субъектов налоговых отношений, уровень экономического развития, накопленный опыт – все это можно назвать первичными (реальными) источниками права, выступающими движущей силой для вторичных (формально-юридических) источников права [16].

Литература

1. *Рубинштейн С.Л.* Основы общей психологии. СПб., 1999.
2. *Плеханов Г.В.* Избранные философские произведения. М., 1956. Т. 2.
3. *Гегель Г.В.* Ф. Философия очерков. М., 1993.
4. *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. М., 2007.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5.
6. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М., 1995.
7. *Кряжков А.В.* Публичный интерес: понятие, виды и защита// Государство и право. 1999. № 10.
8. *Болгова В.В.* Публичное право: проблемы теории, методологии, практики. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. Официальный сайт ВАК России.
9. *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. М., 2007.
10. Об уме. // *Гельвеций К.А.* Сочинения. М., 1974. Т. 1.
11. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: падения и взлеты // Государство и право. 1996. № 1.
12. *Менгер К.* Основания политической экономии / Пер. под ред. Орженцкого.
13. Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права / Под ред. *К.И.Батыра и Е.В.Поликарповой*. М., 2000. Т. 1.
14. *Петражицкий Л.И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности: В 2 т. СПб., 1907. Т. 2.
15. *Кистяковский Б.А.* Социальные науки и право. М., 1915.
16. *Марченко М.Н.* Источники права: Учеб. пособие. М., 2006.

УДК 347.73

Рассыльников И.А.

ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

В статье рассмотрены основы правового регулирования бюджетной деятельности в современной Великобритании.

The article is about legal basis of budget activity in modern Great Britain.

Ключевые слова: *бюджет, бюджетное право, бюджетный процесс, Великобритания.*

Key words*: budget, budget law, budget process, Great Britain.*

Великобританию можно считать родоначальницей бюджетного права и бюджетного процесса в его современном понимании. Для такого утверждения имеется ряд веских основании. Именно в Великобритании происходит первое в истории легальное ограничение финансовых полномочий монарха, доселе неограниченных. Известно, что уже Великая Хартия Вольностей (Magna Carta) 1215 года ограничивала финансовые полномочия монарха в части введения новых налогов и податей [1]. В ходе дальнейших реформ британского парламентаризма Парламент (точнее, Палата Общин) добивается права устанавливать налоги и разрешать правительству заниматься их взиманием, а в первой половине XVIII в., по выражению А.А. Алексеева, центр тяжести финансовой власти, принадлежащей британскому Парламенту, перемещается из доходной части бюджета в его расходную часть [2, с.70]. По мнению К.С. Бельского, данный факт послужил толчком для дальнейшего развития бюджетного права не только в Великобритании, но и в других странах [3].

Вместе с тем правовое регулирование бюджетной деятельности в Великобритании в настоящее время далеко от идеала. Целью настоящей работы является рассмотрение специфических черт бюджетной деятельности Соединенного Королевства на современном этапе.

Специфика бюджетной деятельности в Великобритании обусловлена в настоящее время рядом факторов, к которым можно отнести: (1) форму правления; (2) отсутствие писаной конституции; (3) отрицание принципа единства бюджета; (4) частичное отрицание принципа ежегодности бюджета; (5) усиливающиеся процессы автономизации (деволюции). Рассмотрим каждый из этих факторов.

1. Форма правления

Великобритания сохраняет традиционную для себя форму конституционной монархии. Следствием этого является ситуация, при которой многие бюджетные полномочия формально принадлежат монарху (Короне – по британской легальной терминологии), но фактически реализуются иным органами публичной власти.

Наиболее отчетливо это прослеживается в рамках бюджетного процесса. Считается, что в Англии финансовая инициатива должна исходить от Короны, которая через правительство сообщает о финансовых потребностях Палате Общин. Палата Общин уполномочена изыскать и предоставить необходимые средства путем обеспечения получения соответствующих доходов государственной казной. До тех пор пока Короной не заявлено о необходимости изыскания средств, Палата Общин не вправе рассматривать бюджетные предложения правительства, касающиеся как государственных расходов, так и государственных доходов [4].

