

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В США

**Рассыльников
Игорь
Александрович** кандидат юридических наук, доцент,
Южно-Российский институт управления –
филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).
E-mail: yngwarrthegrey@gmail.com

Аннотация

В статье рассмотрены особенности организации бюджетного процесса в США. На основе анализа особенностей конституционно-правового и финансово-правового регулирования бюджетного процесса в США и оценки эффективности такого регулирования сделан вывод о том, что США в настоящее время являются практически единственной из развитых стран, в практике которой отрицаются почти все базовые принципы бюджетного процесса: единство бюджета, его непрерывность, доминирующая роль исполнительной власти. В силу исторически сложившихся особенностей распределения полномочий между ветвями власти для бюджетного процесса США характерны множественность бюджетов, доминирующая роль представительной власти в бюджетном процессе, разделение функций составления и исполнения бюджета между различными органами, отрицание непрерывности бюджетного процесса.

На современном этапе следствием такой организации бюджетного процесса являются многочисленные нарушения установленной бюджетной процедуры.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система, бюджетный процесс, Соединённые Штаты Америки, конституция, закон о бюджете.

Бюджетный процесс является центральной процедурой, ежегодно осуществляемой органами власти и управления любого государства, основой функционирования государства, и в зависимости от его регламентации можно говорить о подлинном наличии принципов федерализма, разделения властей, местного самоуправления и иных основ конституционного строя в государстве.

Большинство государств регламентируют бюджетный процесс исходя из многих обстоятельств: территориального положения, формы государственного устройства, формы правления, особенностей исторического развития и т. д.

Российская бюджетная практика находится в состоянии постоянного эволюционирования, Бюджетный Кодекс, как основной документ в этой сфере, ежегодно подвергается неоднократным корректировкам¹, при этом Министерство Финансов РФ уже достаточно давно выступило с инициативой принятия нового Бюджетного Кодекса [1].

В этой связи принципиально важным является учет зарубежного опыта с точки зрения его применимости в российской бюджетной практике. В рамках настоящей статьи автором рассмотрены особенности бюджетного процесса США.

Первое, что сразу обращает на себя внимание при анализе бюджетной практики США – это практически полное отсутствие конституционных основ бюджетного процесса.

Многие современные конституции уделяют достаточно много внимания бюджетной деятельности и бюджетному процессу. В отличие от современных конституционных текстов конституционные основы бюджетного процесса в Конституции США практически не отражены, но в то же время именно Конституция оказывает существенное влия-

¹ В частности, согласно СПС Консультант-Плюс на начало 2018 года в России действовала 92-я редакция Бюджетного Кодекса.

ние на весь характер федерального бюджетного процесса. Закрепленные в Конституции США основы разделения властей являются тем фундаментом, на котором строится все здание федерального бюджетного процесса.

Конституция отводит значительную роль в бюджетном процессе парламенту. Достигается это с помощью всего двух конституционных норм, которые содержатся в статье I Конституции.

Согласно §1 раздела 7 статьи I Конституции все законопроекты о поступлении государственных доходов исходят от Палаты представителей; но Сенат может, как и по другим законопроектам, предлагать к ним поправки либо соглашаться на их внесение¹. Согласно §7 раздела 9 статьи I Конституции не могут выдаваться какие-либо денежные суммы из казначейства иначе как в соответствии с ассигнованиями, установленными законом; и представляемые регулярно сообщения и отчеты о поступлениях и расходовании государственных средств должны в определенные сроки публиковаться².

Свое раскрытие конституционные положения получают в текущем законодательстве. При этом обращает на себя внимание тот факт, что бюджетное законодательство США формируется корпусом разрозненных актов, принятых в разное время. Следствием этого является достаточно сложное и запутанное регулирование бюджетных отношений в рамках федерального бюджетного процесса в США.

К этому следует добавить и то, что многие общепризнанные принципы бюджетного процесса и бюджетного устройства, которые применяются, в том числе и в российской практике, не находят своего отражения в бюджетной деятельности США.

Прежде всего, американская бюджетная практика отрицает принцип единства бюджета. Взяв за основу организацию бюджетного процесса в Великобритании, где бюджет не имеет формы единого документа [2], США добавили к этой особенности еще несколько.

