

КОНГРЕСС США В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ: ПРОБЛЕМЫ И ОСОБЕННОСТИ

Тембулат Саральпов*

В статье на основе американских нормативных актов и литературы анализируются процедуры бюджетно-финансового контроля в Конгрессе США. На этой основе исследуются бюджетные полномочия Конгресса США и взаимоотношения Конгресса и Президента США, а также Конгресса и других федеральных органов власти США.

В статье показано, что на рубеже 2012-2013 годов в Конгрессе США развернулась дискуссия по поводу так называемого фискального обрыва (fiscal cliff), представляющего из себя довольно существенную консолидацию федерального бюджета США (с 1 января 2013 года было запланировано повышение ряда налогов, при одновременном сокращении ряда статей бюджетных расходов на общую сумму более 600 млрд долларов).

Свидетельством ожесточенного характера этой борьбы в конгрессе стал бюджетный кризис, в результате которого в октябре 2013 года 800 тыс. чиновников отправились в вынужденный неоплачиваемый отпуск.

И в статье показано, что в критических ситуациях забота о национальных интересах в Конгрессе превалирует над партийными интересами.

16 января 2014 г. Конгресс США утвердил закон о бюджетных расходах на 2014-2015 финансовые годы и распределение средств по отдельным статьям и ведомствам. Тем самым завершился период, когда страна была вынуждена жить без нормальных ежегодных бюджетов, а федеральные расходы осуществлялись путем временных парламентских резолюций.

До этого последний официальный бюджет был в США принят на 2010 финансовый год. Дело в том, что фискальная политика США является ареной долгого и упорного противостояния между правящей Демократической партией и оппозиционной Республиканской партией. Демократы контролируют Белый дом и верхнюю палату Конгресса США – Сенат, тогда как республиканцы – нижнюю – Палату представителей. Поскольку для принятия законодательных решений необходимо согласие обеих палат, в американском парламенте на всем протяжении правления Б. Обамы (с 2009 г.) шли столкновения по бюджетным вопросам.

И когда в 2010 году большинство в Палате представителей перешло к республиканцам, нормальный бюджетный процесс оказался фактически парализован. В последующие годы бюджетные расходы осуществлялись путем продления имеющихся законов плюс был принят ряд новых законодательных актов, касающихся перераспределения федеральных средств.

Дело в том, что демократы и республиканцы имеют диаметрально противоположные точки зрения на бюджетные приоритеты, которые являются отражением их различного видения концепции национального развития США. Демократы стремятся построить в США модель социального государства, близкую к европейским образцам – они выступают за повышение налогов и расходов на социальные и в особенности медицинские программы. Республиканцы стоят на либеральных экономических позициях (минимум госвмешательства в экономику) и упорно сопротивляются повышению налогов, а также сокращению расходов на обо-

* Саральпов Тембулат Заурович, магистрант кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО(У) МИД России

рону. Подобное межпартийное противостояние является отражением социальных процессов в американском обществе – а именно растущей дифференциации доходов между богатыми и бедными, а также меняющегося этноконфессионального баланса [4].

Существование этой проблемы в финансовой сфере США вновь привлекло внимание к роли конгресса США в формировании бюджетной политики.

На рубеже 2012-2013 годов в Конгрессе США развернулась дискуссия по поводу т.н. фискального обрыва (*fiscal cliff*), представляющего из себя довольно существенную консолидацию федерального бюджета США (с 1 января 2013 года было запланировано повышение ряда налогов, при одновременном сокращении ряда статей бюджетных расходов на общую сумму более 600 млрд долларов).

С целью избежания «обрыва», демократы и республиканцы в последний момент согласились на принятие компромиссного налогового закона [9], который был подписан президентом Б. Обамой 2 января 2013 г. Этот закон продлил большую часть налоговых льгот, которые должны были истечь 1 января 2013 года [9].

Не удивительно, что поскольку для принятия законодательных решений необходимо согласие обеих палат, в американском парламенте продолжались столкновения по бюджетным вопросам.