2. Отсутствие писаной конституции

Великобритания является одной из немногих стран, в которой отсутствует писаная конституция. В результате многие принципиальные положения, устанавливающие основы бюджетной деятельности, распределены по нормативным актам различной юридической силы, а иногда сохраняются лишь в обычаях. Такое положение вещей в высшей степени необычно для стран континентальной Европы, где многие положения, закрепляющие основы бюджетного процесса, закреплены на конституционном уровне [5].

Кроме того в Великобритании отсутствует единый акт, регулирующий бюджетную деятельность. В настоящее время нормы английского бюджетного права рассеяны по большому количеству актов. К основным из которых могут быть отнесены, прежде всего: Закон о консолидированном фонде (Consolidated Fund Act) 1816 года [6];. Акты о департаменте Казначейства и Аудита (Exchequer and Audit Departments Acts) 1866 [7] и 1921 [8] годов; Акты о Парламенте (Parliament Acts) 1911 [9] и 1949 [10] годов; Акт о государственных заимствованиях (National Loans Act) 1968 года [11]; Акт о государственном аудите (National Audit Act) 1983 года [12]; Акт о комиссии по аудиту (Audit Commission Act) 1998 года [13]; Акт о правительственных ресурсах и счетах (Government Resources and Accounts Act) 2000 года [14] и ряд других нормативных актов.

Следствием такого положения вещей является ситуация, при которой важнейшие принципы бюджетного процесса оказываются рассредоточенными по различным нормативным актам, а некоторые принципы, которым в континентальной Европе придается важнейшее значение, вообще не отражены в действующем британском законодательстве и могут быть выведены путем толкования законодательства и анализа сложившейся практики.

3. Отрицание принципа единства бюджета

Принцип единства бюджета признается одним из базовых принципов бюджетной деятельности и бюджетного процесса во многих странах. Однако в Великобритании данный принцип фактически отрицается, причем как в материальном, так и в процессуальном смысле.

3.1. Отрицание материального единства бюджета

В Великобритании фактически отсутствует единый бюджетный фонд. Государственный бюджет Великобритании состоит из двух частей: Консолидированного фонда (Consolidated Fund), из которого финансируются текущие расходы государства, и Национального фонда займов (National Loans Fund), из которого предоставляются кредиты, в том числе на капитальные вложения государственным корпорациям и местным органам власти. При этом данные фонды взаимосвязаны: сумма профицита Консолидированного фонда перечисляется в Национальный фонд займов; дефицит Консолидированного фонда покрывается из средств Национального фонда займов [15, с.107].

3.2. Отрицание процессуального единства бюджета

В Великобритании отсутствует бюджетный процесс в привычном нам понимании как процедура принятия единого документа. Фактически британский бюджетный процесс включает в себя принятие двух документов: Билля о финансах (Finance Bill) и Билля об ассигнованиях (Appropriation Bill). Предметом Билля о финансах являются исключи-

тельно вопросы налогообложения и иных доходов государства в целом. Сама необходимость такого билля продиктована прежде всего спецификой налогового законодательства Великобритании. Ряд основных бюджетообразующих налогов Великобритании – прежде всего, налог на доходы физических лиц (income tax), налог на прибыли корпораций (corporation tax) и налог на добавленную стоимость (value added tax) – не имеют постоянного характера и должны ежегодно утверждаться Парламентом, чтобы органы исполнительной власти имели легальное основание для их сбора. Билль об ассигнованиях легализует бюджетные расходы, и именно он наиболее близок по своему содержанию к привычному нам закону о бюджете.

Правовой режим подготовки, принятия и исполнения этих биллей различен практически на каждой стадии бюджетного процесса.

Проекты Билля о финансах и Билля об ассигнованиях составляются Казначейством Ее Величества, которое отвечает за разработку и проведение политики в области экономики и публичных финансов [16]. Какие-либо конкретные сроки для составления проектов указанных биллей и внесения их в Парламент законодательно не установлены и оставлены на усмотрение Казначейства и Кабинета министров. Казначейство самостоятельно определяет состав получателей бюджетных средств, объем и направления их использования.

