

## ПРОХОЖДЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В 105-М КОНГРЕССЕ США <sup>1</sup>

Статья посвящена исследованию влияния ситуации разделенного правления на законодательный процесс в сфере образования США в 1997–1998 годах в период президентства У. Клинтона. Показана роль республиканской оппозиции в принятии законопроектов.

*демократическая партия, Конгресс, оппозиция, разделенное правление, республиканская партия.*

Одним из центральных вопросов в деятельности президента У.Дж. Клинтона стала разработка законопроектов в социальной сфере, особенно в области здравоохранения. Его состояние и перспективы развития в 1990-е годы превратились в один из главных критериев оценки деятельности высшего государственного и политического руководства США, оттеснив на второй план традиционные показатели уровней занятости и инфляции.

Принятие законопроектов в 1995 и в 1996 годах в Конгрессе осложнялось тем, что после промежуточных выборов 1994 и 1996 годов большинство мест в Конгрессе оставалось за республиканской партией <sup>2</sup>. Вопрос о взаимодействии демократической администрации У.Дж. Клинтона с республиканским Конгрессом остается недостаточно изученным в отечественной историографии. В.Ю. Журавлева рассматривала партийное противостояние республиканской и демократической партий. Ю.А. Иванов и Т.Д. Почуева разбирали отношения президента и Конгресса в сфере внешней политики. Бюджетный процесс во второй половине XX века нашел отражение в трудах Н.М. Травкиной. Политика США в области образования в 1990-х годах исследовалась в основном вместе с другими проблемами социальной сферы. Целью данной статьи является выявление влияния ситуации разделенного правления на взаимодействие двух ветвей власти в решении проблемы образования в 1997–1998 годах.

Главным вопросом перед созванным Конгрессом 105-го созыва оказался вопрос об образовании детей с отклонениями в развитии. Данная программа существовала в США еще с 1975 года <sup>3</sup>, но с течением времени в нее необходимо было внести изменения, соответствующие развитию общества. Попытки

---

<sup>1</sup> Публикуется за счет внутривузовского гранта Владимирского государственного гуманитарного университета.

<sup>2</sup> Franklin M.N. Are American Voters Choosing a Divided Government? // The Chronicle of Higher Education. 1997. 17 Jan. Vol. 43. Iss. 19. P. 87.

<sup>3</sup> Congressional Quarterly Almanac. 1975. P. 651.

предпринимались уже в 1996 году, окончательное же решение этого вопроса планировалось на 1997 год, на самое начало второго президентского срока У.Дж. Клинтона. Законодатели, как и сами чиновники Министерства образования, были заинтересованы в возможности предоставления школьным администрациям на местах права сокращения стоимости образовательных услуг и установления особой дисциплины для неуправляемых учеников <sup>4</sup>.

В начале 1997 года председатель сенатского комитета труда Джеймс М. Джеффордс (Вермонт) и председатель Комитета образования палаты представителей Билл Гудлинг (Пенсильвания) представили два билля (S 216 и HR 5). В ходе обсуждения они договорились отложить планы и дать возможность всем остальным конгрессменам разработать новый законопроект. Была образована специальная группа, во главе ее встал сенатский лидер большинства Т. Лотт.

Оба Комитета 7 мая 1997 года приняли новую версию законопроекта. Президент и лидеры обеих палат Конгресса были удивлены и одновременно удовлетворены такой скорой и результативной работой комитетов. «Это – великий пример работы Конгресса на высоте», – отметил Фрэнк Риггс (Калифорния) <sup>5</sup>. палата представителей почти единогласно проголосовала за билль (420 – «за», 3 – «против») <sup>6</sup>. Уильям Л. Клэй (Монтана), член Комитета образования палаты представителей, назвал это «запоминающимся примером того, что мы можем достичь, если работаем вместе» <sup>7</sup>. Б. Гудлинг согласился с этим, отметив, что он «никогда не видел такого за все 20 лет своей работы в Конгрессе» <sup>8</sup>.