Свидетельством ожесточенного характера этой борьбы в конгрессе стал бюджетный кризис, в результате которого в октябре 2013 года 800 тыс. чиновников отправились в вынужденный неоплачиваемый отпуск.

Достижению соглашения препятствовало то, что республиканцы добивались годовой отсрочки финансирования реформы медицинского страхования, инициированной Б. Обамой. Сторонам удалось прийти к компромиссу лишь 16 октября 2013 года. Тогда был принят бюджет до 15 января 2014 года, а до 7 февраля повышен потолок госдолга [18].

Принятый бюджет на 2014-2015 финансовые годы позволил уменьшить негативный эффект так называемых «автоматических» бюджетных урезаний, установленных в марте 2013 г. и подвергшихся критике со стороны большинства политиков.

Соглашение знаменует улучшение отношений между республиканцами и демократами, которые контролируют соответственно Палату представителей и Сенат и которые оказались неспособны с 2011 года

добиться компромисса по вопросу о федеральных расходах и налогах.

Межпартийный компромисс, одобренный в середине декабря 2013 г. двумя палатами Конгресса, позволяет осуществить контроль за расходами на 2014 и 2015 финансовый годы и устраняет их автоматическое урезание, которое могло произойти с 1 января.

Договоренность предполагает сокращение государственных расходов в течение двух лет на \$63 млрд и сокращение государственного долга примерно на \$20 млрд [19].

После двух лет исторического падения федеральные расходы должны вырасти в 2014 году с \$967 млрд до \$1012 млрд и до \$1014 млрд в 2015. Проведение крупнейших реформ (пенсионные программы, социальная помощь) и изменение налогового кодекса отложено на неопределенное время.

Опубликованная финансовая отчетность американского правительства за 2013 год показала, что в последнем месяце 2013 года власти США сумели не только избавиться от дефицита федерального бюджета, но и достичь его профицита в 53 млрд долларов. При этом дефицит бюджета США за период с октября по декабрь 2013 года составил 174 млрд долларов, что на 41 % меньше результата аналогичного периода предыдущего года [20].

Таким образом, американский конгресс еще раз показал, что в критических ситуациях забота о национальных интересах превалирует и над партийными интересами. И парламент США умело использует свои полномочия.

Важная тенденция деятельности Конгресса США в области бюджетной политики, отмечаемая исследователями, заключается в том, что, начиная с бюджетной реформы 1974 года, в США «постепенно произошла «фискализация» (от англ. *fiscal*.) деятельности Конгресса» [21. Р. 149]. Специфика этого процесса состоит в том, что детальное рассмотрение и утверждение ежегодных бюджетных запросов администрации превратилось в основную сферу деятельности американских законодателей, отнимающую у них массу сил и времени. Согласно подсчетам американских аналитиков, девять десятых объема работы Конгресса приходится на бюджетный процесс. В нем задействовано большинство комитетов законодательного органа власти. По мнению американских экспертов, комитеты по бюджету и ассигнованиям обеих палат Конгресса являются

наиболее влиятельными и авторитетными на Капитолийском холме [3. P. 462, 469-470].

Ежегодно каждый законодатель, по меньшей мере, трижды голосует за тот или иной бюджетный документ [7].

Порядок деятельности конгресса регламентируется Конституцией США, отдельными законодательными актами. Помимо этого, Конституция наделила обе палаты американского Конгресса полномочиями по определению правил установления собственного регламента работы. [16].

Таковыми правилами в настоящее время являются Постоянные правила сената 1789 г. в редакции 1979 года [5] и Постоянные правила палаты представителей 1991 г., а также обычаи и прецеденты палат [6. С. 121-126].

Согласно Постоянным правилам сената 1789 г. в редакции 1979 года все совпадающие резолюции по бюджету (в порядке, установленном разделом 3(а), (4) Закона о бюджете 1974 г.), а также все другие материалы, направляемые в Комитет согласно требованиям титулов III и IV указанного Закона, в том числе все послания, петиции, прошения и материалы, относящиеся к бюджету, направляются в Комитет по бюджету.