Рассмотрение указанных биллей в Палате Общин характеризуется тем, что Палата обладает различными полномочиями по их изменению. Так, если в отношении Билля о финансах Палата Общин обладает правом внесения поправок, то сколь-нибудь существенно изменять положения Билля об ассигнованиях, касающиеся правительственных расходов, Палата Общин, не вправе [17]. Сделать это палата может только путем вынесения вотума недоверия (vote of no-confidence) правительству. Однако в современных условиях такой вариант развития практически невозможен в силу ряда причин. Во-первых, Премьер-министр Великобритании является представителем партии большинства в Палате Общин, что само по себе минимизирует возможность разногласий по проекту бюджетных расходов. Во-вторых, исторически сложившийся институт «кнутов» (whips) в британском Парламенте в состоянии эффективно обеспечить необходимое голосование партии большинства по данному вопросу. В-третьих, Правило Палаты (Standing Order) № 48 (датируемое 11 июня 1713 года) гласит, что «Палата не принимает к рассмотрению предложения по расходам на государственную деятельность, кроме тех, которые исходят от Короны» («the House will receive no petition for any sum relating to public service unless recommended from the Crown»)[18].

Утверждение финансовых биллей Палатой Лордов и подписание их Королевой имеет чисто формальное значение. Хотя М.М. Ковалевский в начале XX в. отмечал: «С XV века этого права [утверждение бюджета нижней палатой парламента. – И.Р.] держатся в Англии, и нет свободного конституционного государства в Европе и Америке, которое бы не признавало, что верхняя палата может только принять или отвергнуть целиком так называемый денежный билль, прошедший ранее через нижнюю палату, вносить же изменения в него она не может» [19,с.67], фактически такой подход был закреплен Актом о Парламенте 1911 года [20]. Акт 1911 года лишил Палату Лордов права вето в отношении любых публичных актов, одобренных Палатой Общин. Лорды сохранили за собой право задерживать одобрение денежных биллей (money bills) [21] на месяц и задерживать одобрение иных актов на два года. При этом право определять, какие акты относятся к денежным биллям, предоставлено спикеру Палаты Общин. В соответствии с §3 ст.1 Акта о Парламенте 1911 года к каждому денежному биллю при отсылке в Палату Лордов и при представлении Ее Величеству на одобрение прилагается свидетельство за подписью спикера Палаты Общин, удостоверяющее, что это именно денежный билль [22].

Если такие акты не одобрены Палатой Лордов в течение месяца, они передаются на Королевскую Санкцию (Royal Assent), как это предусмотрено §1 ст.1 Акта о Парламенте 1911 года [23]. Таким образом, верхняя палата британского парламента не обладает практически никакими возможностями влиять на содержание актов о финансах [24].

Аналогично, санкция монарха на финансовых биллях является формальностью, поскольку еще в 1689 году Билль о правах провозгласил верховенство британского Парламента над Королем.

Утвержденные финансовые билли именуются соответственно Акт о финансах и Акт об ассигнованиях. Порядок исполнения указанных актов также различен. Если в отношении исполнения Акта о финансах действуют общие правила британской правовой системы, то порядок исполнения Акта об ассигнованиях регулируется специальным законодательством. Основные положения, определяющие

порядок исполнения бюджета, содержатся в Акте 1866 года [25], но многие вопросы в этой области остаются в сфере дискреционных полномочий Казначейства.

В соответствии со ст.2 Акта 1866 г. в Великобритании установлена модель исполнения бюджета, отчасти напоминающая современную российскую концепцию казначейского исполнения бюджета. В английском бюджетном процессе участвуют главные и обычные распорядители бюджетных средств (principal accountants и subaccountants соответственно) с той разницей, что главные распорядители получают суммы непосредственно со счета Казначея (Her Majesty's Exchequer) в Банке Англии, а обычные распорядители получают средства путем авансовых платежей (by way of imprest) от главных распорядителей.

В соответствии со ст.11 Акта 1866 года в Великобритании был введен единый счет Казначейства в Банке Англии, по которому отражаются все операции с бюджетными доходами и расходами. Также в Банке Англии открываются счета всех главных распорядителей бюджетных средств; на эти счета по распоряжению Казначейства переводятся соответствующие суммы, при этом за Казначейством сохраняются полномочия по ограничению выплат с единого счета Казначейства.