Сенат одобрил билль 14 мая 1997 года (98-1) <sup>9</sup>, который включал следующие основные положения законопроекта:

1. Дисциплина. Ученик, принесящий в класс оружие или наркотики, выгонялся из школы и не мог посещать занятия в течение 45 дней. В законопроекте также указывалось право юристов на перевод детей с отклонениями в развитии из одного учебного учреждения в другое.

2. Юристы. Школьные администрации не должны были больше оплачивать услуги юристов, представляющих интересы таких детей и их родителей.

3. Фонды. Штаты должны были получать дотации из федерального бюджета на обучение детей с отклонениями в развитии. Ее размер зависел от количества жителей школьного возраста и уровня бедности в данном штате.

Второй вопрос, которым занимался Конгресс, касался высшего образования. Еще в феврале 1997 года У.Дж. Клинтон в своем обращении к нации отметил ключевые вопросы в сфере образования, изменения по которым долж-

---

<sup>4</sup> Bennet J. President, Citing Education as Top Priority of 2<sup>nd</sup> Term, Asks for a «Call to Action» // The New York Times (Late Edition (East Coast)). 1997. 5, Feb. P. 1.

<sup>5</sup> Congressional Records: Proclamations and Debates of the Congress (105), session (1). Vol. 143. Pt. 19. P. 7883.

<sup>6</sup> Congressional Quarterly Almanac. 105<sup>th</sup> Congress. 1<sup>st</sup> session. Washington, D.C. : Congressional Quarterly Inc., 1997. Vol. 53. P. H-40.

<sup>7</sup> Ibid. P. 7-4.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid. P. S-14.

ны были произойти в этом году <sup>10</sup>. Он планировал внести перемены в систему кредитования образования. Президент предлагал ввести новый кредит в размере 1500 долларов на одного студента в течение двух лет для семей с годовым доходом до 80 тысяч долларов. В примечании говорилось, что эти деньги должны были идти только в счет платы за обучение, но не за книги, проживание и развлечения <sup>11</sup>.

Следующее его предложение заключалось в предоставлении налоговой скидки размером в 5 тысяч долларов, возрастающей постепенно до 10 тысяч долларов, которая применялась как компенсация стоимости послешкольного образования <sup>12</sup>. Такого рода скидки должны распространяться также только на семьи с доходом ниже 80 тысяч долларов в год. Третья инициатива заключалась во введении так называемого счета «Кидсэйв». Семьи, получающие новый 500-долларовый налоговый кредит на ребенка, могли положить эти деньги на счет «Кидсэйв», прибавив к ним еще свои 500 долларов. В дальнейшем эти деньги можно было потратить на образование ребенка, на покупку для него дома или на пенсионные отчисления <sup>13</sup>. На все это президентская администрация предлагала выделить 35 миллиардов долларов. Палата представителей представила свою версию законопроекта, где отличие состояло лишь в выделяемой сумме – 31 миллиарде долларов. Члены палаты представителей отдали 26 июня 1997 года за этот билль 253 голоса <sup>14</sup>. Сенаторы предлагали выделить на 2 миллиарда долларов больше и одобрили свой законопроект 27 июня 80-ю голосами «за» <sup>15</sup>. В Сенате была высказана также и поправка к законопроекту. Ее автором стал республиканец Пол Коверделл (Джорджия). Суть поправки заключалась в следующем: разрешение использовать деньги с индивидуальных пенсионных счетов родителей для оплаты за обучение детей в частных школах <sup>16</sup>. Данное предложение приняли <sup>17</sup>. Окончательный билль был принят 19 июля. В нем президенту удалось отстоять свои положения, при этом он полностью отклонил поправку П. Коверделла.

