

РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ И БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Геннадий Николаевич Селезнев

Новый российский парламент вот уже на протяжении восьми лет осуществляет свои конституционные полномочия. По историческим меркам это небольшой, но все же вполне достаточный срок для того, чтобы по итогам его работы определить, существует ли вообще сегодня в России парламентаризм.

Для ответа на этот вопрос важно уточнить само понятие «парламентаризм» применительно к российским реалиям. Это понятие первоначально возникло в Западной Европе, и под парламентаризмом обычно понимают ответственность правительства перед парламентом, полномочие парламента принимать законы страны, парламентский контроль за деятельностью правительства и других органов исполнительной власти. Кроме того, парламентаризм предполагает, что в каких-то чрезвычайных ситуациях парламент правомочен, опираясь на соответствующие конституционные нормы, уволить в отставку правительство или сместить избранного главу государства с его должности. Наконец, в русле парламентаризма парламент может, приняв соответствующий закон, изменить и полномочия судебной власти.

В странах с давно сложившимися устоями парламентаризма парламент контролирует правительство прежде всего через государственный бюджет и путем формирования состава правительства. Классический парламентаризм предполагает, что парламент, отнюдь не являясь верховной властью по отношению к другим ветвям власти, действует в рамках принципа разделения властей. При этом, будучи высшей законодательной и представительной властью в стране, этот государственно-политический институт пользуется особым почетом и авторитетом, рассматривается как воплощение демократии и инструмент коллективной политической воли избирателей в лице их полномочных депутатов, представляющих в своей совокупности весь народ.

Имея в виду все эти западные модели парламентаризма и исходя из собственного опыта работы в парламенте, в том числе на посту Председателя Государственной Думы Федерального Со-

брения Российской Федерации на протяжении уже двух созывов, я пришел к некоторым выводам и обобщениям. Глубоко убежден, что гражданам нашего общества, и прежде всего политикам, нужно знать и воспринимать все то лучшее, что имеется в многовековом опыте зарубежного парламентаризма. Некоторые из элементов этого опыта носят универсальный характер, поскольку парламент является (или по крайней мере должен быть) одним из важнейших институтов народовластия.

Сегодня законодательная и представительная власти действуют в условиях новой политической системы в нашей стране, формирующейся после принятия в 1993 году Конституции Российской Федерации. И одна из конституционных основ предполагает принцип разделения властей, что означает независимость и самостоятельность парламента в рамках его полномочий, определенных Основным Законом государства.

Среди этих полномочий основополагающим является полномочие палат Федерального Собрания рассматривать, принимать или отклонять федеральные законы, включая федеральные конституционные законы. Это кажется само собой разумеющимся, но не надо забывать об одной важной истине. Многие страны, в том числе и Россия, прошли длительный и тернистый путь, прежде чем добились того, чтобы законы издавались не верховной исполнительной властью, а обсуждались и принимались парламентом, другими законодательными и представительными органами.

За последнее десятилетие Государственная Дума рассмотрела и приняла сотни федеральных законов, непосредственно касающихся самых различных сторон нашего общества и направлений политики нашего государства. Большинство из них были одобрены Советом Федерации, утверждены Президентом Российской Федерации и вступили в силу. Тем самым законодатели играли и играют первостепенную роль в процессе преобразований в нашем обществе, создавая для них соответствующий правовой фундамент.

Между тем в общественном мнении в нашей стране, к сожалению, преобладает представление о том, что, мол, Государственная Дума безоглядно «печет» законы. Причем многие из них депутаты якобы делают явно «под себя», а жизнь людей от всего этого множества законов отнюдь не улучшается. Такие, достаточно массовые, настроения отнюдь не укрепляют основ парламентаризма в нашей стране и не прибавляют авторитета Государственной Думе. Но люди, облеченные властью, и тем более сами законодатели не должны игнорировать подобные настроения и закрывать на них глаза.

В связи с этим приходится признать, что, во-первых, ряд принятых и вступивших в действие федеральных законов недостаточно проработан как с точки зрения юридической техники, так и по существу. К тому же зачастую они не содержат эффективных механизмов их исполнения. Поэтому довольно часто законодателям приходится рассматривать новые законодательные инициативы о внесении изменений и дополнений в недавно принятые законы. Впрочем, частично это явление связано и с объективной необходимостью совершенствования текущего законодательства по мере развития тех или иных общественных процессов.