Парламентский финансовый контроль в Великобритании также ориентирован прежде всего на исполнение Акта об ассигнованиях. Так, Акт о правительственных ресурсах и счетах 2000 года предусматривает две формы финансовых отчетов перед Парламентом: отчеты правительственных учреждений и отчет самого правительства. В отношении отчетов правительственных учреждений закон предусматривает, что каждое учреждение, которому Палата Общин одобрила расходы, по окончанию года обязано представить отчет о средствах полученных и израсходованных [26]. Эти отчеты представляются до 30 ноября года, следующего за финансовым, Генеральному Контролеру и Аудитору [27], который до 15 января готовит и направляет в Казначейство свое заключение по отчетам. Казначейство обязано представить до 31 января отчеты учреждений и заключения Генерального Контролера и Аудитора Палате Общин (ст.5, 6 Акта 2000 года).

Отчет правительства заключается в том, что Казначейство готовит отчеты по группам получателей, которые в финансовом году выполняли публично-правовые функции и полностью или частично финансировались за счет публичных средств [28]. Этот отчет также направляется Генеральному Контролеру и Аудитору для получения заключения, а затем передается Палате общин (ст.9-11 Акта 2000 года), однако сроки для представления этого отчета законодательно не установлены.

Ст.2 Акта о бюджетной ответственности и национальном аудите (Budget Responsibility and National Audit Act [29]) 2011 года дополнительно установлено, что ежегодно Казначейство обязано готовить, публиковать и представлять парламенту бюджетный отчет [30].

4. Частичное отрицание принципа ежегодности

Принцип ежегодности бюджета в Великобритании реализован лишь частично. Хотя многие нормативные акты содержат требование о том, что бюджет должен приниматься каждый год, ни один нормативный акт не предусматривает обязательности принятия финансовых актов до начала финансового года, а сложившаяся практика прямо отрицает данную идею.

Дата начала финансового года в Великобритании приходится на 1 апреля, однако принятие финансовых актов до этой даты вовсе не является обязательным. Фактически от органов исполнительной власти требуется представить до 1 апреля лишь основные направления финансовой политики королевства.

До начала финансового года Парламенту представляются лишь основные показатели бюджетного плана [31]. Эти показатели рассматриваются в Палате Общин в так называемый «бюджетный день» (budget day). В этот день Канцлер Казначейства выступает в Палате Общин с речью по вопросам финансов и бюджета государства. Канцлер Казначейства информирует Палату Общин о финансовых итогах истекшего года, делает общий обзор экономического состояния страны и дает примерные оценки необходимых доходов и расходов в новом финансовом году; вносит предложения о сохранении, увеличении или сокращении действующих налогов либо об установлении новых. Определение конкретной даты бюджетной речи является дискреционным полномочием правительства.

В теории за финансовым отчетом и предложениями Канцлера Казначейства должны немедленно последовать дебаты, во время которых Канцлер присутствует в зале заседаний и отвечает на вопросы парламентариев. На практике обсуждение бюд-

жетной речи занимает несколько дней, а проекты Билля о финансах и Билля об ассигнованиях вносятся в Палату Общин спустя несколько месяцев после бюджетной речи [32].

Эти билли должны быть рассмотрены и приняты до 5 августа. Такое положение вещей делает необходимым принятие специальных актов, легализующих взимание налогов и осуществление правительственных расходов с начала финансового года и до принятия указанных биллей.

В части налогообложения применяются нормы Акта о предварительном сборе налогов (Provisional Collection of Taxes Act (PCTA) 1968 года [33]. В соответствии со ст. 1(3)(aa) названного акта Парламент вправе своими резолюциями легализовать сбор налогов еще до принятия Акта о финансах. Однако срок действия такой резолюции невелик и составляет четыре месяца. Она принимается в феврале или марте и действует до 5 августа текущего года [34]. Это означает, что Правительство должно обеспечить прохождение Билля о финансах через Парламент до указанной даты, в противном случае Казначей будет обязан вернуть налогоплательщикам доходы, полученные в указанный период (от начала финансового года до 5 августа), поскольку окажется, что в этот период он не имел легальной власти их взимать. Таким образом, Билль о финансах может быть принят спустя продолжительное время после начала финансового года, при этом срок его принятия никаким образом не корреспондирует со сроком принятия Билля об ассигнованиях.