Одной из главных проблем, ставших перед администрацией У.Дж. Клинтона и конгрессменами в 1998 году, являлась проблема высшего образования. В это время и республиканцы, и демократы старались совместно выработать закон, касающийся американского высшего образования и студенческих займов. Белый дом 25 февраля 1998 года представил план сокращения процентных ставок по займам, план, по которому, как предполагали в Белом доме, будет строиться вся политика государства в области займов и которым останутся довольны банкиры, несмотря на сокращение процентных ставок. Но на встрече президента

---

<sup>10</sup> Congressional Quarterly Almanac. Vol. 53. P. D-17.

<sup>11</sup> Congressional Records. Vol. 143. Pt. 17. P. 24113.

<sup>12</sup> Ibid. Pt. 19. P. 6960.

<sup>13</sup> Ibid. Pt. 1. P. 23904.

<sup>14</sup> Congressional Quarterly Almanac. Vol. 53. P. H-78.

<sup>15</sup> Ibid. P. S-28.

<sup>16</sup> Congressional Records Vol. 143. Pt. 17. P. 24196.

<sup>17</sup> Congressional Quarterly Almanac. Vol. 53. P. S-27.

с представителями Ассоциации банков выяснилось, что «они очень разочарованы новым планом, так как по нему они не будут получать свой гарантированный доход по займам»<sup>18</sup>. Поэтому перед Конгрессом встала задача решения политической ситуации без нарушения интересов банкиров и студентов, то есть требовалось достичь компромиссного решения.

Начало работы было положено обсуждением о внесении изменений в Закон о высшем образовании 1965 года. Во время дискуссии рассматривались предложения обеих заинтересованных сторон. Но представители коммерческих банков стали жаловаться на то, что формула, указанная в законе 1965 года, приносила меньше доходов, чем предполагалось. Поэтому в новом плане Белого дома предусматривалось из займа в 12 тысяч долларов на 10 лет выделять банковский доход в размере 650 долларов. Именно такой схемы придерживался Альберт Гор. Но, несмотря на это, работа по выработке компромиссного закона продолжалась. В начале марта комитет палаты представителей по школьному образованию и дальнейшему обучению решил отложить голосование по вопросам, касающимся обучения учителей, помощи испаноязычным колледжам и университетам, до тех пор, пока не будет решен вопрос о полном школьном образовании. Такая формула впервые была одобрена в виде части закона о пересмотре бюджетного законодательства 1993 года (PL 103-66). Именно эти положения и были включены в новый план палаты представителей<sup>19</sup>. Главный же вопрос, касающийся процентных ставок, снова вызвал недовольство. На этот раз на сторону студентов встал сам президент. Таким образом, дискуссии были продолжены.

Во время дебатов член палаты представителей Рубен Инохоса (Техас) предложил поправку о введении новой части в пункт 3 Закона 1965 года о высшем образовании относительно помощи правительства испаноязычным колледжам и университетам. Он утверждал, что в связи с ростом испаноязычного населения необходимо расширять возможности молодежи, для которой этот язык является родным. Для этого в проекте федерального бюджета на 1999 финансовый год, представленном администрацией, выделялось 44 миллиона долларов (то есть на 20 процентов больше) на пункт 3 данного Закона. Но поскольку план Р. Инохосы повлек за собой выступления представителей колледжей и университетов для афроамериканцев, которые также требовали увеличения финансирования своих образовательных учреждений<sup>20</sup>, Р. Инохоса отказался от своих планов.

Комитет палаты представителей по образованию 19 марта 1998 года согласился не только сократить процентные ставки, но и обеспечить поступление специальных субсидий в коммерческие банки в размере сотен миллионов долларов. Законопроект-компромисс (HR 6) был одобрен (38-3)<sup>21</sup>. Его целью было примирить и удовлетворить обе стороны, так как студенты боялись, что процен-

---

<sup>18</sup> Ibid. P. 9–3.

<sup>19</sup> Congressional Records Vol. 144. Pt. 21. P. 10294.

<sup>20</sup> Congressional Records Vol. 144. Pt. 21. P. 7896.

<sup>21</sup> Ibid.