Указанный Комитет обязан:

- докладывать по тем вопросам и в том порядке, которые указаны в титулах III и IV Закона о бюджете 1974 г.;

- проводить систематические исследования, касающиеся воздействия на расходные статьи бюджета действующих законов и проектов законов и докладывать систематически о результатах таких исследований Сенату;

- запрашивать и анализировать результаты систематических исследований по налоговой политике с целью разработки координации налоговой политики и бюджетных расходов и докладывать систематически о результатах таких исследований Сенату;

- осуществлять постоянный контроль за деятельностью бюджетного управления Конгресса [5].

Несмотря на все многообразие законодательных актов, регулирующих американский бюджетный процесс, базовыми для его организации и осуществления (в современном виде) являются: Закон о бюджете и отчетности [10], принятый в 1921 г. и подвергшийся значительным изменениям в 1950 г. который определил статус президентского бюджета; Закон 1974 года «О контроле за бюджетом и замораживанием фондов» [17]; Закон 1985 г. о сбалансированном бюджете и чрезвычайных мерах контроля за бюджет-

ным дефицитом [13] и Закон 1990 года «О контроле над бюджетом» [11].

В 1990-е годы в эти законы были внесены многочисленные поправки, изменения и дополнения, которыми также руководствуются в настоящее время американские законодатели [15].

Закон 1974 года «О контроле за бюджетом и замораживанием фондов» оформил и регламентировал практику пересмотра исполнительной властью бюджетных решений Конгресса. Важной составной частью стали положения, препятствующие произвольному «замораживанию» бюджетных средств и их «перепрограммированию». В соответствии с названным Законом 1974 года главенствующая роль в бюджетном процессе сместилась со стадии составления проекта бюджета к стадии его рассмотрения.

Бюджетный закон 1974 г. установил пять основных параметров представляемого в Конгресс бюджетного документа на очередной финансовый год: а) общий уровень новых бюджетных полномочий (новые обязательства федерального правительства, определяемые в законодательном порядке, которые влекут за собой расходы по федеральному бюджету не только в будущем, но и в последующие финансовые годы, в ряде случаев учитывающие также расходы в текущем финансовом году); б) общую величину расходов по федеральному бюджету в будущем финансовом году; в) общую сумму доходов по федеральному бюджету в будущем финансовом году; г) величину бюджетного профицита (или дефицита); и д) размер долга федерального правительства [8].

Особенности бюджета США на 2014, 2015 годы установлены законом о бюджете и отчетности 2014 года [12] и законом о бюджете на 2014 и 2015 годы [14]. При этом следует отметить, что процедурные изменения в бюджетном процессе в Конгрессе США происходят постоянно, хотя масштабы и последствия изменений могут меняться из года в год. В целях продвижения своих бюджетных, экономических или политических целей как конгресс, так и президент периодически предлагают вносить изменения в федеральный бюджетный процесс.

Анализ американского законодательства показывает, что бюджетные полномочия Конгресса США имеют несколько форм, включая:

- выделение ассигнований, т.е. финансирование обязательств по текущим платежным операциям федеральных мини-

стерств и ведомств (должностные оклады, заработная плата и нетто-проценты);

- полномочия по проведению заемных операций, главным образом из фондов Министерства финансов США при текущих платежных операциях, которые выступают в виде промежуточных при начислении окладов и выплате заработной платы, уплате процентов и заключении контрактов;

- контрактные полномочия, которые позволяют министерствам и ведомствам в рамках выделенных финансовых средств заключать контракты на закупку товаров и оборудования, подписывать контракты на строительные работы и приобретение коммерческих помещений, зданий и земель;

- негативные (отрицательные) бюджетные полномочия, распространяемые на доходы федерального правительства от его «предпринимательской» деятельности (продажа почтовых марок Почтовым ведомством США, входных билетов в национальные парки, реализация продуктов лесозаготовок на федеральных землях и т.п.) [8].

В ходе бюджетной реформы кардинальные изменения были внесены в процедуру выработки бюджетного документа в обеих палатах парламента и сроки его прохождения через палаты. Теперь, с процедурной точки зрения, бюджет в Конгрессе рассматривается целиком, тогда как прежде доходная и расходная части рассматривались изолированно друг от друга. Но самое большое значение бюджетной реформы 1974 года состоит в том, что она установила общее правовое поле, в рамках которого протекает современный бюджетный процесс в Конгрессе Соединенных Штатов Америки, общую систему бюджетных координат, которая включает основные бюджетные понятия, используемые в официальных бюджетных документах как законодательной, так и исполнительной ветвей власти. Наиболее важной из них является категория «показатель бюджетных полномочий», которая заметно отличает формат американских бюджетных документов от категориального аппарата, используемого в бюджетных документах других развитых стран мира (в том числе и в нашей стране). По существу, в рамках бюджетного процесса в Конгрессе Соединенных Штатах Америки именно этот показатель является основным. Конгресс не вводит в действие бюджет как таковой, он предоставляет полномочия расходовать средства для определенных целей, утверждая показатели бюджетных полномочий, а на их основе – показатели бюджет-

ных расходов. Получатели же бюджетных средств самостоятельно определяют объем их расходования в течение установленного периода для достижения поставленных целей. При этом остаток неизрасходованных бюджетных полномочий не переходит в общий показатель бюджетных полномочий в следующем году или в последующие финансовые годы. В результате создаются объективные возможности для «виртуализации» бюджетного процесса, при которой получатели бюджетных средств имеют простор для маневра финансовыми средствами при составлении графика распределения бюджетных полномочий по конкретным финансовым годам [2. С. 26].

Другой важнейшей категорией американского бюджетного процесса, также введенной в результате бюджетной реформы 1974 года, является категория «базового бюджета» (baseline). Ее суть в том, что бюджетные аналитики федеральных органов исполнительной власти при разработке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год берут структуру последнего исполненного федерального бюджета и проецируют ее неизменной на последующие финансовые годы. Таким образом, при составлении проекта бюджета уполномоченные государственные органы исходят из уже принятых обязательств, и их деятельность направлена, в первую очередь, на их выполнение. Это обеспечивает преемственность американской бюджетной политики.

Особое внимание в результате бюджетной реформы 1974 года отводится бюджетным комитетам палат Конгресса Соединенных Штатов Америки как структурам, формулирующим фискальную политику законодательной власти в виде бюджетной резолюции Конгресса. Объем их полномочий чрезвычайно широк и в этом аспекте представляет интерес сравнительное исследование с полномочиями соответствующих профильных комитетов палат Федерального Собрания Российской Федерации [2. С. 26].

Такое сравнение позволяет сделать вывод, что в отличие от бюджетного комитета верхней палаты российского парламента, бюджетный комитет американского сената (еще в соответствии с Законом 1974 года) реализует такие важнейшие полномочия, как постоянные собственные исследования воздействия налоговых доходов, бюджетных расходов и периодическое информирование об этом Сената, мониторинг и

оценка на постоянной основе выполнения Бюджетным управлением Конгресса своих функций, а также ряд других полномочий «аналитико-прогностического характера», дающих полное и независимое (от исполнительной ветви власти) представление о разрабатываемой и принимаемой бюджетной политике.

Закон 1990 года, заменил процедуру автоматического секвестра на механизм «гибких» бюджетных сделок [11]. Названный закон ввел систему ограничений, распространявшихся как на показатели бюджетных полномочий, так и на показатели бюджетных расходов, в рамках «платы по мере получения» («pay-as-you-go») и, тем самым, оказался достаточно эффективным инструментом контроля над федеральным бюджетом со стороны высшего законодательного органа власти Соединенных Штатов Америки.

