Глубокоуважаемому
Ивану Христофорову
Островову
8. VII. 43.
от автора.

А. А. АЛЕКСѢЕВЪ

ФИНАНСОВЫЯ ПОЛНОМОЧІЯ

АНГЛІЙСКАГО ПАРЛАМЕНТА.

Изъ Журнала Министерства Юстиціи
(Январь—Февраль 1914 г.).

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
СЕНАТСКАЯ ТИПОГРАФІЯ
1914.

K

ФИНАНСОВЫЯ ПОЛНОМОЧІЯ АНГЛІЙСКАГО ПАРЛАМЕНТА.

Введеніе.

Исходнымъ пунктомъ въ развитіи финансовыхъ полномочій англійскаго парламента служитъ принадлежавшее средневѣковымъ сословіямъ право соглашаться на налоги и отказывать въ нихъ. Сословное правосознаніе средневѣковья требовало, чтобы король „жилъ на свои собственныя средства (to live of his own)“ и изъ нихъ погашалъ расходы по государственному управленію. Если же королевскихъ доходовъ не хватало, онъ могъ прибѣгнуть къ обложенію своихъ ленниковъ, къ установленію тѣхъ или иныхъ чрезвычайныхъ пособій, для взиманія которыхъ требовалось ихъ предварительное согласіе.

Первыя указанія на признаніе за сословіями права соглашаться на налоги мы находимъ еще въ XIII ст. въ Magna charta libertatum, въ которой было постановлено, что, за исключеніемъ трехъ старинныхъ феодальныхъ пособій—на выкупъ короля изъ плѣна, при посвященіи старшаго сына въ рыцари и при выдачѣ старшей дочери замужъ,—которыя однако не должны быть чрезмѣрными, король не будетъ взимать никакого другого сбора (nullum scutagium vel auxilium) безъ согласія Общаго Совѣта королевства. Въ Общемъ Совѣтѣ королевства (Commune consilium regni) должны были присутствовать высшее духовенство и высшіе вассалы на основаніи

личныхъ приглашеній короля, прочіе же вассалы, владѣющіе землей непосредственно отъ короны (tenentes in capite), — на основаніи указовъ, адресованныхъ на имя шерифовъ [1]).

Въ этихъ постановленіяхъ Великой хартіи вольностей нашла свое внѣшнее выраженіе и закрѣпленіе та образовавшаяся въ особенности со второй половины XII столѣтія практика, въ силу которой король не могъ взимать чрезвычайныхъ налоговъ безъ согласія плательщиковъ, которые разсматривали этого рода налоги, какъ свой свободный даръ, какъ добровольно предоставляемое ими вспоможеніе королевской власти [2]).

Постановленія Великой хартіи, касающіяся финансовой компетенціи Большого Совѣта (Magnum или commune consilium), были опущены въ послѣдующихъ подтвержденіяхъ ея со стороны англо-норманскихъ королей, которые, однако, ведя непрерывныя войны и испытывая постоянныя финансовыя затрудненія, на практикѣ принуждены были съ ними считаться и испрашивали согласіе сословій на взиманіе субсидій [3]). Вторичное признаніе этого права сословій, и на этотъ разъ въ болѣе широкомъ масштабѣ, мы находимъ въ хартіи 5 ноября 1297 года, изданной въ царствованіе Эдуарда I, въ которой имѣются новыя статьи, опущенныя въ хартіи 1225 года, на которую ссылались короли, подтверждая старинныя права и вольности [4]). Въ ней король подтверждаетъ за себя и своихъ наслѣдниковъ всѣмъ архі-

---

[1]) См. Magna charta libertatum, ст. 12 и 14 у Bémont. Chartes de libertés anglaises. 1892, p. 24.