В настоящее время бюджетная деятельность США складывается из следующих составных частей:

- 1) сбор налоговых поступлений;
- 2) текущие расходы (discretionary spending) – расходы на текущее функционирование системы органов исполнительной власти США;
- 3) обязательные расходы (mandatory spending), которые утверждаются в рамках специальных программ (mandatory program)³.

Каждая из указанных составных частей регулируется автономно, в результате чего в США осуществляются отдельные процедуры для урегулирования следующих аспектов бюджетной деятельности:

¹ All Bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with amendments as on other Bills.

² No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; and a regular Statement and Account of the Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time.

³Согласно данным, размещенным на официальных сайтах Казначейства США (<https://home.treasury.gov/>; <https://www.usaspending.gov/Pages/default.aspx>) в общем объеме ежегодных государственных расходов обязательные расходы составляют около 2/3.

В современной американской практике такие программы являются программами социального страхования – наиболее известны и обсуждаемы в прессе американские программы пенсионного страхования (Federal Old-Age (Retirement), Survivors, and Disability Insurance, OASDI); страхование здоровья пожилых и маломобильных (Health Insurance for Aged and Disabled, Medicare); программа финансирования медицинской поддержки для малоимущих (Grants to States for Medical Assistance Programs for low income citizens, Medicaid); программа страхования здоровья детей для малоимущих (State Children's Health Insurance Program for low income citizens, SCHIP).

В РФ для финансового обеспечения таких программ используется система внебюджетных фондов. При этом российская бюджетная практика в этом вопросе гораздо более логична – средства внебюджетных фондов не входят в состав средств бюджета, но при этом ежегодно утверждается объем доходов и расходов каждого внебюджетного фонда.

- Принятие решений в отношении налоговых поступлений. В отличие от Великобритании для США характерна практика взимания налогов на основе постоянно действующих законов: американское законодательство и бюджетная практика не требуют ежегодного утверждения (переутверждения) свода налогового законодательства.
- Определение объема текущих расходов на очередной финансовый год – именно эта процедура в наибольшей мере подпадает под привычное для российского законодательства понятие бюджетного процесса.
- Принятие решений в отношении обязательных расходов – при финансировании таких расходов применяется правило внебюджетного финансирования (Backdoor Spending), которое состоит в том, что при утверждении программы утверждается и ежегодный объем финансового обеспечения такой программы, вследствие чего исполнительная власть не может непосредственно повлиять на объемы финансирования по такой программе и может лишь выступить с инициативой сохранения самой программы или изменения порядка и объема ее финансирования. Принятие таких решений находится в компетенции Конгресса и не привязывается к хронологии общего бюджетного процесса.

Таким образом, бюджетный процесс в США в его классическом понимании касается только текущих расходов и затрагивает около 1/3 общего объема государственных расходов. Этот процесс проходит те же классические стадии, что и бюджетный процесс большинства других стран (составление, рассмотрение и утверждение, исполнение бюджета). При этом некоторые из этих стадий имеют весьма существенные отличия, которые не имеют аналогов в мировой практике. Эти отличия обусловлены особенностью организации исполнительной власти в США, а также закрепленными в Конституции моделью разделения властей и системой сдержек и противовесов.

Современная американская бюджетная практика разделяет стадии составления и исполнения бюджета между различными органами.

Если мы обратимся к мировой практике, то увидим, что наиболее распространенным является подход, при котором:

а) высший орган исполнительной власти в соответствии с конституцией является ответственным за организацию исполнения бюджета;

б) в системе органов государственного управления определяется один орган, который отвечает за проведение финансовой политики государства и обеспечение бюджетного процесса. Чаще всего таким органом является Министерство финансов (или аналогичный орган), которое составляет проект бюджета и обеспечивает его непосредственное исполнение после утверждения органами представительной власти¹.

Соединенные Штаты Америки в этом случае представляют исключение, понятие которое возможно, лишь разобравшись с организацией исполнительной власти США в целом.

Статья 2 Конституции США содержит следующие ключевые позиции применительно к организации исполнительной власти:

- Исполнительная власть предоставляется Президенту (shall be vested in a President).
- Президент ... по совету и с согласия Сената ... назначает других должностных лиц Соединенных Штатов, назначение которых Конституцией не предусматривается в ином порядке и должности которых устанавливаются законом.
- Президент ... удостоверяет в должности всех должностных лиц Соединенных Штатов.

¹ Такой подход реализован, в том числе, в Российской Федерации, где Правительство разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение (пп. «а» ч.1 ст.114 Конституции РФ), а Министерство Финансов составляет проект федерального бюджета и организует его исполнение после утверждения и подписания (ст. 165 БК РФ).

Таким образом, концептуальной идеей американской Конституции является предоставление всей полноты исполнительной власти первоначально исключительно Президенту, который впоследствии делегирует полномочия должностным лицам государства. Соответственно, вся система органов исполнительной власти в США, по сути, представляет собой аппарат Президента.

В настоящее время систему органов исполнительной власти США образуют:

1) Исполнительный офис Президента, (*Executive Office of the President*), задача которого заключается в оказании помощи Президенту в связях с общественностью, Конгрессом и прессой, определении бюджетной политики и координировании позиции органов исполнительной власти перед Конгрессом.

2) Департаменты – органы исполнительной власти, подчиненные непосредственно Президенту. В российской юридической литературе департаменты исполнительной власти США обычно обозначаются термином «министерство» ввиду схожести выполняемых функций.

Каждый департамент выполняет определенную управленческую функцию общегосударственного значения, которая реализуется через администрирование определенного количества программ, связанных с этой функцией.

Главы департаментов (в американской терминологии Secretaries, секретари; в российской литературе наименование этой должности традиционно переводится как «министр») образуют Кабинет – совещательный орган при Президенте¹;

3) Агентства – органы исполнительной власти, отвечающие за реализацию определенной программы или подпрограммы, закрепленной за конкретным Департаментом или за исполнительной властью США в целом.

Соответственно, агентства могут создаваться в структуре определенного Департамента («исполнительные агентства»), либо создаваться вне какого-либо Департамента («независимые агентства»²).

Возвращаясь к бюджетному процессу, следует сказать, что функции по составлению и исполнению бюджета в США разделены между двумя субъектами исполнительной власти.

Стадию составления бюджета обеспечивает Административно-Бюджетное управление (АБУ), Office of Management and Budget (OMB), которое входит в Исполнительный аппарат Президента; стадия исполнения бюджета обеспечивается Министерством финансов. Такое разграничение полномочий обусловлено эволюцией системы американского государственного управления.

С момента создания американского государства бюджетная деятельность обеспечивалась в США Министерством финансов, которое именуется в американском законодательстве Department of Treasury (Департамент Казначейства).

Казначейство США учреждено актом Конгресса от 2 сентября 1789 года³, которым были определены его основные функции: подготовка планов для увеличения и управле-

¹ В настоящее время в кабинет входят 15 министров, которые возглавляют следующие министерства: сельского хозяйства (Department of Agriculture, USDA), торговли (Department of Commerce, DOC), обороны (Department of Defense, DOD), образования (Department of Education, ED), энергетики (Department of Energy, DOE), здравоохранения и социальных служб (Department of Health and Human Services, HHS), внутренней безопасности (Department of Homeland Security, DHS), жилищного и городского развития (Department of Housing and Urban Development, HUD), юстиции (Department of Justice, DOJ), труда (Department of Labor, DOL), Государственный департамент (Department of State, DOS), внутренних дел (Department of the Interior, DOI), Федеральное казначейство (Department of the Treasury), транспорта (Department of Transportation, DOT) по делам ветеранов (Department of Veterans Affairs, VA).

² Хотя формально такие агентства не подчиняются Конгрессу, Президенту или ином должностному лицу, руководители этих агентств представляют отчет о своей деятельности непосредственно Президенту США.

³ An Act to establish the Treasury Department // URL: <https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/congressional/treasury-act.pdf>

ния полученными доходами государства; оценка государственных доходов и расходов; надзор за сбором налогов; эмиссия банкнот и чеканка монет.

В ходе дальнейшей эволюции системы финансового управления США в 1921 году в структуре Казначейства США в соответствии с Законом о бюджете и отчетности от 10 июня 1921 года (Budget and Accounting Act of 1921¹) было создано Бюро Бюджета (Bureau of the Budget). Согласно §207 указанного Закона основной задачей Бюро являлось составление проекта бюджета, который президент США ежегодно должен был представлять Конгрессу (§ 201 указанного Закона)².

В ходе административной реформы 1939 года Законом о реорганизации от 3 апреля 1939 года (Reorganization Act of 1939³) в США был учрежден Исполнительный офис Президента. Согласно указанному Закону (гл. I разд. 1, 4) президент должен был представить Конгрессу планы реорганизации Исполнительной власти, и уже в первом из них (от 25 апреля 1939 года⁴) президент информировал парламент США о перемещении Бюро Бюджета из юрисдикции Казначейства в структуру Исполнительного офиса, где учреждалось Административно-Бюджетное Управление (АБУ). Мотивировка Президента состояла в том, что именно он представляет Конгрессу проект бюджета, следовательно, структура, которая обеспечивает составление бюджета, должна находиться в непосредственном подчинении главы государства⁵.

Таким образом, глава США (на тот момент – Франклин Рузвельт) получил возможность непосредственно влиять на финансовую политику государства. В результате функции по составлению и исполнению бюджета в США оказались разделены.

АБУ начинает работу по составлению проекта бюджета на очередной финансовый год (Fiscal Year), который в США начинается 1 октября, задолго до его начала. Например, работа по составлению бюджета на 2018 финансовый год, который начался 1 октября 2017 года, стартовала весной 2016 года, то есть за полтора года до начала соответствующего финансового периода.

В апреле 2016 года АБУ направило органам исполнительной власти рекомендации по составлению бюджетных заявок, которые охватывают период в 10 предстоящих финансовых лет.

К сентябрю 2016 года органы исполнительной власти направили свои заявки (budget requests) в АБУ. Такие заявки составляются в разрезе финансирования программ, реализуемых соответствующим органом власти.

К ноябрю 2016 года АБУ по итогам поступивших заявок и проведенных совещаний и иных организационных мероприятий окончательно определилось с лимитом финансирования каждого органа власти и сформировало проект бюджета. Информация о решениях АБУ доводится до органов исполнительной власти (так называемый passback).

В этой связи интересно обратить внимание на два обстоятельства, характеризующих стадию подготовки проекта бюджета в США.

Во-первых, работа органов исполнительной власти по подготовке бюджетных заявок начинается за 18 месяцев до начала соответствующего финансового года в услови-

¹ Budget and Accounting Act of 1921 // URL: <http://legisworks.org/sal/42/stats/STATUTE-42-Pg20.pdf>

² Этим же законом (гл. III) из структуры Казначейства в самостоятельную структуру был выделено Главное контрольно-бюджетное управление (General Accounting Office, в настоящее время – Контрольно-Бюджетное управление правительства, Government Accountability Office), в задачи которого был вменен контроль за публичными фондами государства и представление отчетов Президенту и Конгрессу. Таким образом, управление было призвано обеспечивать взаимодействие исполнительной и законодательной властей по финансовым вопросам.

³ Reorganization Act of 1939 // URL: <http://legisworks.org/sal/53/stats/STATUTE-53-Pg561.pdf>

⁴ Message to Congress on the Reorganization Act // URL:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=15748>

⁵ It is apparent from the legislative history of the Budget and Accounting Act that it was the purpose in 1921 to set up an executive budget for which the President would be primarily responsible to the Congress and to the people, and that the Director of the Budget was to act under the immediate direction and supervision of the President. (F.D. Roosevelt)

ях высокой неопределенности, поскольку отсутствуют достоверные показатели, на которые можно было бы опереться при составлении заявки¹.

Во-вторых, при подготовке своих бюджетных заявок руководители органов исполнительной власти зачастую ориентируются не столько на рекомендации АБУ, сколько на практику решений, принимаемых Конгрессом – в силу особой роли Конгресса в бюджетном процессе, что мы увидим ниже, именно позиция американских парламентариев является определяющей при формировании заявок федеральных органов исполнительной власти.

Проект бюджета текущих расходов согласно действующему законодательству² должен быть внесен в Конгресс до первого понедельника февраля очередного года, но фактически эти сроки часто нарушаются. Например:

- проект бюджета на 2014 фискальный год был представлен Конгрессу 10 апреля 2013 года³;
- проект бюджета на 2015 фискальный год был представлен Конгрессу 4 марта 2014 года⁴;
- проект бюджета на 2018 фискальный год был представлен Конгрессу 16 марта 2017 года⁵.

Следующей особенностью бюджетного процесса в США является значительная роль Конгресса в решении финансовых вопросов.

В мировой практике доминирующая роль в бюджетном процессе отводится исполнительной власти, в то время как полномочия парламента ограничиваются, в том числе, необходимостью согласовывать финансовые вопросы с высшим органом исполнительной власти (такая практика принята и в Российской Федерации).

США в этом плане являются исключением. Согласно цитированным выше нормам Конституции именно Конгрессу отводится решающая роль в бюджетном процессе.

Фактическое усиление роли американского Конгресса в бюджетном процессе произошло только в 1974 году в связи с принятием Закона о контроле Конгресса за бюджетом и изъятиями (The 1974 Congressional Budget and Impoundment Act⁶). Этот Закон явился следствием конфликта между ветвями власти. Его принятие связывают с попыткой Президента Ричарда Никсона после выборов 1972 года призвать Конгресс предоставить Президенту право сокращать бюджетные расходы. Следующим шагом президента был отказ произвести расходы, уже утвержденные Конгрессом (мотивом послужила необходимость сокращения бюджетного дефицита). Реакцией Конгресса на действия Президента стало принятие в 1974 году акта, существенно усилившего роль Конгресса в бюджетном процессе и, как следствие, ограничившего права президента.

В развитие конституционных положений и детализации концепции сдержек и противовесов Закон 1974 года закрепил три принципиально важных нововведения в бюджетном процессе:

- во-первых, каждая из палат Конгресса получила право формировать собственные постоянные (standing) бюджетные комитеты, что позволило палатам готовить собственные бюджетные предложения при обсуждении проектов бюджета (гл. I Закона);
- во-вторых, был создан Бюджетный офис Конгресса (Congressional Budget Office), задачей которого стала подготовка независимых заключений по проектам бюджета (гл. II, §202 Закона);

¹ Например, бюджетные заявки на 2018 год составляются в отсутствие принятого бюджета на 2017 год и в отсутствие сведений об исполнении бюджета 2016 года, что безусловно нарушает принцип достоверности бюджета.

² 31 U.S.C. § 1105 // URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/1105>

³ https://en.wikipedia.org/wiki/2014_United_States_federal_budget

⁴ https://en.wikipedia.org/wiki/2015_United_States_federal_budget

⁵ https://en.wikipedia.org/wiki/2018_United_States_federal_budget

⁶ The 1974 Congressional Budget and Impoundment Act // URL: <http://legislink.org/us/stat-88-297>

- в-третьих, 1 октября было установлено в качестве начала финансового года (§§300, 501 Закона), что дало вновь избранным членам Конгресса больше времени на ознакомление с бюджетом на соответствующий год¹.

В дальнейшем в Закон 1974 года неоднократно вносились поправки, но принципиальные положения, описанные выше, остаются неизменными и по сей день.

В части текущих расходов бюджетный процесс в Конгрессе складывается из нескольких этапов и выглядит следующим образом.

На первом этапе должно состояться Бюджетное послание Президента. В американской конституционной традиции оно называется «Информация о положении дел в Союзе» (The State of the Union Address) и основано на положении ст. II, разд. 3 § 1 Конституции, согласно которому Президент дает по необходимости конгрессу информацию о положении дел в Союзе и рекомендует к рассмотрению Конгресса такие меры, которые, по его суждению, необходимы и целесообразны (He shall from time to time give to the Congress Information on the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient). По сложившейся практике такое послание должно состояться в начале календарного года и, как правило, содержит отчет об экономическом положении государства и определяет бюджетные приоритеты на предстоящий период².

На следующем этапе (не позднее первого понедельника февраля очередного года) проект бюджета (бюджетный запрос (budget request) Президента вносится в Конгресс. Он содержит размер финансирования органов исполнительной власти (текущие расходы), а также может содержать проекты изменений в программы, предусматривающие обязательные расходы (mandatory spending) и проекты изменений в налоговое законодательство.

Таким образом, Президент с внесением бюджетного запроса:

- во-первых, представляет Конгрессу свой расчет предельных сумм бюджетных доходов и расходов;
- во-вторых, предлагает свое видение приоритетов в области текущих расходов, определяя порядок финансирования направлений расходов и государственных программ;
- в-третьих, выражает свое мнение о необходимости изменений законодательства о налогообложении и обязательных расходных программах – в этой части президент может лишь заявлять о необходимости финансирования той или иной программы.

После внесения проекта бюджета Президентом каждый департамент направляет свои обоснования необходимости расходов (Congressional Justifications, CJs) в соответствующие комитеты палат Конгресса. При этом в отличие от проекта Президента, который содержит лишь общие характеристики бюджета, обоснования департаментов детализованы и содержат подробную информацию о финансировании реализуемых программ.