ты будут очень высоки, а банкиры в свою очередь надеялись, что с сокращением процентных ставок их доходы не сильно уменьшатся. Именно по этому законопроект процентная ставка снижалась, однако около или чуть больше 300 миллионов долларов в год должно было поступать в банки в виде особых платежей. Поскольку о размере процентной ставки законодатели не смогли договориться, дебаты продолжались.

В итоге 1 апреля проект был принят в сенатском комитете по труду (S 1882; 18-0). Это был тот же план, за который проголосовали в палате представителей еще 19 марта. Согласно биллям, принятым обеими палатами Конгресса, студенты в 1998/99 учебном году должны были заплатить 7,43 процента после окончания всего срока обучения вместо прежних 8,23.

В Сенате также обсудили программу, касающуюся подготовки учителей. Сенаторы предложили установить систему грантов общей суммой на 300 миллионов долларов. К тому же президент У. Дж. Клинтон призывал к принятию на работу 100 тысяч новых учителей. При этом указывались льготы для учителей, которые начинали работать в школах бедных районов (им предоставлялась скидка в 10 тысяч долларов из общей суммы их займов)<sup>22</sup>.

Но конгрессменам необходимо было выработать общий законопроект, касающийся высшего образования и всех его сторон вместе, а не по отдельности. Республиканские лидеры в апреле 1998 года, упорно работая над составлением билля, стремились смягчить удар для банков относительно сокращения процентных ставок студентам. Однако этот план прошел все ступени одобрения, так как законодатели не смогли договориться и поэтому обсуждение спустя несколько дней было закончено.

В связи с этим из Белого дома 28 апреля пригрозили наложением вето на билль, если вопрос о процентных ставках не будет решен до 1 июля<sup>23</sup>. Поэтому под давлением администрации конгрессменам вновь пришлось вернуться к его обсуждению. План о размере ставки на уровне 7,43 процента для студентов, уже окончивших школу, был полностью одобрен как бывшими, так и настоящими студентами, а также представителями учебных заведений. Но коммерческие работодатели все еще были недовольны.

В итоге во время дебатов 29 апреля палата представителей приняла план Джорджа Миллера (Калифорния) о разрешении оказания федеральной помощи по финансированию программ подготовки учителей, если эти программы будут удовлетворять стандартам, и приняла поправку Марка Соудера (Индиана) о прекращении предоставления займов студентам, которые были замечены в сбыте или употреблении наркотиков.

Однако вопрос о процентных ставках в студенческих займах так и не был решен. Внутри как верхней, так и нижней палат парламента договоренность не могла быть достигнута. Палата представителей отвергла поправки, касающиеся этого вопроса, но и не приняла другие предлагаемые вопросы. Среди них был

---

<sup>22</sup> Congressional Quarterly Almanac. 105<sup>th</sup> Congress. 2<sup>nd</sup> session. Washington, D.C. : Congressional Quarterly Inc., 1998. Vol. 54. P. 9–7.

<sup>23</sup> Congressional Quarterly Almanac. P. 9–8.

план Франка Риггса (Калифорния) о прекращении оказания образовательных услуг, основанных на дискриминации по расовому, половому, этническому признакам. Данная поправка была отклонена (171-249). Хотя Ф. Риггс получил заверения республиканского большинства о поддержке, 55 республиканцев проголосовали «против», включая Дж.К. Уоттса (Оклахома), единственного темнокожего республиканца в палате представителей<sup>24</sup>.

В итоге только 9 июля была достигнута договоренность. Сенат одобрил билль (S 1882) всего лишь при 1 голосе «против»<sup>25</sup>. По этому временному плану будут производиться две ставки: одна – для студентов и вторая, немного выше, – для банков. Администрация всячески поддерживала студентов. Республиканцы в свою очередь высказывали поддержку данного плана. «Этот билль сделает колледжи более доступными для многих американцев», – отметил Джеймс М. Джеффордс (Вермонт), председатель комитета по труду<sup>26</sup>.