Точно также Палата Общин одобряет своей резолюцией (Vote on Account) правительственные расходы на первые несколько месяцев предстоящего финансового года. Процедура такого одобрения основана не на нормативных актах, а на конституционной традиции и правилах (Standing Orders) Палаты Общин [35].

5. Усиливающиеся процессы автономизации (деволюции)

С конца XX в. в Великобритании усиливаются процессы автономизации (деволюции) [36], которые приводят к естетственной децентрализации бюджетных полномочий по уровням власти и управления. Автономии Великобритании – Шотландия, Уэльс, Северная Ирландия – во многом самостоятельны в регулировании собственной бюджетной деятельности, в том числе и бюджетного процесса.

Бюджетная система Великобритании отражает государственное устройство и состоит из двух уровней: государственный бюджет и бюджеты иных уровней, к которым относятся бюджеты Шотландии, Уэльса, Северной Ирландии и местные бюджеты. Однако в отношении средств указанных бюджетов полномочия автономий и органов местного управления в отношении соответствующих бюджетных фондов существенно различаются.

Шотландия обладает всей полнотой власти в отношении любых вопросов, за исключением тех, которые прямо сохранены за парламентом Соединенного Королевства (оборона, внешние сношения, экономическая и денежная политика, занятость, социальная безопасность, энергетика). Ст. 64, 65 Акта о Шотландии 1998 года (Scotland Act 1998) [37] предусматривают создание Консолидированного фонда Шотландии, а бюджетный процесс в автономии регулируется Актом о публичных финансах и отчетности 2000 года (Public Finance and Accountability (Scotland) Act 2000) [38]. Вместе с тем в силу специфики механизма налогообложения в Великобритании Шотландия не в состоянии обеспечивать доходную часть своего бюджета и в настоящее время шотландский бюджет формируется прежде всего за счет блок-гранта [39], предусматриваемого в ежегодном бюджете Великобритании; соответственно, шотландский Парламент фактически решает лишь вопросы расходной части своего бюджета [40].

Иная ситуация в Уэльсе, где парламент (Ассамблея) уполномочена осуществлять лишь вторичное (конкретизирующее) правовое регулирование, дополняя требования центрального законодательства с учетом особенностей Уэльса. Для этих целей в Уэльсе также ежегодно утверждается бюджет.

Органы местного управления в самой Великобритании также имеют собственные бюджеты, однако доходная база местных бюджетов состоит из двух налогов: национального налога на имущество, используемое в коммерческих целях, и местного налога на имущество, используемое физическими лицами для проживания. При этом первый налог не является местным налогом, а его ставка, база и порядок уплаты установлены центральным правительством. Это приводит к тому, что доходная часть местных бюджетов Велиокбритании формируется за счет собственных доходов лишь на 25%, оставшая часть - за счет уже упомянутых блок-грантов и целевых грантов [41].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Указанные особенности создают неповторимый правовой режим бюджетной деятельности и бюджетного процесса в Великобритании.

При анализе законодательных основ бюджетного процесса в отношении государственного бюджета в Великобритании обращает на себя внимание отсутствие не только писаной Конституции, в которой могли бы поместиться основные принципы бюджетного процесса, но и отсутствие единого акта, регулирующего бюджетный процесс.

Так, отдельные элементы принципа ежегодности можно вывести лишь из системного толкования актов британского законодательства. Принцип универсальности (системности), подчеркивающий необходимость системного регулирования доходов и расходов государства, реализован только на практике. Принцип единства бюджета прямо отрицается: в Велиокбритании доходы и расходы государственного бюджета регулируются раздельно самостоятельными актами. Приниципе специализации бюджетных показателей практически не реализован, и парламент одобряет лишь максимально общие показатели бюджета. В результате органы исполнительной власти получают право перераспределять расходы между бюджетными статьями без уведомления парламента, что в свою очередь снижает эффективность бюджетного контроля – на первое место выходит текущий контроль финансирования отдельных программ, и в то же время ослабляется общий контроль за объемом расходов.