[2]) Характеризуя эти постановленія, Stubbs замѣчаетъ, что въ нихъ какъ бы резюмируется исторія парламента въ той мѣрѣ, въ какой она до тѣхъ поръ существовала, какъ бы выражается лишь то, что уже издавна входило, по крайней мѣрѣ въ теоріи, составной частью въ конституцію: короли уже въ теченіе долгаго времени испрашивали согласія Общаго Совѣта на взиманіе налоговъ, этотъ Совѣтъ состоялъ изъ тѣхъ элементовъ, которые здѣсь указаны, и созывался тѣмъ способомъ, который здѣсь установленъ. См. его Histoire constitutionnelle de l'Angleterre. 1907. I. p. 641—642. Аналогичнаго мнѣнія придерживается также Гринъ въ своей „Исторіи англійскаго народа". 1891. I. стр. 195.

[3]) Hallam. L'Europe au moyen âge. 1828. II. 91 сл. Glasson. Histoire des droits et des institutions de l'Angleterre. 1882. 54 сл. и др.

[4]) Хартія 1225 года приведена у Bémont, op. cit. p. XXIX и 45 сл.

епископамъ, епископамъ, аббатамъ и пріорамъ и всѣмъ людямъ святой церкви, графамъ, баронамъ и всей общинѣ земли (toute la communauté de la terre), что онъ не будетъ взимать „субсидій, сборовъ и пошлинъ (des aydes, mises, ne prises) иначе, какъ съ общаго согласія всего королевства (fors ke par commun assent de tout le roiaume) и на общую пользу, кромѣ старинныхъ и обычныхъ пособій и пошлинъ“ [1]).

Въ этомъ актѣ, отмѣчающемъ собою новую побѣду сословій надъ королевской властью, право вотировать „субсидіи, сборы и пошлины“ признается не только за коронными вассалами, входившими въ составъ Большого Совѣта, но и за общинами (toute la communauté de la terre), представители которыхъ не разъ уже созывались къ этому времени королемъ съ цѣлью добиться ихъ согласія на полученіе пособій. Правда, согласіе это было еще пока ограничено; король оставлялъ за собой право взимать старинныя и обычныя субсидіи и пошлины, не испрашивая одобренія парламента, что при неопредѣленности и растяжимости этого понятія давало ему возможность широко пользоваться этимъ правомъ. Но тѣмъ не менѣе необходимость согласія представителей плательщиковъ налога на взиманіе его была признана въ принципѣ королемъ и зарегистрирована въ законодательномъ актѣ [2]). Послѣдующія столѣтія—XIV, XV и XVI, проходятъ въ раз-

---

[1]) Bémont, op. cit., 96—98.

[2]) Въ другомъ документѣ, относящемся къ этому времени и извѣстномъ подъ именемъ Statutum de tallagio non concedendo, содержится постановленіе, что „никакіе налоги и пошлины“ (nullum tallagium vel auxilium) не могутъ взиматься безъ одобренія сословій. См. у Bémont, op. cit., 88. Statutum de tallagio non concedendo представляетъ собой латинскую передачу новыхъ статей, присоединенныхъ къ хартіи Эдуарда I въ 1297 году. Статьи эти, какъ извѣстно, сохранились въ двухъ редакціяхъ — французской и латинской. Хотя на него, какъ на статутъ, ссылается Петиція о правахъ 1628 года, хотя онъ, какъ таковой, фигурируетъ въ одномъ судебномъ рѣшеніи 1637 года, однако подлинность его заподозрѣна, и въ немъ склонны усматривать лишь петицію, представленную королю парламентомъ, тогда какъ французская передача статей, приведенная нами въ текстѣ, служитъ дѣйствительнымъ выраженіемъ королевской воли. См. Bémont, op. cit., XLIII и 87. Gneist. Englische Verfassungsgeschichte, русск. перев., 408. Riess. Ursprung des englischen Unterhauses, въ Historische Zeitschrift. Bd. 60, 11 ff. Д. Петрушевскій. Очерки изъ исторіи англійскаго государства и общества въ средніе вѣка. 1909. I, 133 сл. и др.

витіи и укрѣпленіи права парламентовъ вотировать налоги. Его признаютъ въ теоріи даже такіе абсолютистски настроенные монархи изъ династіи Тюдоровъ, какъ Генрихъ VIII и Елизавета, хотя на практикѣ постоянно его нарушаютъ, то прямо устанавливая тѣ или иные налоги и пошлины безъ согласія парламента, то въ замаскированной формѣ—путемъ принудительныхъ займовъ или путемъ принадлежащаго имъ права регламентаціи внѣшней торговли, покровительства купцамъ и пр. [1]).

Положеніе вещей рѣзко мѣняется съ воцареніемъ Стюартовъ, представители которыхъ, пропитанные идеями божественнаго происхожденія королевской власти и ставившіе короля выше законовъ, вступили въ открытую борьбу съ парламентомъ. Уже въ царствованіе перваго изъ нихъ — Іакова I палата общинъ вотировала слѣдующее представленіе королю: „принимая во вниманіе, что ваше величество, не испросивъ мнѣнія и совѣта парламента, въ мирное время взимали бо̀льшія пошлины и въ бо̀льшемъ количествѣ, чѣмъ кто-либо изъ вашихъ благородныхъ предковъ въ военное время, палата общинъ проситъ, чтобы всѣ пошлины, взимаемыя безъ согласія парламента, были уничтожены и устранены и чтобы законнымъ путемъ было объявлено, что всѣ налоги на вашъ народъ, его имущество или товары, налагаемые иначе, какъ по общему согласію въ парламентѣ, признавались бы теперь и впредь незаконными“ [2]). Эта резолюція была вынесена въ результатѣ обсужденія въ палатѣ рѣшенія суда казначейства (Exchequer Chamber) по дѣлу нѣкоего купца Батса (Bates), отказавшагося уплатить пошлины, введенныя безъ согласія парламента, — рѣшенія, признавшаго за королемъ право устанавливать и взимать какія бы то ни было пошлины [3]). Но протестъ общинъ не повлекъ пока за собою никакихъ практическихъ результатовъ; пошлины продолжали взиматься, какъ и прежде, помимо согласія парла-

---

[1]) Объ этомъ см. у Anson, Loi et pratique constitutionnelles. I, 382. II. 379.

[2]) См. у Грина. Исторія англійскаго народа. III, стр. 66.

[3]) Hallam. Histoire constitutionnelle de l'Angleterre. II. 52, а также Anson, op. cit., I. 384.

мента, безъ котораго король, вообще говоря, всячески стремился обойтись въ своемъ управленіи государствомъ.

Отношенія между королемъ и парламентомъ еще больше обострились и дошли до открытаго разрыва въ царствованіе сына Іакова—Карла I. Въ 1628 году ему была представлена отъ имени обѣихъ палатъ парламента „Петиція о правахъ“ (Petition of rights), въ обсужденіи и выработкѣ которой въ палатѣ общинъ принимали участіе лучшіе юристы того времени—Сельденъ и Кокъ, въ которой общины и лорды, ссылаясь на Великую хартію, Statutum de tallagio non concedendo и рядъ другихъ статутовъ, охраняющихъ „права и вольности“ англійскаго народа, указывали на злоупотребленія въ государственномъ управленіи и „почтительнѣйше ходатайствовали“ передъ королемъ объ ихъ устраненіи. „Да не будетъ въ послѣдующее время—читаемъ мы тамъ—ни одинъ человѣкъ принужденъ давать даръ, заемъ, беневоленцію, подать или какой-нибудь другой налогъ безъ общаго согласія, даннаго парламентскимъ актомъ“ [1]). Послѣ нѣкоторыхъ колебаній король вынужденъ былъ уступить и далъ свое согласіе на утвержденіе петиціи.

Однако было бы напрасно думать, что король сдержалъ принятыя на себя обязательства. Онъ по прежнему, присвоивъ себѣ финансовую власть, продолжалъ взимать пошлины, уже утерявшія свою силу, съ привозимыхъ товаровъ, онъ даже не остановился передъ возстановленіемъ безъ согласія парламента старинной подати, такъ называемыхъ „корабельныхъ денегъ (ship money)“.

Въ старину англійскимъ королямъ принадлежало право требовать, чтобы приморскія графства организовывали защиту береговъ, въ особенности во время войны, отъ нападеній на нихъ со стороны моря и снаряжали съ этой цѣлью корабли. Эта натуральная повинность могла быть замѣнена денежнымъ сборомъ, корабельной податью. Введенный Карломъ единолично и распространенный на всѣ графства, сборъ этотъ являлся, конечно, незаконнымъ въ глазахъ англійскаго на-

---

[1]) См. у Stubbs. Select Charters. 505—507.

рода. Гэмпденъ (Hampden), одинъ изъ членовъ оппозиціи, отказался его уплатить, разсчитывая, что при помощи судебнаго разбирательства ему удастся возстановить нарушенныя права страны. Король, получивъ увѣренія со стороны судей, какъ говоритъ Гизо, что для безопасности государства корабельная подать можетъ быть признана законной, повелѣлъ передать дѣло на разсмотрѣніе суда казначейства [1]). Судебное рѣшеніе было вынесено не въ пользу Гэмпдена. Напрасно его защитники приводили постановленія Великой хартіи, статута de tallagio non concedendo и другихъ законовъ королевства, напрасно они ссылались на прецеденты, подтверждающіе правильность поведенія Гэмпдена. Только двое изъ всего состава судей высказались въ его пользу, остальные были противъ; при чемъ одни изъ нихъ признавали за королемъ право устанавливать налоги безъ согласія парламента, выводя его изъ лежащей на немъ обязанности защищать королевство (Finch), другіе же ставили его, вообще говоря, выше закона, подчиняли законъ его волѣ (Bercley) [2]).

Процессъ Гэмпдена, дальнѣйшее незаконное поведеніе короля въ дѣлѣ установленія денежныхъ сборовъ и въ другихъ областяхъ государственной жизни вооружили противъ него настроеніе страны, вызвали острый конфликтъ между Карломъ и народомъ и привели къ революціи 1648 года.

Въ царствованіе Карла II парламентъ расширяетъ принадлежащую ему финансовую власть. Не довольствуясь однимъ лишь изъявленіемъ согласія на налоги, онъ стремится влять также и на расходы государства, стремится присвоить себѣ контроль надъ употребленіемъ вотированныхъ суммъ. Съ отдѣльными попытками такого контроля мы встрѣчаемся, правда, еще въ эпоху средневѣковыхъ парламентовъ, которые въ виду тяжелаго налогового бремени, лежащаго на странѣ, пытались подчинить своему вліянію расходы и упорядочить финансовое управленіе. Такъ, въ концѣ XIV и въ началѣ

---

[1]) Гизо. Исторія англійской революціи. I, стр. 74.

[2]) Объ этомъ процессѣ см. Hallam. Histoire constitutionnelle de l'Angleterre. II. 232 сл., Anson. Loi et pratique. I. 390 сл., Гринъ. Исторія англійскаго народа. III. 150 сл.

XV ст. можно указать на рядъ случаевъ, когда парламентъ вотировалъ субсидіи на строго опредѣленныя цѣли. Ассигнованныя суммы должны были расходоваться на указанные парламентомъ предметы, изъ нихъ нельзя было погашать какіе либо другіе расходы. Съ этой цѣлью парламентъ назначалъ особыхъ лицъ—при Ричардѣ II парламентъ назначилъ лондонскихъ горожанъ Вальворта (Walworth) и Филпота (Philpot), при Генрихѣ IV—лорда Фурниваля (Furnival) и сэра Пельгэма (Pelham),—на которыхъ возложено было наблюденіе за правильнымъ расходованіемъ этихъ суммъ и которые обязаны были отчетностью передъ парламентомъ [1]). Иногда парламентъ требовалъ отчетовъ отъ короля и его совