

*Д. М. КАЛАНОВ, К. А. ЖИРЕНЧИН*

## **РОЛЬ КОНГРЕССА И ЕГО ОРГАНОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ США**

Основа современного бюджетного процесса США заложена Законом о бюджете Конгресса и контролю импаундментов 1974 года [1]. С того времени, он претерпел некоторые изменения, касающиеся, в основном, выработки механизма борьбы с бюджетными дефицитами. После сдачи бюджета Президентом в Конгресс, определяются основные направления бюджетно-финансовой политики, устанавливаются базовые параметры бюджета. «Конгресс рассматривает и определяет общие размеры основных бюджетных показателей и только потом приступает к рассмотрению вопроса о расходах и ассигнованиях по отдельным программам и статьям» [2].

Основой для рассмотрения бюджета является президентский проект бюджета. Также прилагаются доклады Бюджетного управления Конгресса (СВО). Принятие бюджетной резолюции устанавливает уровень доходов и расходов, дефицита на новый финансовый год и на пять следующих фискальных лет. Устанавливаются национальные приоритеты по различным бюджетным сферам. Так, в бюджете 2010 г. «Новая эра ответственности. Возрождение американского обещания», главное внимание уделяется финансовому кризису, созданию рабочих мест, растущему дисбалансу национального благосостояния, образованию, здравоохранению, инфраструктуре и т.д. [3]. По каждому из направлений устанавливаются лимиты средств, установление таких ограничений проводится Бюджетными комитетами Палаты представителей и Сената.

При подготовке проекта совпадающей бюджетной резолюции Бюджетные комитеты обеих палат проводят слушания и могут вызывать по своему усмотрению членов Конгресса, представителей штатов, министерств, агентств и общественных организаций. До 25 февраля все комитеты палат Конгресса должны представить бюджетным комитетам свои оценки проекта бюджета, не выходя за рамки установленной компетенции.

В докладах Бюджетных комитетов Сената и Палаты представителей по совпадающей резолюции должны быть отражены следующие показатели:

- 1) сравнение оценок доходной части бюджета;
- 2) сравнение оценок общей суммы бюджетных расходов, новых статей бюджетных расходов, займов и долговых обязательств;
- 3) оценка по каждому из основных бюджетных показателей общей суммы бюджетных расходов, соответствующих уровней новых статей бюджетных расходов и действующих финансовых программ;
- 4) определение соотношения различных видов федеральных расходов;
- 5) экономическое прогнозирование и цели бюджетных расходов;
- 6) прогнозы бюджетного развития на предстоящее пятилетие;
- 7) обоснование существенных изменений на уровне финансовой помощи штатам и местным органам власти;

8) указание информации, на основе которой Бюджетные комитеты формулировали свои выводы.

Бюджетное законодательство подчеркивает необходимость постоянных контактов и консультаций Бюджетных комитетов с другими комитетами обеих палат по вопросам подготовки, принятия и исполнения бюджета, прежде всего стремясь к обеспечению сбалансированного бюджета.

На основе докладов Бюджетных комитетов комитеты обеих палат делают итоговые заключения, причем особое значение имеют заключения Комитетов по апроприациям, Комитета путей и средств Палаты представителей и Комитета по финансам Сената, отвечающих, соответственно, за определение дискреционных расходов и финансирование федеральной казны. Нужно отметить, что создание Бюджетных комитетов явилось положительным сдвигом в структуре органов Конгресса и дало возможность успешно конкурировать с президентской стороной в «бюджетных баталиях».

После завершения работы над бюджетными программами комитетов Палаты представителей и Сената, проводится бюджетное согласование, цель которого – довести уровень суммарных

доходов и расходов федерального бюджета до показателей, установленных в бюджетной резолюции. Обычно, все законы о бюджетном согласовании различных комитетов сводятся в один суммарный закон о бюджетном согласовании. Одно из требований по утверждению закона о бюджетном согласовании заключается в его нейтральности по отношению к дефициту.

Бюджетная реформа 1974 г., направленная на расширение полномочий Конгресса в бюджетном процессе, создала Бюджетное управление Конгресса (СВО). Главное его назначение – снабжать Конгресс независимой аналитической информацией по финансово-экономическим вопросам, давать оценку президентским приоритетам, анализировать исполнение финансовых программ, проверять предоставленные данные Офисом менеджмента и бюджета (OMB). Ежегодно Бюджетное управление Конгресса готовит 40–50 специальных докладов, в соответствии с запросами законодателей. Также Бюджетное управление Конгресса оценивает стоимость новых правительственных программ.

Генеральное управление по бухгалтерскому учету (GAO) было создано, в соответствии с бюджетным актом 1921 года [4] и на протяжении долгого времени являлся главным аналитическим и контрольным органом законодательной власти. В настоящее время его основной функцией является контроль за расходами правительства, т.е. в системе государственной власти он выступает в роли органа финансового контроля и является одной из главных структур, контролирующей исполнение бюджета. Кроме того, Генеральное управление по бухгалтерскому учету имеет аналитические функции – оценивает бюджетные запросы Администрации Президента относительно общих расходов и доходов, исследует влияние осуществляемых программ на экономическую и социально-политическую ситуацию в стране [5]. Генеральное управление по бухгалтерскому учету пользуется большим

влиянием как в среде исполнительной власти, так и у законодательной. Управление обладает достаточно значительной долей автономии и пользуется определенной независимостью от обеих ветвей власти.

Исследовательская служба Конгресса (CRS) была создана в 1909 г. и долгое время называлась Справочной службой библиотеки Конгресса, в 1970 г. она была преобразована и получила свое новое название. Основными задачами Службы является разработка рекомендаций и помощь комитетам Конгресса по исследованию и оценке законодательных предложений, определение их целесообразности и анализ альтернативных предложений.

Подводя итог обзору Конгресса и его органов, участвующих в бюджетном процессе, можно добавить, что в настоящее время стало нормой привлечение частных советников, что привело к созданию различных «экспертных советов», т.е. для помощи законодателям привлекаются ученые, политики, представители бизнеса, высококвалифицированные специалисты из различных областей. В результате, можно сделать вывод, что в настоящее время информационно-аналитическая и профессиональная база Конгресса достаточно сильна, чтобы на равных соперничать с исполнительной властью за лидерство в бюджетном процессе и играть отведенную роль в системе сдержек и противовесов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974. Public Law 93-344; 88 Stat. 297-339; July 12, 1974, Titles I-X.
2. Keith R. "Introduction to the Federal Budget Process" CRS Report for Congress, March 7, 2008.
3. Public Law 111-5–Feb. 17, 2009 123 Stat. 115 note. American Recovery and Reinvestment.
4. Budget and Accounting Act of 1921. Public Law 67-13; 42 Stat. 20-27; June 10, 1921.
5. Schick A. "The Federal Budget: Politics, Policy, Process". The Brookings Institution, Washington, 2000.

Поступила 3.03.2010г.