1970. Washington, 1971, p. 719–738.

⁹¹ CR, v. 117, pt. 7, p. 8758.