

Ермоленко А.С.<sup>1</sup>

# БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ КОНСТИТУЦИЯХ

## Важность бюджета и бюджетного процесса жизни общества

Пытаться выразить принципиальную роль государственного бюджета в функционировании государства своими словами, пытаться найти новые аргументы для доказательства очевидного — означает лишь упражняться в красноречии и увеличивать количество слов, сказанных на эту тему. С другой стороны, современный формат научного труда не позволяет полностью обойти вниманием важность рассматриваемого предмета, каким бы он был. В тщетной попытке избежать банальности прибегнем к цитированию в качестве иллюстрации.

Алексис де Токвиль, французский путешественник, создавший в своем произведении «Демократия в Америке» картину американской государственной и общественной жизни второй четверти XIX века, рассуждая о роли государственного бюджета и пытаясь сравнить успешность его использования в различных странах, писал: «Производит ли страна впечатление процветающей державы; после выплаты налогов государству остается ли у бедного достаточно средств для жизни и сохраняет ли богатый те излишки, которые и делают его богатым; и тот и другой производят ли впечатление людей, довольных судьбой; стремятся ли они постоянно улучшать свою жизнь одновременно заботясь о том, чтобы промышленность не знала недостатка в капиталовложениях для своего развития и чтобы было куда вкладывать капиталы, — ответы на эти вопросы и есть те характеристики, к которым при отсутствии нужных документов можно прибегнуть, дабы узнать, в каком соотношении находятся государственные расходы, оплачиваемые народом, со средствами, которыми народ владеет»<sup>2</sup>.

Еще одна цитата. Русский государствовед А.Д. Градовский, описывая общую ситуацию во Франции накануне Великой Французской Революции, свидетельствует: «Неккер<sup>3</sup> был поставлен в необходимость если не принять решительные меры, то раскрыть стране истинное положение вещей. Последняя цель была достигнута изданием, в 1781 году, знаменитого отчета о финансах (*compte rendu*). «Отчет» произвел потрясающее впечатление. В первый раз читающее общество увидело действительное положение финансов; в первый раз оно увидело также, куда идут налоги и подати, и как пенсии, синекюры, высокие оклады и разные выдачи придворным и знати поглощают государственные средства»<sup>4</sup>. Полное расстройство государственных финансов стало одной из главных причин революции: с момента первого опубликования *compte rendu* (фактически, отчета о состоянии бюджета) до момента штурма Бастилии прошло всего 8 лет.

Приведенные отрывки подводят к пониманию того, что государственный бюджет с давних пор и до сегодняшнего дня является своеобразным нервным узлом взаимоотношений человека, общества и государства. Правильно выстроенные бюджетные отношения могут способствовать процветанию государства, тогда как нежелание или неспособность надлежащим образом наладить функционирование финансов могут привести страну к бесконечной череде революций и государственных переворотов. Бюджетный процесс в широком смысле есть правовая форма функционирования государственных финансов, то есть система норм, тот способ, с помощью которого как раз и выстраиваются эти отношения.

## Финансы, бюджет и бюджетный процесс в зарубежных конституциях

Известно, что конституционное право как отрасль и, тем более, как наука не может похвастаться такой же длительной историей развития, как, скажем, гражданское, уголовное или административное право. Да, феномен британской конституции как конгломерата юридических норм появился и начал развиваться много веков назад, но первая писаная конституция, конституция в современном, формально-юридическом понимании, датируется сентябрем 1787 г., датой завершения работы Филадельфийского Конвента, разработавшего и принявшего Конституцию Соединенных Штатов Америки. На том этапе развития общества, даже самого передового, государственные деньги не играли той существенной роли во всех практически сферах жизни общества, которую они играют сейчас. Еще не было понятия социальной сферы, не было высоких технологий и баснословной стоимости наукоемких исследований, капитализм только становился на ноги — никто не страдал от кризисов перепроизводства, не действовали законы, приводящие в действие «волны Кондратьева», гонка вооружений была просто невозможна, не было естественных монополий в современном понимании. Государство нуждалось в деньгах фактически лишь для того, чтобы содержать самое себя, чиновников. Недаром те же Соединенные Штаты, задолжав иностранным державам за время Войны за независимость в Северной Америке свыше 77 млн. долларов при доходной части федерального бюджета чуть более чем 4,4 млн., приняли доктрину бездефицитного бюджета А. Гамильтона и ликвидировали этот громадный внешний долг менее чем за полвека<sup>5</sup>. В мирное время государственный бюджет имел не так много расходных статей и не был тем камнем преткновения политической и экономической жизни общества, каким является сейчас. Госу-

<sup>1</sup> Ермоленко Александр Сергеевич — аспирант МГЮА.