Во-вторых, и это, пожалуй, самое главное, – все наше общество страдает от явно неудовлетворительного исполнения уже принятых законов. Это, можно сказать, вековой недуг в нашей стране. Ведь не зря же в свое время было сказано, что жестокость российских законов смягчается их неисполнением. К этому стоит добавить, что в настоящее время не исполняются или плохо исполняются не только «жестокие», но и «добрые» законы. И эту ситуацию в сфере правоприменения законов и других нормативных актов нужно исправлять общими усилиями всей системе власти. Но как именно?

В недавние времена, при Советской власти, Советы народных депутатов были не только представительными органами. Статья 93 Конституции СССР гласила: «Советы народных депутатов непосредственно и через создаваемые органы руководят всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, обеспечивают их исполнение, осуществляют контроль за проведением решений в жизнь».

Такая конструкция государственной власти имела свою внутреннюю логику, но никак не сочеталась с моделью разделения властей, ставшей одной из основ ныне действующей Конституции Российской Федерации. Согласно этой Конституции ответственность за исполнение законов возложена прежде всего на исполнительные органы – Правительство Российской Федерации, федеральные министерства и ведомства, исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации,



а также на исполнительные органы местного самоуправления. Однако на практике исполнительная власть далеко не всегда и не во всех случаях обеспечивает надлежащее исполнение юридически вступивших в силу законов. Это и порождает во многих случаях негативное отношение значительной части нашего народа к законам, законодательной деятельности, а заодно и к Государственной Думе.

Контроль за исполнением законов в русле конституционного принципа разделения властей призвана осуществлять и судебная власть. В настоящее время судебная система в нашей стране переживает сложный период преобразования и модернизации. В силу целого ряда причин суды также оказываются не в состоянии во всех случаях обеспечивать своими решениями неуклонное выполнение действующего законодательства.

Немаловажно и то, что в процессе контроля над исполнением законодательства традиционно значительную роль в нашей стране играли органы прокуратуры. В настоящее время многие прерогативы этих правоприменительных органов, в том числе право осуществления прокурорского надзора за исполнением законов, пересматриваются и видоизменяются. В отношении целесообразности этих видоизменений существуют различные точки зрения и позиции. В любом случае проблема исполнения введенного в силу законодательства остается одной из самых насущных для обеспечения правопорядка и законности в России, и это имеет прямое отношение к состоянию и перспективам парламентаризма в нашей стране.

Особое значение имеет необходимость неуклонного исполнения закона при реализации федерального закона о федеральном бюджете на очередной год. Именно бюджеты всех уровней, и особенно общегосударственный бюджет, были и остаются сердцевинкой всей внутренней и внешней политики любого государства, и Россия не является здесь исключением.

В советское время государственный бюджет разрабатывался центральными государственными органами: Министерством финансов СССР, Госпланом СССР, центральными министерствами и ведомствами. Он согласовывался и фактически утверждался в руководящих органах правящей Коммунистической партии и только после этого выносился на формальное рассмотрение и утверждение сессией Верховного Совета СССР, а позднее – Съездом народных депутатов СССР. Официально в процессе принятия бюджета участвовали и исполнительные, и законодательные органы государства, но фактически всю бюджетную политику в Советском Союзе определяло высшее партийно-государственное руководство.

У этой, как ее принято называть, командно-административной системы были свои достоинства и недостатки. В верхушке партийно-государственной бюрократии уделяли большое внимание планированию законотворческой работы, качеству разрабатываемого законодательства, исполнению принятых законов. Однако сами законы по своему содержанию жестко регламентировали плано-распределительные отношения советской модели социализма. И хотя в самом Верховном Совете СССР, как и в Советах других уровней власти, было немало квалифицированных юристов и других специалистов, сама роль Советов как законодательных органов власти была в основном декларативной и сводилась главным образом к представительским функциям. Другими словами, законодательные органы по сравнению с исполнительными и тем более партийными органами играли второстепенную и уж явно несамостоятельную роль.