Таким образом, правовое регулирование бюджетного процесса в Великобритании представляет нам уникальный пример регулирования данной формы государственной деятельности, основанного отчасти на конституционно-правовых обычаях, отчасти на нормативном регулировании.

Литература

1. В 1215 г. крупные землевладельцы добились от Иоанна Безземельного подписания Великой Хартии Вольностей, согласно которой король не мог назначать новых налогов (кроме некоторых старых феодальных налогов) без согласия королевского совета. В §12 Великой Хартии В ольностей было закреплено, что «ни щитовые деньги, ни пособие не должны взиматься в королевстве нашем иначе, как по общему совету королевства нашего» (No `scutage' or `aid' may be levied in our kingdom without its general consent - Великая Хартия Вольностей: http://www.fordham.edu/halsall/source/magnacarta.html). Щитовые деньги (скутагий; англ. scutage; лат. scutagium от лат. scutum — щит) — вид денежного сбора в средневековой Англии, взимаемого с держателей рыцарских ленов взамен их личной службы в армии короля. Первоначально носил характер феодальной повинности, позднее трансформировался в относительно регулярно собираемый налог на земельные владения рыцарей. Именно увеличение этого налога и послужило толчком для восстания британских баронов, которое завершилось подписанием Великой Хартии Вольностей.

2. Алексеев А.А. Финансовые полномочия английского парламента // Журнал Министерства Юстиции. 1914. №1.

3. Бельский К.С. Государство и налоги // Государство и право. 2007. №11.

4. Как отмечал В. Энсон: «Корона просит денег, Общины их ассигнуют, а Лорды дают на это свое согласие, но Общины вотируют ассигнования только в том случае, если они испрошены Короной; Общины не могут ни наложить, ни увеличить подати - если только это не является необходимым для общей надобности, объявленной Короной через своих конституционных советников» (Энсон В. Английский парламент, его конституционные законы и обычаи. СПб., 1908. С.230).

5. Более подробно об этом см.: Рассыльников И.А. Конституционные основы бюджетного права. Ростова-Дону, 2008; Рассыльников И.А. Конституционные основы бюджетного процесса во Франции // Северо-Кавказский юридический вестник. 2010. №4.

6. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo3/56/98/data.pdf

7. www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/29/30-39/data.pdf

8. www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/11/12-52/data.pdf

9. www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/data.pdf

10. www.legislation.gov.uk ukpga/Geo6/12-13-14/103/data.pdf

11. www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/13/data.pdf

12. www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/44/data.pdf

13. www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/18/data.pdf

14. www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/20/data.pdf

15. Шепенко Р. А. Правовые основы бюджетного устройства и бюджетного процесса Великобритании // Правоведение. 1999. № 2.

16. Британское казначейство берет свое начало в Treasury of Robbers Английского королевства, которое было учреждено Генрихом I в 1126 году (В то же время на официальном сайте британского казначейства www.hm-treasury.gov.uk-about_history.htm утверждается, что прообраз своременного казначейства существовал еще до норманнского завоевания 1066 года, собирая доходы и контролируя расходы. Также на этом сайте упоминается предполагаемый первый казначей Англии – Генри Казначей (Henry the Treasurer), который состоял в свите Вильгельма Завоевателя в должности казначея, владел землями недалеко от Винчестера и с именем которого ассоциируется составление Книги Судного Дня (Domesday Book) – фактически, переписи налогоспособного населения).

Прообразом английского Казначейства была Королевская Сокровищница (Royal Household), и первоначально Казначейство являлось в буквальном смысле

местом, где король хранил свои сокровища. Глава казначейства получил титул Лорда-Казначея (Lord Treasurer). Со времен Тюдоров Лорд-Казначей стал одним из главных должностных лиц государства и фактически состязался с Лордом-Канцлером (Lord Chancellor) за право стать первым должностным лицом страны. Начиная с 1714 г. Казначейство стало коллегиальным органом, а члены руководящей коллегии стали Лордами Казначейства (Lords of the Treasury), которым присваивались порядковые номера соответственно их значимости. В конце концов, в качестве Первого Лорда Казначейства стал рассматриваться премьер-министр, а Второй Лорд Казначейства приобрел статус Канцлера Казначейства (Chancellor of the Exchequer), объем полномочий которого практически аналогичен объему полномочий министра финансов в иных государствах, в том числе, в РФ.