Именно эти обоснования являются основой для определения объемов и направлений текущих расходов.

Все данные, полученные от органов исполнительной власти, проверяются Бюджетным офисом Конгресса.

Следующим этапом прохождения бюджета через Конгресс является Бюджетная резолюция Конгресса (Concurrent Budget Resolution) – своего рода ответ Конгресса на за-

¹ Выборы членов палаты представителей и сената конгресса США в настоящее время проводятся в один день – в первый вторник после первого понедельника ноября каждого четного года. Соответственно, Закон 1974 года дает вновь избранным членам Конгресса почти год на ознакомление с бюджетными предложениями Президента.

² В рамках бюджетного процесса 2018 года выступление Президента перед Конгрессом состоялось 28.02.2017; в 2018 году Президент Трамп выступил перед Конгрессом 30.01.2018.

прос Президента. Бюджетная резолюция должна быть подготовлена не позднее 15 апреля (§ 300 Закона 1974 года), не является законом и лишь определяет общий объем расходов по каждому из функциональных направлений деятельности США¹. В определенном смысле именно эта резолюция является документом, на основе которого Конгресс формирует свое бюджетное и финансовое законодательство на предстоящий год.

Этот документ отражает мнение палат Конгресса по основным характеристикам бюджета (общий объем доходов, расходов, распределение предельных объемов финансирования осуществления функций государства, предельный объем публичных заимствований и государственного долга и т. д.). В резолюции определяются предельные объемы текущих расходов, а также рекомендации (“reconciliation” instructions) комитетам палат, отвечающим за обязательные расходы.

В каждой из палат Конгресса созданы три основных комитета, ответственные за подготовку такой резолюции: бюджетный комитет (Budget Committee), комитет по расходам (Appropriation Committee; в каждой из палат такой комитет разделен на 12 подкомитетов, отвечающих за принятие отдельного акта по расходам), комитет по налогообложению (в Сенате такой комитет называется Комитет по Финансам (Finance Committee), в Палате Представителей – Комитет способов и средств (Ways and Means Committee).

Таким образом, важно подчеркнуть, что по американскому законодательству Бюджетный запрос Президента в буквальном смысле является пожеланием и не имеет никакой обязательной силы для Конгресса². В основе бюджета текущих расходов находится резолюция, подготовленная Конгрессом с учетом мнения Бюджетного офиса Конгресса.

Следующий этап характеризуется тем, что после принятия Бюджетной резолюции Конгресс утверждает акты о расходах (appropriations bills), которых должно быть 12 на каждый финансовый год. Эти акты отражают направления государственной деятельности в области:

- сельского хозяйства (Agriculture);
- торговли, правосудия, науки (Commerce, Justice, and Science);
- обороны (Defense);
- энергетики и водного хозяйства (Energy and Water);
- финансовой системы (Financial Services);
- национальной безопасности (Homeland Security);
- окружающей среды (Interior and Environment);
- вопросов в сфере труда, социального обеспечения, образования (Labor, Health and Human Services, and Education);
- законодательства (Legislative);
- военной службы и проблем ветеранов (Military and Veterans);
- внешних сношений (State and Foreign Operations);
- перевозок и городского развития (Transportation and Housing and Urban Development).

Таким образом, даже в отношении бюджета текущих расходов принцип единства бюджета американской практикой отрицается: фактически предусматривается принятие 12 актов о бюджете на соответствующий финансовый год.

При этом ни Конституция, ни бюджетное законодательство, ни регламенты палат не устанавливают особой процедуры прохождения указанных актов через Конгресс – в этом смысле существующая американская бюджетная практика также существенно от-

¹ Следует отметить, что в деятельности Конгресса эта дата зачастую игнорируется. В частности, на фискальные годы 2011-2013 такая резолюция не принималась вообще.

² Интересно сравнить с российской практикой, где Послание Президента РФ является одним из оснований для составления бюджета (ст.172 БК).

личается от практики других стран, где устанавливается специальный порядок принятия бюджета, причем иногда на конституционном уровне¹.

Интересно отметить, что одним из следствий отсутствия специальной процедуры является тот факт, что с момента принятия Закона 1974 года только четырежды Конгресс принял все требуемые 12 актов в установленные сроки – в 1977, 1989, 1995 и 1997 годах [3].

Еще одна особенность американской бюджетной практики – отрицание непрерывности бюджетного процесса.

В бюджетной деятельности многих стран широко распространена практика, при которой окончание финансового года и срока действия акта о бюджете не прекращает финансирования мероприятий. Иногда соответствующие положения имеют конституционный характер².

Американская бюджетная практика идет по другому пути. Как было отмечено выше, финансовый год в США начинается 1 октября. Если акт о расходах прекратил действие по истечении срока, а новый акт о соответствующих расходах не принят, то расходы могут осуществляться только на основании переходящих резолюций (continuing resolution), которые принимаются на время до принятия полноценного акта и могут заменять как один акт, так и два и более – тогда они называются omnibus appropriations act³ (см. табл.).

Таблица

| Фискальный год | Законодательно установленная дата принятия пакета актов о расходах | Фактическая дата принятия пакета актов о расходах |
|----------------|--|---|
| 2011 | 01.10.2010 | Апрель 2011 |
| 2012 | 01.10.2011 | Декабрь 2011 |
| 2013 | 01.10.2012 | Не был принят; финансовое управление осуществлялось на основе переходящих резолюций |
| 2014 | 01.10.2013 | Не был принят; приостановка работы (shutdown) правительства; принятие переходящей резолюции до конца фискального года |
| 2015 | 01.10.2014 | 13.12.2014 |
| 2016 | 01.10.2015 | 18.12.2015 |
| 2017 | 01.10.2016 | Не был принят; финансовое управление осуществлялось на основе переходящих резолюций |
| 2018 | 01.10.2017 | На момент написания этих строк (февраль 2018) не принят; финансовое управление до 23 марта 2018 года будет осуществляться на основе переходящих резолюций |

¹ Например, согласно ст. 39 Конституции Франции проект бюджета вносится только в Национальное Собрание (нижняя палата Парламента), которое в течение 40 дней после внесения обязано принять по нему решение (ст. 47 Конституции). Если этого не происходит, проект передается в Сенат (верхняя палата Парламента) которому на принятие решения отводится не более 15 дней. Разногласия между палатами могут решаться по общей конституционной процедуре (ст. 45 Конституции), но в любом случае у Парламента для принятия бюджета есть только 70 дней с момента внесения. В случае пропуска этого срока положения бюджета могут быть введены в действие ордонансом Президента (ст. 47 Конституции Франции).

² Например, в ч. 4 ст. 134 Конституции Испании предусмотрено, что если закон о бюджете не будет принят до наступления первого дня соответствующего года, то действие бюджета за предыдущий год автоматически продлевается до принятия нового бюджета. В ст. 77 Конституции Сирии закреплено, что если Народный совет не принял бюджет до начала нового финансового года, то до его утверждения действует бюджет предыдущего года.

³ Такая практика для США является обычной.

Отсутствие актов о расходах ведет к прекращению финансирования расходных операций (так называемый shutdown), поскольку в условиях отсутствия финансирования работа Правительства США приостанавливается.¹

Таким образом, в части бюджета текущих расходов бюджетная практика США характеризуется многочисленными нарушениями финансовой дисциплины. Несмотря на то, что законодательством установлены сроки прохождения финансово-плановых актов через Конгресс и порядок принятия актов о расходах, указанные нормы фактически не действуют.

К этому следует добавить и то обстоятельство, что вопросы обязательных расходов и налогообложения находятся в исключительной компетенции Конгресса и не включены в описанный выше бюджетный процесс. Хотя Президент может предлагать изменения порядка налогообложения и объема финансирования обязательных расходов, такие предложения не имеют для Конгресса обязательной силы.

Если Конгресс сочтет это необходимым, он может в любое время использовать процедуру согласования (reconciliation), результатом которой является согласительный акт (reconciliation bill), вносящий изменения в порядок налогообложения и/или финансирования обязательных мандатных программ.

Данное обстоятельство не следует понимать как неограниченную власть Конгресса в отношении налогов или обязательных программ, однако полномочия Конгресса в этой части ограничены только актом самого Конгресса - 2010 Statutory Pay-As-You Go (PAYGO) Act², который требует, чтобы любое изменение в налогообложение и/или мандатные программы было компенсировано каким-либо образом.

Кроме этого, Президент США обладает правом вето в отношении указанных актов, однако вето Президента является отлагательным и окончательное решение принимается Конгрессом.

Таким образом, мы видим, что в США сложилась уникальная ситуация, при которой составление и утверждение проекта бюджета фактически осуществляется органами представительной власти. Органы исполнительной власти в США полноценно реализуют лишь стадию исполнения бюджета, которая не отличается какими-либо принципиальными особенностями - при исполнении бюджета в США используется казначейская модель, при которой бюджетные средства распределяются Департаментом Казначейства, который открывает счета в банках, входящих в Федеральную резервную систему США.

Подводя итог проделанному исследованию, необходимо обратить внимание на то, что США в настоящее время является практически единственной из развитых стран, в финансовой деятельности которой отрицаются почти все базовые принципы бюджетного процесса – единство бюджета, его непрерывность, доминирующая роль исполнительной власти. Особенности бюджетного процесса США являются:

- множественность бюджетов;
- доминирующая роль представительной власти в бюджетном процессе;
- разделение функций составления и исполнения бюджета между различными органами;
- отрицание непрерывности бюджетного процесса.

¹ Во время подготовки настоящей статьи именно такая ситуация сложилась в США – shutdown продлился с 20 по 23 января 2018 года, на три дня представители большей части департаментов и агентств были отправлены в отпуск, поскольку Конгресс не утвердил порядок финансирования деятельности правительства. Это не единственный случай в американской практике – в 2013 году работа американского правительства приостанавливалась по этому основанию на 16 дней, а в 1996 году – на 21 день.

² <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-joint-resolution/45/text>

Это в свою очередь приводит к многочисленным нарушениям установленной бюджетной процедуры. Можно предположить, что причины этого лежат в устаревшем законодательстве, которое фактически не отражает изменений, произошедших в общественной и политической жизни государства с момента его принятия.

На данное обстоятельство накладывается специфика организации государственной власти в США, которая делает возможным реальное противостояние исполнительной и представительной ветвей власти. В результате функционирования механизма сдержек и противовесов, закрепленного в Конституции США, органы власти вынуждены искать способы согласования интересов в рамках различных процедур.

Литература

1. Тимошенко В. Новый – старый Бюджетный Кодекс РФ? // URL: <http://www.garant.ru/article/633074/> (дата обращения: 23.02.2018)
2. Рассыльников И. А. Основы правового регулирования бюджетной деятельности в Великобритании // Северо-Кавказский юридический вестник. 2012. №1
3. Drew Desilver. Congress has long struggled to pass spending bills on time // URL: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/01/16/congress-has-long-struggled-to-pass-spending-bills-on-time/> (Дата обращения: 24.02.2018)

Rassylnikov Igor Aleksandrovich, PhD in Law, Associate Professor, South-Russian Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: yngwarrthegrey@gmail.com

FEATURES OF THE ORGANIZATION OF THE BUDGETARY PROCESS IN THE USA

Abstract

In article features of the organization of the budgetary process in the USA are considered. On the basis of the analysis of features of constitutional and legal and financial and legal regulation of the budgetary process in the USA and estimates of efficiency of such regulation the conclusion is drawn that the USA is almost only now of the developed countries in practice of which almost all basic principles of the budgetary process are denied: unity of the budget, its continuity, the dominating role of executive power. Owing to historically developed features of distribution of powers between branches of the power the plurality of budgets, the dominating role of the representative power in the budgetary process, division of functions of drawing up and budget implementation between various bodies, denial of continuity of the budgetary process are characteristic of the budgetary process of the USA.

At the present stage the investigation of such organization of the budgetary process are numerous violations of the established budgetary procedure.

Keywords: *budget, budgetary system, budgetary process, United States of America, constitution, law on the budget.*

References

1. Timoshenko V. Novyj – staryj Bjudzhetnyj Kodeks RF? // URL: <http://www.garant.ru/article/633074/> (data obraschenija: 23.02.2018)
2. Rassyl'nikov I. A. Osnovy pravovogo regulirovanija bjudzhetnoj dejatel'nosti v Velikobritanii // Severo-Kavkazskij juridicheskij vestnik. 2012. №1
3. Drew Desilver. Congress has long struggled to pass spending bills on time // URL: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/01/16/congress-has-long-struggled-to-pass-spending-bills-on-time/> (Data obraschenija: 24.02.2018)