Между тем в странах, где парламентаризм является не красивым лозунгом, а пронизывает всю ткань политической системы, именно бюджет является той силой, с помощью которой парламент реально контролирует деятельность правительства. В целом можно с уверенностью утверждать, что активная роль парламента в формировании бюджетной политики и контроль высшего законодательного органа над исполнением бюджета – это одни из самых главных проявлений и действенных инструментов парламентаризма.

Что же изменилось в подготовке, рассмотрении, принятии и исполнении бюджета страны после того, как вступила в силу Конституция Российской Федерации? Как известно, в соответствии с Конституцией проект федерального бюджета в Государственную Думу представляет Правительство Российской Федерации. И потому, когда я слышу, что кто-то готов внести в Думу альтернативный бюджет, то в очередной раз приходится напоминать пункт «а» части первой статьи 114 Конституции: «Правительство Российской Федерации... разрабатывает



и представляет Государственной Думе федеральный бюджет...». Кроме Правительства, этого нельзя делать никому. Ни Президенту, ни депутатам, ни членам Совета Федерации.

Конечно же – это означает, что уже на старте бюджетного процесса исполнительная власть имеет явное преимущество перед властью законодательной. По предложениям Министерства финансов Правительство Российской Федерации определяет все основополагающие бюджетные параметры, включая структуру доходов и расходов главного финансового документа государства. К тому же свой проект федерального бюджета Правительство согласовывает с Президентом Российской Федерации. Таким образом, этот проект направляется в Государственную Думу, опираясь на объединенную мобилизацию политических ресурсов Президента и Правительства.

В самой Государственной Думе с самого начала ее деятельности в соответствии с Конституцией 1993 года в структуре думских комитетов одно из ведущих мест занял бюджетный комитет. В Думе первого и второго созывов он назывался Комитетом по бюджету, налогам, банкам и финансам. Столь обширная компетенция этого комитета предопределила его наибольшую численность по сравнению с другими комитетами Государственной Думы. В начале работы Государственной Думы третьего созыва депутаты приняли решение о преобразовании этого комитета в два комитета – Комитет по бюджету и налогам и Комитет по кредитным организациям и финансовым рынкам. Такая реорганизация была обусловлена стремлением депутатов к дальнейшему совершенствованию бюджетного процесса в нашей палате Федерального Собрания и необходимостью концентрации имеющихся ресурсов в Думе на бюджетной и тесно связанной с ней налоговой политике в рамках одного комитета. Но даже после разделения первоначального бюджетного комитета на два нынешний Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам является самым многочисленным по своему составу и насчитывает 50 человек.

В состав этого комитета на пропорциональной основе входят представители всех депутатских объединений в Государственной Думе, а также депутаты, не присоединившиеся ни к одной из фракций или депутатских групп. Среди членов комитета – целый ряд законодателей, проявивших себя видными финансистами, юристами, экономистами, депутатами с богатым опытом предшествующей практической деятельности. В течение последних лет комитет возглавляет А.Д. Жуков, который приобрел репутацию высокопрофессионального, исключительно работоспособного, ответственного и взвешенного в своих оценках и прогнозах законодателя. В Комитете по бюджету и налогам сложился сильный творческий коллектив специалистов и экспертов, которые осуществляют тщательную экспертизу буквально каждой строки проекта федерального бюджета на очередной год, занимающего сотни страниц.

Так что Государственная Дума в лице прежде всего ее Комитета по бюджету и налогам, всего депутатского корпуса, Аппарата Государственной Думы располагает весьма внушительными интеллектуальными, экспертными, организационными ресурсами для того, чтобы фактически на равных вести с Правительством профессиональное обсуждение проекта федерального бюджета на очередной год.

Впрочем, это равенство можно считать примерным, поскольку в исполнительной власти несравненно больше людских и финансовых ресурсов, а также специализированных экспертных центров по подготовке проекта федерального бюджета. Тем не менее молодой российский парламент уже набрал достаточную высоту для того, чтобы законодательная власть могла не просто принимать или отвергать правительственный проект, но и предметно обсуждать буквально каждый бюджетный параметр и при необходимости выдвигать свои альтернативные предложения. К тому же ряд прогнозов и расчетов думских бюджетников оказываются более точными и реалистичными, чем прогнозы правительственных аналитиков.