Закон 1996 года «О постатейном президентском вето» представляет собой самое большое изменение в балансе сил законодательной и исполнительной ветвей власти после 1974 года [7]. Возможно, этот закон с течением времени привел бы к серьезному изменению в полномочиях исполнительной и законодательной ветвей власти в Соединенных Штатах Америки, но им нарушались сами основы американской Конституции, поэтому 25 июня 1998 года решением Верховного Суда Соединенных Штатов Америки Закон 1996 года был отменен как неконституционный.

К законодательному уровню нормативного регулирования относится часть Свода законов Соединенных Штатов Америки (U.S. Code), посвященная «президентскому

бюджету». Она включает нормы, очень подробно регламентирующие деятельность Президента и его администрации по составлению проекта бюджета и представлению его в Конгресс. Таким образом, несмотря на отсутствие в Конституции Соединенных Штатов Америки норм, детально регулирующих бюджетный процесс, на законодательном уровне осуществлена серьезная проработка всех этапов и стадий бюджетного процесса, что свидетельствует о пристальном внимании американских законодателей к рассматриваемой сфере и, как показывает практика, служит залогом реализации продуманной бюджетной политики [7].

Многоступенчатый порядок прохождения бюджетно-финансовых вопросов через Конгресс США служит эффективным средством контроля за расходованием государственных средств.

Основной задачей бюджетно-финансового контроля Конгресса США является обеспечение баланса между доходной и расходной частями бюджета. При подготовке проекта совпадающей резолюции по бюджету бюджетные комитеты палат проводят слушания и могут вызывать по своему усмотрению для дачи свидетельских показаний членов Конгресса, а также представителей регионов, министерств и ведомств, общественных организаций.

Рассматривая в целом вопрос о бюджетно-финансовом контроле, следует отметить весомость позиций Конгресса США, который жестко контролирует не только формирование, но и исполнение бюджета, опираясь на широко разветвленную систему собственных вспомогательных органов [1 С. 19-26].

Литература:

1. Баренбойм П., Гаджиев Г., Лафитский В., Мау В. Конституционная экономика. М., 2005.
2. Веремеева О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки: сравнительно-правовое исследование / Автореф. дис... канд. юрид. наук. Москва, 2012.
3. Grosedose T., Stewart III Ch. The Value of Committee Seats in the House. 1947–1991 // American Journal of Political Science. 1998. April.
4. Захаров П.В. О бюджетном процессе в США // <http://www.riss.ru>.
5. Постоянные правила сената США // <http://constitutions.ru>.
6. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / Под ред. О. А. Жидкова. М., 1993.
7. Травкина Н.М.. Бюджетный процесс в Конгрессе США: Законодательные нормы и современные формы их реализации / Диссертация ... доктора политических наук: 23.00.02. М., 2003.
8. Травкина Н.М. Современные особенности законодательного бюджетного процесса в США // <http://www.iskran.ru>.
9. American Taxpayer Relief Act of 2012 // finance.senate.gov.
10. Budget and Accounting Act // www.uscode.house.gov.
11. Budget Enforcement Act of 1990 // www.uscode.house.gov.

12. Budget and Accounting Transparency Act of 2014 // <http://budget.house.gov>.
13. The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act // www.uscode.house.gov.
14. Biennial Budgeting and Enhanced Oversight Act of 2014 // <http://budget.house.gov>.
15. Budget Enforcement Act of 1990 // www.uscode.house.gov.
16. Constitution of the United States // <http://constitutionus.com>.
17. Congressional Budget and Impoundment Act // www.uscode.house.gov.
18. <http://top.rbc.ru/economics/18/01/2014/900105.shtml>
19. <http://www.bfm.ru/news/239517?doctype=news>
20. <http://www.bfm.ru/news/243055?doctype=news>
21. Loomis B. The Contemporary Congress. N.Y., 1996.

THE U.S. CONGRESS IN THE BUDGET PROCESS: CHALLENGES AND SPECIFIC FEATURES

The article based on the U.S. regulations and literature analyses the procedure of the budget and financial control in the U.S. Congress. The budgetary powers of the U.S. Congress and the relationship between Congress and the U.S. President and Congress and other Federal authorities of the United States are examined on this basis.

The article shows that at the turn of 2012-2013 in the U.S. Congress saw the discussion about the so-called fiscal cliff representing a fairly significant consolidation of the Federal budget of the USA (starting from January 1, 2013 it was planned to raise a number of taxes, while simultaneously reducing a number of budget items totaling more than 600 billion dollars).

The violent nature of the struggle in Congress was evidenced by the fiscal crisis which forced 800 thousand officials to go on unpaid leave in October 2013.

However, as shown in the article, the US Congress has shown once again that in critical situations the concern about the national interest prevails in Congress over partisan interests.

Tembulat Saralpov,
Master's Course Student, Department of
Legal Support for Administrative Work, MGIMO
(University) under the Ministry for Foreign
Affairs of Russia under the MFA of Russia

Ключевые слова:

парламентаризм, парламентское право, представительная власть, парламентские процедуры; бюджетный контроль, финансовый контроль

Keywords:

parliamentarianism, parliamentary law, representative government, parliamentary procedures; budgetary control, financial control

References:

1. Barenbojm P., Gadzhiev G., Lafitskij V., Mau V. Konstitucionnaja jekonomika [Century Constitutional economy]. M., 2005.
2. Veremeeva O.V. Bjudzhetnyj process v Rossijskoj Federacii i Soedinennyh Shtatah Ameriki: sravnitel'no-pravovoe issledovanie [Budgetary process in the Russian Federation and the United States of America: comparative legal study] / Avtoref. dis... kand. jurid. nauk [The thesis abstract on competition of a scientific degree of the candidate of jurisprudence]. M., 2012.
3. Grosedose T., Stewart III, Ch. The Value of Committee Seats in the House. 1947-1991 // American Journal of Political Science. 1998. April.
4. Zaharov P.V. O bjudzhetnom processe v SShA [About the budget process in the USA] // <http://www.riss.ru>.
5. Postojannye pravila senata SShA [Standing rules of the Senate of the USA] // <http://constitutions.ru/archives/7743>.
6. Soedinennye Shtaty Ameriki: Konstitucija i zakonodatel'nye akty [United States of America: the Constitution and legislative acts] / Ed. by O. A. Zhidkov. M., 1993.
7. Travkina N.M. Bjudzhetnyj process v Kongresse SShA: Zakonodatel'nye normy i sovremennye formy ih realizacii [The Budget process in the U.S. Congress : Legislation and modern forms of their realization] / Dissertacija ... doktora politicheskikh nauk: 23.00.02 [The thesis on competition of a scientific degree of the doctor of political science]. M., 2003.

8. Travkina N.M. Sovremennye osobennosti zakonodatel'nogo bjudzhetnogo processa v SShA // [Modern features of the legislative budget process in the USA] // <http://www.iskran.ru>.
9. American Taxpayer Relief Act of 2012 // finance.senate.gov.
10. Budget and Accounting Act // www.uscode.house.gov.
11. Budget Enforcement Act of 1990 // www.uscode.house.gov.
12. Budget and Accounting Transparency Act of 2014 // <http://budget.house.gov>.
13. The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act // www.uscode.house.gov.
14. Biennial Budgeting and Enhanced Oversight Act of 2014 // <http://budget.house.gov>.
15. Budget Enforcement Act of 1990 // www.uscode.house.gov.
16. Constitution of the United States // <http://constitutionus.com>.
17. Congressional Budget and Impoundment Act // www.uscode.house.gov.
18. <http://top.rbc.ru/economics/18/01/2014/900105.shtml>
19. <http://www.bfm.ru/news/239517?doctype=news>
20. <http://www.bfm.ru/news/243055?doctype=news>
21. Loomis B. The Contemporary Congress. - N.Y., 1996.