17. Энсон видит в этом гарантии прав налогоплательщиков, поясняя: «все деньги на общественную службу тратятся Короной, все деньги, назначенные на общественную службу, вотированы Общинами, … Общины наложили на себя правило не ассигновывать ни одного пенни, если только этого не требуется министром, представляющим Корону» (Энсон В. Английский парламент, его конституционные законы и обычаи. СПб., 1908. С..231)

18..http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmstords/17515.htm.

19. Цит. по: История финансового законодательства России. Ростов-на-Дону, 2003.

20. www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/data.pdf

21. В соответствии с §2 ст.1 Акта о Парламенте 1911 года под Денежным Биллем понимается Публичный Билль, который, по мнению спикера Палаты Общин, содержит положения, касающиеся всех или некоторых из следующих предметов, а именно: установление, отмена, освобождение от уплаты, изменение или регулирование налогов; введение дополнительного обложения (imposition) для уплаты долга или покрытия иных расходов Консолидированного фонда, Национального Фонда заимствований либо иных расходов, одобренных Парламентом, равно как изменение или отмена таких расходов; бюджетные ассигнования или соподчиненные вопросы, сопутствующие любому из указанных предметов (A Money Bill means a Public Bill which in the opinion of the Speaker of the House of Commons contains only provisions dealing with all or any of the following subjects, namely, the imposition, repeal, remission, alteration, or regulation of taxation; the imposition for the payment of debt or other financial purposes of charges on the Consolidated Fund, the National Loans Fund or on money provided by Parliament, or the variation or repeal of any such charges; supply; … or subordinate matters incidental to those subjects or any of them).

22. There shall be endorsed on every Money Bill when it is sent up to the House of Lords and when it is presented to His Majesty for assent the certificate of the Speaker of the House of Commons signed by him that it is a Money Bill.

23. If a Money Bill, having been passed by the House of Commons, and sent up to the House of Lords at least one month before the end of the session, is not passed by the House of Lords without amendment within one month after it is so sent up to that House, the Bill shall, unless the House of Commons direct to the contrary, be presented to His Majesty and become an Act of Parliament on the Royal Assent being signified, notwithstanding that the House of Lords have not consented to the Bill.

24. Интересно отметить, что сама необходимость принятия Акта о Парламенте 1911 года также была связана с бюджетным процессом; принятие Акта явилось реакцией на противостояние между либеральным правительством и Палатой Лордов. Бюджет 1909 года, предложенный правительством, непосредственно затрагивал интересы крупных землевладельцев, предусматривая усиление их налогообложения. Этот бюджет был отвергнут Палатой Лордов, которая фактически и представляла интересы землевладельцев. Таким образом, Палата Лордов заблокировала введение нового налога. Однако следом за этим Правительство предложило резолюцию (которая и послужила основой Акта о Парламенте 1911 года), в которой предлагалось ограничить полномочии Палаты Лордов. В 1910 г. эта резолюция была отвергнута Палатой Лордов, но в 1911 при поддержке короля Георга V Акт о Парламенте был принят.

25. www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/29-30/39/data.pdf

26. shall prepare resource accounts for that year detailing: a) resources acquired, held or disposed of by the department during the year, and b) the use by the department of resources during the year

27. Формально пост Генерального Контролера и Аудитора (Comptroller and Auditor General) был введен в 1866 г., хотя еще в 1314 г. была учреждена должность генерального контролера государственной казны Англии (Auditor of the Exchequer). В 1559 г. Елизавета I учреждает институт аудиторов авансов (Auditors of the Imprest), обязанных проверять выплаты, производимые Казначейством. С 1780 г. в Великобритании начинает функционировать Комиссия по проверке публичных счетов (Commissioners for Auditing the Public Accounts). С 1834 г. члены этой комиссии начинают работать совместно с контролером Казначейства (Comptroller of the Exchequer), в задачи которого входил контроль за выплатами, производимыми из Консолидированного фонда в пользу Правительства. Начиная с 1866 года Генеральный Контролер и Аудитор является должностным лицом, которое обеспечивает внешний контроль за исполнением бюджета. Полномочия Генерального Контролера и Аудитора в настоящее время близки по содержанию полномочиям органов парламентского финансового контроля в других странах, в том числе российской Счетной Палаты.

28. the Treasury shall prepare, for each financial year, a set of accounts for a group of bodies which, it appears to the Treasury, exercise functions of a public nature and are entirely or substantially funded from public money.

29.http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/4/enacted/data.pdf.

30. (1) The Treasury must prepare a Financial Statement and Budget Report for each financial year … (3) The Treasury must lay each Financial Statement and Budget Report before Parliament. (4) The Treasury must publish each Financial Statement and Budget Report.

31. Например, показатели бюджета 2011 года были представлены Палате общин 23 марта 2011 г.

32. В частности, билль о финансах на 2010-2011 год был внесен в Палату Общин 28 июня 2010 года и получил одобрение, т.е. стал законом 27 июля 2010 года (http://services.parliament.uk/bills/2010-11/finance/stages.html); билль об ассигнованиях на 2010-2011 год был внесен 19 июля 2010 года и получил одобрение 27 июля 2010 года (http://services.parliament.uk/bills/2010-11/consolidatedfundappropriation/stages.html).

33. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/2/data.pdf.

34. in the case of a resolution passed in February or March in any year, one expiring with 5th August in the same calendar year.

35. Интересно отметить, что такая практика не применяется в Шотландии. В соответствии с Актом Шотландии о публичных финансах 2000 года в этой автономии в том случае, если Акт о бюджете не принят до начала финансового года, применяется традиционный для многих стран механизм временного управления бюджетом, когда финансирование осуществляется исходя из показателей бюджета прошлого года (Ст. 17 Public Finance and Accountability (Scotland) Act 2000).

36. Более подробно об этом см., напр.: Гутарова Н.А. Реализация права народов на самоопределение на примере Шотландии // Северо-Кавказский юридический вестник. 2010, №4.

37. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/data.pdf.

38. http://www.legislation.gov.uk/asp/2000/1/data.pdf.

39. Блок-грант (грант для увеличения бюджетных доходов) в английском законодательстве означает форму финансовой помощи, которая выделяется ежегодно. Размер такого гранта определяется в несколько этапов: (1) в период, предшествующий определению суммы финансовой помощи, центральное правительство с учетом проекта центрального бюджета и прогноза макроэкономической ситуации устанавливает расходные нормативы для местных органов власти на планируемый год; (2) затем объем финансовой поддержки определяется прямым счетом как разница между суммой расходов бюджета муниципального образования, рассчитанной на основе расходных нормативов, и суммой доходов местного бюджета от закрепленных за ним доходных источников. Таким образом, ближайшим российским аналогом блок-гранта являются дотации.

40. Интересно отметить, что шотландскому Парламенту делегировано право изменять ставку налога на доходы (income tax) в целях формирования доходов бюджета автономии. Однако по меньшей мере до 2004 г. шотладнский Парламент этим правом не воспользовался.

41. Целевой грант – форма финансовой помощи. Если центральное правительство видит приоритетным финансирование какой-либо конкретной статьи местного бюджета, то выделяются средства в рамках целевого гранта, которые не могут быть потрачены на цели, отличающиеся от оговоренных в условиях гранта. Ближайший российский аналог целевого гранта – субвенции.

42. *Лапшина И.Е.* Формы взаимодействия центральных и местных органов управления Великобритании // ГиП. 2007. №5.

УДК 342.4

Хачанян С.В.

ЮРИДИЧЕСКИЕ КОЛЛИЗИИ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ: СОДЕРЖАНИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ

Статья посвящена такой малоисследованной проблеме как конституционные коллизии. В статье рассматриваются основные виды конституционных коллизий, раскрывается их содержание и значение в конституционной практике, отмечаются актуальные проблемы преодоления конституционных противоречий.

The article is devoted to such it is not enough investigated to a problem as the constitutional collisions. In article principal views of the constitutional collisions are considered, their maintenance and value in the constitutional practice reveals, actual problems of overcoming of the constitutional contradictions are marked.