На первоначальных стадиях становления современного бюджетного процесса, начиная с 1994 года, этот процесс был в значительной степени неупорядоченным. Это сейчас все участники бюджетного процесса воспринимают как должное то, что Правительство Российской Федерации должно внести проект федерального бюджета на очередной год до 24 часов 26 августа текущего года, а Государственная Дума в свою очередь должна успеть рассмотреть этот проект в четырех чтениях до 15 декабря текущего года, иначе федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год не может вступить в силу.



А тогда, в 1994 году, когда все новые органы государственной власти только налаживали свои взаимоотношения после острейшего политического кризиса сентября – октября 1993 года, весь бюджетный процесс был в значительной степени разбалансирован. Проект федерального бюджета на 1994 год рассматривался на заседании Государственной Думы 15 апреля того же года, то есть тогда, когда очередной финансовый год давно начался.

После длительного обсуждения депутаты отвергли правительственный проект бюджета. Правительству было предложено в двухнедельный срок внести изменения в основные характеристики федерального бюджета на 1994 год в соответствии с рекомендациями Государственной Думы и представить на первое чтение проект бюджета с выделением бюджета на третий и четвертый кварталы 1994 года. В итоге проект бюджета на 1994 год в первом чтении Государственной Думе удалось принять только 11 мая 1994 года.

Во втором чтении бюджет-94 был принят, когда сам текущий финансовый год был в самом разгаре, – 8 июня. 22 июня депутаты рассматривали проект бюджета в третьем чтении. Проект соответствующего закона голосовался трижды и трижды не был принят. И лишь 24 июня, после повторного рассмотрения бюджета в третьем чтении, он был принят в целом. Четвертого чтения по закону о федеральном бюджете тогда не предусматривалось.

Что касается прохождения в Государственной Думе проекта федерального закона о федеральном бюджете на 1995 год, то его судьба оказалась не менее трудной. Этот законопроект впервые рассматривался в нашей палате Федерального Собрания, как говорится, «под занавес», то есть 21 декабря 1994 года. В этот день несколько поименных голосований по данному проекту не дали положительного результата. 22 декабря рассмотрение проекта федерального бюджета на 1995 год было продолжено, но и в этот день депутаты, проведя несколько туров голосований, так и не смогли прийти к согласию. В результате наша страна вошла в 1995 год без утвержденного на этот год федерального бюджета, и депутатам в спешном порядке пришлось принимать 23 декабря 1994 года Федеральный закон «О финансировании государственных расходов из федерального бюджета в первом квартале 1995 года». Такая нестабильность и неопределенность в бюджетном финансировании на федеральном уровне явно негативно сказывалась на всех сторонах общественно-политической жизни страны и усугубляла и без того бедственное положение миллионов россиян.

Об этих первоначальных этапах формирования бюджетной политики нашего государства приходится напоминать столь подробно для того, чтобы глубже осмыслить и оценить весь тот трудный путь упорядочения этого важнейшего направления государственной политики за последние годы. И, к чести Государственной Думы, нужно отметить, что именно парламент выступил инициатором упорядочения бюджетного процесса и подведения под него надежной законодательной базы.

Еще 20 июля 1994 года на заседании Государственной Думы был рассмотрен и в оперативном порядке принят сразу в трех чтениях Федеральный закон «О порядке рассмотрения и утверждения федерального бюджета на 1995 год». Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин наложил вето на этот закон, но работа законодателей в этом направлении была продолжена. Она увенчалась успехом в 1998 году, когда Государственная Дума приняла, Совет Федерации одобрил, а Президент Российской Федерации подписал Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Одновременно с законодательным упорядочением всех стадий бюджетного процесса, причем не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях, депутаты Государственной Думы прилагали большие усилия к тому, чтобы федеральный бюджет был максимально структурированным в том, что касается его доходных статей и расходных ассигнований. Законодатели обоснованно полагают, что главный финансовый документ страны должен быть гласным, прозрачным и доступным не только для депутатов, но и для всех граждан по всем своим статьям за исключением закрытых, касающихся расходов на поддержание обороноспособности страны. Еще 23 декабря 1994 года, в последний день работы Государственной Думы первого созыва в период осенней сессии 1994 года, был в первом чтении принят федеральный закон о составе и структуре бюджетной классификации Российской Федерации. Окончательным результатом этих усилий депутатов Государственной Думы стало принятие в 1996 году Федерального закона «О бюджетной классификации». После при-



нения этого закона современный бюджетный процесс на федеральном уровне государственной политики в основном обрел свою законодательную основу.

Вместе с тем депутаты постоянно развивают бюджетное законодательство. Недавно вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации». Им, в частности, предусматривается, что законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации и представительные органы местного самоуправления при утверждении соответствующих бюджетов вправе производить дальнейшую детализацию объектов бюджетных классификаций, не нарушая общих принципов построения и единства бюджетной классификации Российской Федерации.

Все последние годы процесс рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год происходит в Государственной Думе в строгом соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Это – безусловное достижение российского парламентаризма, которое прямо работает на благо всего нашего общества. То, что ежегодно все сферы нашей общественной жизни получают, хотя и ограниченное по своим размерам, но все же более или менее гарантированное бюджетное финансирование, позволяет реально способствовать решению множества социально-экономических проблем современной России.

Сам бюджетный процесс теперь открывается важным официальным документом. 31 марта 2001 года в соответствии со статьей 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации В.В. Путин направил Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике на 2002 год». В этом документе глава государства определил свои бюджетные приоритеты. 26 августа 2001 года в Государственную Думу от Правительства Российской Федерации официально поступил проект федерального бюджета на 2002 год, после чего основные бюджетные параметры стали публичными.

С этого момента начинается активное давление на всех без исключения депутатов Государственной Думы, включая ее Председателя, со стороны множества отраслевых, региональных, ведомственных и иных интересов. Этот жесткий лоббистский прессинг ощущается практически ежедневно. Депутатам требуется большая стойкость и, прямо скажем, мужество для того, чтобы устоять от разных соблазнов, не поддаваться политическому и экономическому давлению, а иногда и открытому шантажу. При этом неизменной для депутатов остается задача стойко отстаивать и интересы своих избирателей, и общегосударственные интересы. Это очень непростая задача, и, как мне представляется, именно в бюджетных битвах проявляется способность того или иного депутата быть гибким политиком и одновременно государственным человеком.

О степени накала бюджетных схваток свидетельствует то, что на самых ответственных стадиях рассмотрения проекта федерального бюджета в зале заседаний присутствуют не только министр финансов, но и Председатель Правительства. Показательно, что даже Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин, который неоднократно демонстрировал свое неприятие Государственной Думы, счел необходимым прибыть на заседание Государственной Думы 5 декабря 1997 года и призвать депутатов принять в первом чтении проект федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год». Большинство депутатов тогда прислушались к призыву Президента, и этот закон был принят в первом чтении. Впрочем, между Президентом Б.Н. Ельциным и большинством депутатов Государственной Думы второго созыва продолжало сохраняться острое политическое противоборство по ключевым вопросам бюджетной политики. В силу этого закон о федеральном бюджете на 1998 год был принят в целом лишь в марте 1998 года.

Попутно отмечу, что Президент Российской Федерации В.В. Путин по сравнению со своим предшественником на посту главы государства значительно больше внимания уделяет как самой бюджетной политике, так и взаимодействию по этому направлению с Государственной Думой. Во время встреч с руководством нашей палаты Федерального Собрания, с лидерами депутатских объединений он часто обсуждает ход и перспективы прохождения федерального бюджета в парламенте.