<sup>2</sup> Токвиль Алексис де Демократия в Америке: Пер. с франц. / Предисл. Гарольда Дж. Ласки. — М.: Весь Мир, 2000. — С. 176.

<sup>3</sup> Жак Неккер (1732—1804), французский финансист и государственный деятель, министр финансов в правительстве Людовика XVI.

<sup>4</sup> Градовский А.Д. Государственное право важнейших европейских держав. — Т. 1 // Часть историческая. — СПб., 1886. — С. 417.

<sup>5</sup> Государственный долг был ликвидирован в правление президента Э. Джексона: 1829—1837 гг. // Травкина Н.М. Бюджетный процесс в Конгрессе США: законодательные нормы и современные формы их реализации. — М., 2002. — С. 34.

дарства могли позволить себе не иметь подоходных налогов<sup>1</sup>, казна наполнялась в основном за счет таможенных платежей. Возражение состоит в том, что «бюджетные бои» общин и Короны — движущая сила британского конституционализма, парламентская власть кошелек, его краеугольный камень. Конечно, это так. Но в те времена это был скорее вопрос личной свободы — «не отдавать своих денег», а не вопрос функционирования общества как системы.

Естественно, бюджетный процесс в Конституции США почти не получил отражения, были вопросы важнее: право народа хранить и носить оружие, билли об опале или выдача каперских свидетельств.

Однако с течением последних двух веков общественной жизни усложнилась настолько, что некоторые вопросы стало возможно решить лишь при активном участии государства, при условии его прямого или весьма опосредованного, но необходимого вмешательства в экономическую сферу. Значимость средств, аккумулируемых и используемых государством, неуклонно росла, процесс их сбора, распределения и использования становился все более важным, более сложным, все подробнее регулировался правом. Это привело к появлению норм о бюджете и финансах в конституциях, на самом верху нормативной пирамиды. В послевоенных, а тем более — в современных, конца XX века, конституциях, это стало общим правилом, рассматриваемая сфера стала обязательной для конституционного регулирования. Убедиться в этом можно в результате даже самого поверхностного анализа.

#### Анализ конституционных актов

Основной закон Федеративной Республики Германии 1949 г. включает в себя раздел X, именуемый «Финансы», в его статьях 110—114 мы видим довольно подробное и объемное регулирование основ бюджетного процесса на федеральном уровне. Среди них следующие принципиальные положения: «Все доходы и расходы Федерации должны включаться в бюджет... Доходы и расходы должны быть сбалансированы в бюджете<sup>2</sup>». «Бюджет утверждается бюджетным законом на один или несколько лет; в последнем случае он утверждается отдельно на каждый год до начала первого отчетного года. Этот закон может предусматривать, что некоторые главы бюджета будут иметь различную продолжительность действия по годам»<sup>3</sup>. «Законопроект о бюджете должен содержать лишь положения, относящиеся к доходам и расходам Федерации и к продолжительности его применения»<sup>4</sup>. «Сверхбюджетные и внеплановые расходы должны быть одобрены федеральным министром финансов. Они могут быть разрешены только в случаях непредусмотренной и неотложной необходимости»<sup>5</sup>. «Законы, увеличивающие предложенные Федеральным правительством бюджет-

ные расходы, которые включают в себя новые расходы или допускают их в будущем, нуждаются в согласии Федерального правительства. Это же относится и к законам, содержащим уменьшение поступлений или допускающим это уменьшение в будущем. Федеральное правительство может потребовать, чтобы Бундестаг отложил голосование по таким законам. В этом случае Федеральному правительству предоставляется шестинедельный срок для дачи Бундестагу своего мнения»<sup>6</sup>. Помимо процитированных положений упомянутые статьи содержат нормы, описывающие порядок финансирования федеральных расходов, в случае если бюджет на очередной год не утвержден<sup>7</sup>, а также принципиальные положения о бюджетном финансовом контроле и Федеральной счетной палате<sup>8</sup>.

Регулирование интересующей нас сферы в Конституции Итальянской Республики 1947 г. гораздо менее детальное, но в то же время присутствуют положения о ежегодности бюджета и закона об исполнении бюджета, временном исполнении бюджета, а также об органе, контролирующем его исполнение — Счетной палате<sup>9</sup>. Кроме того, итальянская конституция содержит нормы, которые более примечательны, исходя из целей данной работы, — нормы о законодательном бюджетном процессе. Статья 72 указывает, что законы об утверждении и исполнении бюджета обязательно рассматриваются палатами с применением обычной процедуры, то есть в отношении них не может быть использован порядок принятия законов парламентскими комиссиями, практикуемый в Италии. Также в отношении бюджетных и налоговых законов не допускается использование референдума<sup>10</sup>.

Конституция Французской Республики 1958 г. дает пример еще одной важной нормы, формулы, веками кристаллизовавшейся в борьбе английской палаты Общин с монархами, а сейчас константы законодательного бюджетного процесса. Статья 39 абз. 2 гласит: «Проекты законов о финансах и закона о финансировании социального обеспечения сначала вносятся в Национальное собрание»<sup>11</sup>. Кроме того, конституция регулирует порядок взаимодействия палат парламента и правительства при принятии финансовых законов, законов о финансировании социального обеспечения, а также в случаях внесения в парламента проекта государственного бюджета в срок, не позволяющий рассмотреть его до начала финансового года<sup>12</sup>.

Интересны положения Конституции Японии 1947 г. Она так же, как и французская конституция, содержит норму о внесении проекта бюджета в нижнюю палату, Палату представителей, причем идет дальше, указывая: «Если Палата советников приняла по бюджету решение, отличное от решения Палаты представителей, и если соглашение не достигнуто даже с помощью предусмотренного за-

<sup>1</sup> Например, XVI поправка в Конституцию США, предоставившая Конгрессу право устанавливать и взимать налоги с доходов, была предложена лишь 61-м Конгрессом 12 июля 1909 г., ратифицирована 3 февраля 1913 г. // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Сост. проф. В.В. Маклаков. — М., 2001. — С. 363.

<sup>2</sup> Ст. 110 абз. 1 Основного закона ФРГ 1949 г. // Здесь и далее цитируется по: Маклаков В.В., Указ. соч.

<sup>3</sup> Там же. — Ст. 110 абз. 2.

<sup>4</sup> Там же. — Ст. 110 абз. 4.

<sup>5</sup> Там же. — Ст. 112.

<sup>6</sup> Там же. — Ст. 113 абз. 1.

<sup>7</sup> Там же. — Ст. 111.

<sup>8</sup> Там же. — Ст. 114.

<sup>9</sup> Ст. 81, 100 абз. 2 Конституции Итальянской Республики 1947 г. // Здесь и далее цитируется по: Маклаков В.В. Указ. соч.

<sup>10</sup> Там же. — Ст. 75 абз. 2.

<sup>11</sup> То есть в нижнюю палату Парламента Франции. Здесь и далее Конституция Французской Республики 1958 г. цитируется по В.В. Маклаков, Указ. соч.

<sup>12</sup> Конституция Французской Республики 1958 г., ст.ст. 47, 47-1.

коном объединенного заседания обеих палат или если Палата советников не приняла окончательного решения в течение тридцати дней, за исключением времени перерыва в работе Парламента, после получения бюджета, принятого Палатой представителей, решение Палаты представителей становится решением Парламента<sup>1</sup>. То есть при возникновении разногласий по бюджету за нижней палатой остается последнее слово. В японскую конституцию, так же как и в Основной закон ФРГ, включена специальная глава VII под названием «Финансы», в которой содержатся чрезвычайно важные для понимания конституционно-правовой природы государственного бюджета положения: «Право распоряжаться государственными финансами осуществляется на основе решения Парламента. ...Никакие государственные средства не могут быть израсходованы, и никакие государственные денежные обязательства не могут быть приняты иначе как по решению Парламента<sup>2</sup>. В данном случае главным для нас является закрепленное на конституционном уровне понимание государственного бюджета как разрешения расходовать государственные деньги. На конституционном же уровне закрепляется обязанность исполнительной власти (Кабинета) ежегодно представлять на рассмотрение и утверждение законодателей (Парламента) проект бюджета, что, как станет видно далее, является общемировой практикой<sup>3</sup>. Привлекает внимание и норма конституции о возможности создания резервного фонда, подконтрольного Кабинету, «для покрытия непредвиденного бюджетного дефицита»<sup>4</sup>.

В десятый год действия Конституции РФ уклониться от пусть даже беглого сравнения нашего главного закона с лучшими зарубежными образцами было бы некорректно. Важными представляются следующие положения. Конституция РФ в ч. 3 ст. 104<sup>5</sup> указывает, что законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ. В ст. 106 говорится о том, что законопроекты по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования и денежной эмиссии и также ряд других подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации. Такой порядок применяется к указанным разновидностям законопроектов в отличие от остальных, которые могут не рассматриваться верхней палатой парламента и считаются принятыми при молчаливом ее согласии по прошествии 14 дней с момента поступления проекта в верхнюю палату в соответствии со ч. 4 ст. 105 Конституции. Кроме этого, Конституция РФ в ст. 114 ч. 1 содержит упоминание о том, что составление бюджета, его представление в Государственную Думу, а также исполнение бюджета и представление Думе отчета об исполнении, является обязанностью Правительства РФ, а также о том, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета палаты парламента образуют специальный орган — Счетную палату (ч. 5 ст. 101).

Проведенный беглый анализ положений конституционных актов дает представление о характере и масштабах

регулирования бюджета и бюджетного процесса на самом высоком уровне нормативной иерархии, причем в разных странах. Необходимо отметить, что среди конституционных норм, посвященных бюджету, присутствуют как общепринятые, устоявшиеся максимы, фиксирующие веками выработанные механизмы регулирования этих отношений, так и совершенно специфические правила, присущие только данному государству. При этом, очевидно, Конституцию РФ нельзя причислить к актам, подробно или хотя бы более или менее последовательно регулирующим основы бюджетного процесса. В то же время, следуя общемировой тенденции, она содержит ряд положений, направленных на упорядочение общественных отношений в рассматриваемой сфере.

#### **Изменения в конституционно-правовых процедурах, связанные с бюджетом и бюджетным процессом**

В принципе положения этого раздела частично освещены ранее, но здесь они предстанут в ином свете, так как внимание акцентируется на самых важных для нашего

исследования моментах, отраженных в конституциях и бюджетном законодательстве разных стран. Рассмотрим ряд примеров, не претендуя на исчерпывающее их перечисление и анализ, поскольку настоящая работа лишь задает направление исследования, определяет угол зрения и не ставит задачу глубокого изучения предлагаемых для рассмотрения вопросов.

Речь идет вот о чем: нормальные, ординарные, традиционные конституционные процедуры определенным образом искажаются, зачастую осуществляются несколько иначе, если касаются финансовой сферы, бюджета, бюджетного процесса.

Самым простым примером, положением, которое получило большое распространение в конституционных актах, следует считать норму о том, что проекты финансовых законов, в частности государственного бюджета, при двухпалатном устройстве парламента рассматриваются сперва нижней, а потом верхней палатой. При этом в обычном законодательном процессе проект может быть внесен в любую из палат. Помимо конституционного обычной Соединенного Королевства, данную норму в том или ином варианте содержат конституции Французской Республики (ст. 39 абз. 2), Японии (ст. 60 абз. 1), США (ст.1 разд.7 абз.1). Эта норма имеет историческое и политическое объяснение, она выработалась в Великобритании и закрепилась в период, когда, Палата общин, руководимая вигами, стала занимать приоритетное положение среди высших органов государственной власти. Именно общины были основным источником налоговых доходов Короны, и именно поэтому они, видя, что монарх в них нуждается, требовали, чтобы бюджет обсуждался в первую очередь с ними. В современных условиях, если и можно говорить о народном представительстве, то, как правило, нижние палаты парламента ближе к этому идеалу, нежели верхние, избираемые более сложно и (или) представляющие политико-территориальные единицы. Это политический аспект. Внесение бюджетного проекта в определенную палату вопреки обычной

**В десятый год действия Конституции РФ уклониться от пусть даже беглого сравнения нашего главного закона с лучшими зарубежными образцами было бы некорректно.**

<sup>1</sup> Конституция Японии 1947 г., ст. 60 // Здесь и далее цитируется по В.В. Маклаков, Указ. соч.

<sup>2</sup> Там же. — Ст. 83, 85.

<sup>3</sup> Там же. — Ст. 86.

<sup>4</sup> Там же. — Ст. 87.

<sup>5</sup> Здесь и далее: Конституция РФ. — в Российской газета, 25 декабря, 1993 г.

практике внесения в любую из палат настолько верное отличие, что, по нашему мнению, оно даже может служить одним из критериев определения нижней палаты в тех случаях, когда существует неясность, какую из палат «поставить выше», как, например, в Японии.

Федеративная Республика Германии дает нам другой интересный пример в рассматриваемом аспекте.

Абзац 3 статья 110 Основного закона указывает, что проект бюджета, так же как и проекты законов, изменяющих закон о бюджете, вносятся одновременно в Бундестаг и Бундесрат. В данном случае обычная процедура тоже искажена, поскольку в ординарном законодательном процессе законопроект передается сначала одной из палат.

Другое изменение обычного течения процесса принятия законов в ФРГ применительно к бюджетным законам можно увидеть в п. 1 ст. 113 Основного закона: «Законы, увеличивающие предложенные Федеральным правительством бюджетные расходы, которые включают новые расходы или допускают их в будущем, нуждаются в согласии Федерального правительства. Это же относится и к законам, содержащим уменьшение поступлений или допускающим это уменьшение в будущем. Федеральное правительство может потребовать, чтобы Бундестаг отложил голосование по таким законам. В этом случае Федеральному правительству предоставляется шестинедельный срок для дачи Бундестагу своего мнения». Более того, в течение четырех недель после принятия такого закона Бундестагом правительство может потребовать от нижней палаты нового рассмотрения того же проекта (п. 2 ст. 113 Основного закона ФРГ).

Еще одно ограничение прав законодательной власти в процессе рассмотрения и принятия бюджетного акта: невозможность внесения в проект поправок определенного содержания, например, поправок, увеличивающих государственные расходы или уменьшающих доходы. Помимо уже упомянутых в связи с этим Соединенного Королевства и Французской Республики, подобное ограничение содержится в регламенте Конгресса депутатов Королевства Испания: поправки об увеличении расходов рассматриваются, только если будут уменьшены расходы по другой статье в том же разделе бюджета, а конституция Королевства гласит, что уменьшение доходов или увеличение кредитов может быть предложено только с согласия Правительства<sup>1</sup>.

Смысл такого ограничения, возможно, таков. Законодатели в пылу политических баталий способны принимать недостаточно взвешенные решения и совершать поступки, рассчитанные на завоевание популярности среди электората. Бюджетные вопросы как нельзя лучше подходят для этого, поскольку затрагивают интересы почти всех граждан. При этом исполнительная

ветвь власти, как правило, более сведуща в практике бюджетного регулирования, поскольку ее обязанностью является составление проекта и непосредственная реализация бюджетного нормативного акта, принятого парламентом. Вероятно, с помощью данной нормы пытаются сократить возможности для политических спекуляций применительно к государственному бюджету.

Пример другого интересного ограничения дает Итальянская Республика. Ее конституция в ст. 72 описывает особую и более простую процедуру рассмотрения и утверждения законопроектов. В соответствии с регламентом в определенных случаях проекты могут передаваться в комиссии, образованные пропорционально составу парламентских фракций. В этом случае проект не рассматривается палатой: решение за нее принимает комиссия. Однако абзац 4 той же статьи содержит перечень вопросов, законопроекты по которым должны рассматриваться с применением обычной процедуры, то есть палатой в целом. В этот пе-

речень включены как законы, утверждающие бюджет, так и законы об исполнении бюджета. Почти такая же норма содержится и в п. 3 ст. 75 Конституции Королевства Испания, где также допускается принятие законов комиссиями от имени парламента.

Использование такой оговорки применительно к закону о государственном бюджете, пожалуй, даже не требует комментария. Документ настолько серьезный, что должен рассматриваться всеми депутатами и получить одобрение всей палаты. В один ряд с бюджетными проектами в данном случае поставлены проекты по конституционным, избирательным вопросам, делегирующие законодательную власть, разрешающие ратификацию международных договоров.

Итальянская Конституция в абз. 2 ст. 75 указывает, что в отношении законов о налогах и бюджете не допускается использование отменительного референдума, предусмотренного абзацем 1 той же статьи. Конституция Королевства Дания также запрещает выносить на референдум в числе прочих финансовые законопроекты, законопроекты о дополнительных ассигнованиях, законопроекты о временных ассигнованиях, законопроекты о налогообложении (прямом и косвенном)<sup>2</sup>.

В связи с этим можно вспомнить, что схожая норма содержится и в ст. 3 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»,

которая указывает, что на референдум не могут выноситься вопросы принятия и изменения федерального бюджета, исполнения и изменения внутренних финансовых обязательств государства, введения, изменения и отмены федеральных налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты<sup>3</sup>.

**Получило большое распространение в конституционных актах, следует считать нормой о том, что проекты финансовых законов, в частности государственного бюджета, при двухпалатном устройстве парламента рассматриваются сперва нижней, а потом верхней палатой.**

**На референдум не могут выноситься вопросы принятия и изменения федерального бюджета, исполнения и изменения внутренних финансовых обязательств государства, введения, изменения и отмены федеральных налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты.**

<sup>1</sup> П. 6 ст. 134 Конституции Королевства Испания // Здесь и далее цитируется и приводится по: Маклаков В.В. Указ. соч.

<sup>2</sup> Раздел 42 абз. 6 Конституции Королевства Дании // Здесь и далее цит. по: Конституция государств Европы — В 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. — М.: НОРМА, 2001.

<sup>3</sup> О референдуме Российской Федерации // Федеральный конституционный закон от 10.10.95 № 2-ФКЗ (ред. 27.09.02) // Собрание законодательства РФ. — № 42. — Ст. 3921.

Возможно, такой запрет устанавливается потому, что бюджетный закон — слишком специальный документ, он чрезвычайно сложен для восприятия большинством граждан, как правило, именно для той группы, которая наиболее подвержена вредному воздействию политических спекуляций. Данное ограничение, как и многие другие, касающиеся государственного бюджета, имеет целью стабильность бюджетной сферы, ограждает ее от политики, насколько это возможно, следуя основному принципу — в государстве должен быть утвержденный бюджет.

Законодательный бюджетный процесс в России имеет и еще одну интересную особенность. В соответствии со ст. 196 Бюджетного кодекса РФ Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в четырех чтениях, тогда как обычная законодательная процедура в нашем парламенте предусматривает три. Более тщательный подход — еще одна гарантия стабильности в сфере государственных денег.

К описываемым особенностям законодательного процесса в бюджетной сфере можно отнести и уже упоминавшиеся положения ч. 3 ст. 104 и ст. 106 Конституции РФ, поскольку необходимость получения специального заключения Правительства РФ и обязательность рассмотрения финансовых законопроектов Советом Федерации не предусмотрены для остальных разновидностей законопроектов и представляют собой как раз те самые «искажения» обычной процедуры прохождения проектов через парламент.

Пример из области внесения бюджетных законов в парламент. Конституция Соединенных Штатов, как известно, обходит молчанием право законодательной инициативы Президента, традиционно считается, что он таковым не обладает и для проведения своей политики использует соратников по партии в Конгрессе, которые могут вносить законопроекты. Однако бюджетный акт является исключением. В соответствии с законом в начале ян-

варя каждого года Президент США обязан ежегодно представлять Палатам бюджетное послание, которое и представляет собой проект бюджета, вносимый им в Конгресс. Таким образом, в бюджетной сфере Президент обладает правом законодательной инициативы.

Одним же из главных отличий законов о государственном бюджете от иных законов является периодичность, по общему правилу — ежегодность, его принятия. Этот принцип вытекает из самой природы бюджета и во многих странах закрепляется конституционно. Как уже упоминалось, он содержится в Основном законе ФРГ (абз. 2 ст. 110), Конституции Итальянской Республики (абз. 1 ст. 81), Конституции Японии (ст. 86), а также, например, в Конституции Королевства Испании (п. 2 ст. 134). Такое положение вещей объясняется тем, что государственный бюджет представляет собой финансовый план, а планирование неразрывно связано с периодичностью.

### Выводы

Разумеется, приведенный перечень особенностей конституционных процедур, связанных с бюджетом, не является исчерпывающим, но в данном случае этого и не требуется. Сказанного достаточно, на наш взгляд, чтобы прийти к следующему выводу: законодательный бюджетный процесс есть особым образом измененная, специальная форма законодательного процесса. В XX веке конституционное регулирование бюджетных вопросов стало получать все более широкое распространение. В то же время, находя отражение в конституциях, они изменяют, определенным образом искажают стандартные конституционные процедуры, давая жизнь новым специфическим формам регулирования. При этом действующая Конституция РФ в целом следует описанным тенденциям и, несмотря на наличие простора для увеличения объема нормативного регулирования в рассмотренной сфере, по данному параметру соответствует зарубежным аналогам.

**Действующая Конституция РФ в целом следует описанным тенденциям и, несмотря на наличие простора для увеличения объема нормативного регулирования в рассмотренной сфере, по данному параметру соответствует зарубежным аналогам.**