К этому вопросу законодатели вернулись уже только в сентябре 1998 года. Так, 26 сентября 1998 года было объявлено, что за день до этого было достигнуто соглашение об изменениях в закон о высшем образовании. Решено было снизить процентную ставку и сделать ее самой низкой за последние 20 лет, расширить систему грантов для студентов из малообеспеченных семей и создать новые программы по подготовке учителей. Именно это событие Билл Гудлинг назвал самым важным законодательным процессом в Конгрессе в этой сессии<sup>27</sup>.

Было решено создать три новые программы грантов (300 миллионов долларов в 1999 году) для улучшения квалификации учителей и их подготовки<sup>28</sup>. Общий размер грантов для студентов из малообеспеченных семей должен был составить 5800 долларов в 2003/04 учебном году (вместо текущего в 3 тысячи долларов). По поводу процентных ставок условились, что их уровень будет немного меняться каждый год. На 1998/99 учебный год он должен был составить 7,46 процента для студентов, уже окончивших обучение.

Этот билль 28 сентября 1998 года был единогласно одобрен палатой представителей, а 29 сентября – Сенатом<sup>29</sup>. Ожидалось, что президент подпишет законопроект 5 октября. У.Дж. Клинтон отметил, что «этот законопроект сделает получение высшего образования миллионам американцев более доступным и поможет преуспеть им в глобальной экономике»<sup>30</sup>, и подписал его 7 октября 1998 года.

В целом это был самый важный законопроект, принятый обеими палатами парламента и президентом. Он касался многих американцев. Тот факт, что республиканцы и демократы в верхней и нижней палатах Конгресса смогли договориться, свидетельствовало об их заинтересованности в своем населении,

---

<sup>24</sup> Ibid. P. H-40.

<sup>25</sup> Ibid. P. S-31.

<sup>26</sup> Ibid. P. 9–11.

<sup>27</sup> Congressional Quarterly Almanac. P. 9–11.

<sup>28</sup> Congressional Records Vol. 144. Pt. 21. P. 13387.

<sup>29</sup> Congressional Quarterly Almanac. Vol. 54. P. S-45.

<sup>30</sup> Ibid. P. 9–12.

в стремлении удовлетворить интересы и студентов, и банкиров. В условиях разделенного правления доминирующая республиканская партия довольно быстро пришла к согласию с демократами и, несмотря на снижающийся авторитет У.Дж. Клинтона, сумела не только навязать свою точку зрения демократам, но и учесть их предложения. Данный законопроект говорил о сближении интересов политических партий по вопросу об образовании в 1997–1998 годах.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Bennet, J. President, Citing Education as Top Priority of 2<sup>nd</sup> Term, Asks for a «Call to Action» [Text] // The New York Times (Late Edition (East Coast)). –1997. – 5, Febr.
2. Congressional Quarterly Almanac. – Washington, D.C. : Congressional Quarterly Inc., 1975.
3. Congressional Quarterly Almanac. 105<sup>th</sup> Congress. 1<sup>st</sup> session. – Washington, D.C. : Congressional Quarterly Inc., 1997. – Vol. 53.
4. Congressional Quarterly Almanac. 105<sup>th</sup> Congress. 2<sup>nd</sup> session. – Washington, D.C. : Congressional Quarterly Inc., 1998. – Vol. 54.
5. Congressional Records: Proclamations and Debates of the Congress (105), session (1), Vol. 143.
6. Congressional Records: Proclamations and Debates of the Congress (105), session (2), Vol. 144. Pt. 21.
7. Franklin, M.N. Are American Voters Choosing a Divided Government? [Text] // The Chronicle of Higher Education. – 1997. – 17, Jan. – Vol. 43. –Iss. 19.

**T.V. Spiridonova**

#### **THE PASSAGE OF THE EDUCATIONAL BILLS IN THE 105<sup>TH</sup> U.S. CONGRESS**

The divided government influence on the legislative process in the U.S. educational sphere (1997–1998) is considered in the article. The role of the Republican opposition on the adoption of the bills is analyzed.

*Congress, the Democratic party, divided government, opposition, the Republican party.*