Важным элементом бюджетного процесса стало тесное взаимодействие Государственной Думы со всеми другими участниками этого процесса – Правительством Российской Федерации, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителями Пре-



зидента Российской Федерации. Было решено не дожидаться, когда проект федерального бюджета пройдет все четыре чтения в Государственной Думе и поступит в Совет Федерации. Законодатели обеих палат Федерального Собрания, Правительство и Президент пришли к согласию, что необходимо уже на самых первых этапах рассмотрения проекта федерального бюджета на очередной финансовый год согласовывать свои бюджетные интересы и позиции в трехсторонней комиссии, созданной из представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства при участии президентской стороны. В этой комиссии, по сути, происходят своего рода досрочные согласительные процедуры, что позволяет заблаговременно снимать многие разногласия и по возможности не усложнять и без того сложные этапы рассмотрения федерального бюджета.

Значительную и все более активную роль в бюджетном процессе играет Счетная палата Российской Федерации. Как известно, Конституция Российской Федерации определила этому органу осуществлять контроль за исполнением федерального бюджета. Для того чтобы осуществлять эту конституционную прерогативу в полном объеме, необходимо активное участие Счетной палаты и в обсуждении правительственного проекта федерального бюджета. В силу этого Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает при рассмотрении этого проекта в первом чтении доклады Правительства Российской Федерации, содоклады Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам и второго профильного комитета (в настоящее время – это Комитет Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству), а также доклад председателя Счетной палаты Российской Федерации.

Вообще рассмотрение в Государственной Думе проекта федерального бюджета на очередной финансовый год – это ответственная, напряженная и тяжелая работа, в которую в течение четырех месяцев – с сентября по декабрь – вовлечены, по сути дела, все депутаты и все подразделения Аппарата нашей палаты Федерального Собрания. Мне как Председателю Государственной Думы приходится проводить оперативные рабочие совещания с руководителями депутатских объединений, председателями думских комитетов, отдельными депутатами для разрешения спорных вопросов и нахождения очень непростых компромиссов по тем или иным бюджетным позициям.

Особенно большая нагрузка ложится на депутатов – членов Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам и работников аппарата этого Комитета. В бюджетную страду многие из них работают сверхурочно и часто без выходных. Об объеме их работы свидетельствует хотя бы то, что в процессе подготовки бюджета на 2002 год к третьему чтению Комитет по бюджету и налогам рассмотрел свыше шести тысяч поправок, поступивших от депутатов.

Да и пленарные заседания, на которых рассматривается проект федерального бюджета, проходят с особо высокими трудозатратами депутатов. Я и мои коллеги – заместители Председателя Государственной Думы, ведущие эти заседания, непосредственно испытываем на себе повышенные политические страсти и обостренный эмоциональный накал в зале заседаний Государственной Думы. Нам приходится рассматривать и голосовать множество поправок, предлагаемых депутатами. А ведь за каждой из них – конкретная и неотложная проблема, в решении которой часто заинтересовано множество наших сограждан.

В результате заседания, на которых рассматривается проект бюджета в разных чтениях, как правило, относятся к числу самых продолжительных. Самый последний пример: заседание Государственной Думы 30 ноября этого года, на котором рассматривался проект федерального бюджета на 2002 год в третьем чтении, началось в 10 часов утра и, с небольшими перерывами, длилось до ночи, завершившись в 22 часа 40 минут. В результате бюджет был принят в третьем чтении, и незамедлительно началась подготовка к его рассмотрению в заключительном, четвертом чтении.

При оценке роли и места федерального бюджета в жизни государства и общества важно не только его своевременное принятие и вступление в силу, но и исполнение федерального бюджета. На этот счет в Конституции Российской Федерации содержится следующая конституционная норма в пункте «а» части 1 статьи 114 о том, что Правительство Российской Федерации «... разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета...».

Между тем на практике осуществление этой конституционной нормы связано с немалыми трудностями. Во-первых, это связано и с тем, что доходы в федеральный бюджет поступа-



ют в течение года неравномерно и в ряде случаев не совпадают с прогнозами Минфина. Во-вторых, Министр финансов Российской Федерации располагает полномочием осуществлять определенное перераспределение ассигнований, выделенных из средств федерального бюджета. В результате ассигнования по тем или иным бюджетным статьям в течение года выделяются весьма неравномерно. В-третьих, нередко бюджетные ассигнования и в центре, и в регионах расходуются не по назначению, что является прямым нарушением федерального закона о федеральном бюджете на текущий год. И наконец, несмотря на то, что Правительство Российской Федерации предоставляет поквартальные и годовые отчеты об исполнении федерального бюджета в Федеральном Собрании, депутаты Государственной Думы нередко выражают неудовлетворение недостаточностью получаемой от Правительства информации.

Большое содействие депутатам в осуществлении контроля за реализацией принятого ими закона о федеральном бюджете оказывает Счетная палата Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» этот орган финансового контроля ежеквартально по установленной форме представляет Федеральному Собранию Российской Федерации оперативный отчет о ходе исполнения федерального бюджета. В этом отчете должны приводиться фактические данные о формировании доходов и произведенных расходах в сравнении с утвержденными федеральным законом о федеральном бюджете на текущий год показателями за истекший квартал.

Как уже отмечалось, Правительство Российской Федерации представляет депутатам сведения об исполнении федерального бюджета. До последнего времени Государственная Дума рассматривала эту информацию и принимала соответствующие постановления. И только в этом, 2001-м, году Государственная Дума приняла уже не постановление, а отдельный, представленный Правительством Российской Федерации федеральный закон об исполнении федерального бюджета, как того требует статья 275 Бюджетного кодекса. Правда, на рассмотрение депутатов Правительство представило сведения об исполнении бюджета только за 1999 год. Как объяснил представитель Правительства, до вступления с 1 января 2000 года в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации большая часть требуемой по этому Кодексу информации не аккумулировалась и соответственно отчетность по ней не составлялась. И лишь теперь Правительством представлен в Государственную Думу отчет на основании выписок по счетам органов федерального казначейства, а также отчетов главных распорядителей средств федерального бюджета.

Поскольку на сей раз отчет Правительства об исполнении федерального бюджета имел статус федерального закона, он прошел рассмотрение во всех комитетах Государственной Думы. Кроме того, этот отчет прошел аудит Счетной палаты Российской Федерации. При обсуждении данного законопроекта выступили: заместитель Министра финансов – начальник Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации, заместитель Председателя Правительства – Министр финансов Российской Федерации, Председатель Счетной палаты Российской Федерации, Председатель Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам. Кроме того, в рамках процедуры, установленной Бюджетным кодексом Российской Федерации, выступил Генеральный прокурор Российской Федерации с информацией о том, насколько соблюдалась законность в бюджетных правоотношениях. Во всех выступлениях содержались конкретные замечания, раскрывались упущения, формулировались предложения по совершенствованию бюджетного процесса. В итоге был принят Федеральный закон «Об исполнении федерального бюджета за 1999 год», в котором впервые были обнародованы данные по фактическому исполнению всех статей доходов и расходов по сравнению с данными, утвержденными в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 1999 год». Будем надеяться, что тем самым положено начало еще одной важной парламентской процедуре по усилению парламентского контроля над исполнением федерального бюджета.

В настоящее время можно констатировать, что, хотя и не все, но многие механизмы бюджетного процесса на федеральном уровне законодательно отрегулированы. В то же время продолжают и будут продолжаться политические баталии вокруг бюджетных приоритетов, доходов и расходов федерального бюджета по существу. Левые, центристы и правые в Государственной Ду-



ме, различные профессиональные, региональные и социальные группы имеют свое видение бюджетной политики, источников доходов бюджета и приоритетов их расходования. В 2000–2001 годах такие политические силы, как «ЯБЛОКО» и КПРФ, выдвинули свои проекты концепций федерального бюджета на 2002 год, альтернативные правительственному проекту. Таковы реалии современной общественно-политической жизни в нашей стране, и это нормально для любого демократического общества, в котором есть множество различных интересов и позиций.

Но есть и общие для всех проблемы. Речь идет о дополнительных доходах в федеральный бюджет. Такого рода доходы в последние годы стали возникать прежде всего в связи с тем, что вследствие благоприятной мировой экономической конъюнктуры происходил рост отчислений в бюджет от экспорта российской нефти. Кроме того, федерально-налоговым органам удавалось повысить собираемость налогов и тем самым увеличивать размеры доходной части. Осенью 2001 года депутаты Государственной Думы добились от Правительства согласия на включение дополнительных доходов в размере 127 млрд. рублей в структуру проекта федерального бюджета на 2002 год. Тем самым законодатели стремились к тому, чтобы расходование Правительством и этих финансовых ресурсов стало подотчетным парламенту. Правда, позднее в связи с падением мировых цен на нефть Правительству удалось к третьему чтению убедить большинство депутатов в том, что дополнительные доходы можно будет распределять по бюджетным статьям только по мере их поступления. Однако в принципе проблема учета доходов государства в федеральном бюджете в полном объеме остается, и это одно из важных направлений дальнейшего совершенствования бюджетного процесса.

Есть и еще одна не столько технологическая, сколько политическая проблема в бюджетном процессе в Государственной Думе. Я имею в виду вопрос об обеспечении доступа всех депутатов к активному участию в формировании федерального бюджета, особенно в той его части, которая касается федеральных адресных инвестиционных программ и бюджетного финансирования конкретных объектов в тех или иных регионах. В этом году Правительство при подготовке бюджета на 2002 год к третьему чтению решило прежде всего взаимодействовать с проправительственными депутатскими объединениями, которые располагают в Думе третьего созыва достаточным большинством. Левые силы в Думе по существу оказались отсечены от взаимодействия с Правительством в процессе формирования инвестиционных программ по регионам. Такая явная дискриминация депутатов, не принадлежащих к проправительственным фракциям и депутатским группам, но отстаивающих жизненные интересы своих избирателей, вызвала у них справедливое негодование. Правительство не должно забывать, что депутаты представляют не только те или иные партии, но и свои избирательные округа в регионах, которые, так же как и другие регионы, остро нуждаются в бюджетной финансовой поддержке. Мы все живем в одной стране – России, и парламент, и правительство никогда не должны упускать из виду общегосударственные интересы. На это обратил внимание и Президент Российской Федерации В.В. Путин, который на очередной рабочей встрече с руководством Правительства 3 декабря подчеркнул, что при прохождении федерального бюджета в Государственной Думе экономический блок Правительства должен плотнее работать со всеми фракциями и депутатскими группами, не допускать «торговли».

И все же, несмотря на все проблемы и трудности в бюджетном процессе, именно благодаря Государственной Думе в окончательном своем виде федеральный бюджет на очередной финансовый год приобретает гораздо большую социальную направленность по сравнению с первоначально вносимым правительственным проектом. Депутатам удается добиваться увеличения бюджетных ассигнований на программы социальной защиты населения, сферы образования, науки, культуры, здравоохранения, повышение денежного содержания военнослужащих и финансовой помощи регионам. И в этом тоже наглядно и предметно воплощается российский парламентаризм, позволяющий активнее решать насущные проблемы общества.

В то же время многие депутаты считают, что в федеральном бюджете на протяжении всех последних лет слабо представлена его инвестиционная составляющая в том, что касается государственных капиталовложений в различные отрасли и сектора экономики. Большую озабоченность



депутатов вызывают и проблемы исполнения федерального бюджета, включая бюджетное финансирование повышения в регионах заработной платы работникам бюджетных отраслей.

В целом, я думаю, многие мои коллеги в Государственной Думе согласятся со мной в том, что парламент еще далеко не в полной мере осуществляет свой контроль над формированием и исполнением федерального бюджета. Но очевидно и то, что это конституционное полномочие парламента в современной политической системе России постепенно развивается. И мы, депутаты Государственной Думы, будем и впредь настойчиво работать во имя повышения доходной части федерального бюджета, увеличения бюджетных расходов государства на те задачи, решения которых ждут от государства наши граждане, а также обеспечения рачительного и эффективного расходования денег наших налогоплательщиков.

В целом рассмотрение и принятие в Государственной Думе федерального бюджета на очередной финансовый год является одним из ключевых проявлений парламентаризма в политической системе современной России, когда исполнительная и законодательная власти активно участвуют и взаимодействуют в формировании бюджетной политики государства. Своевременное принятие Государственной Думой федерального закона о федеральном бюджете является значительным вкладом парламентариев в решение насущных проблем нашего народа и поддержание общественно-политической стабильности в Российской Федерации.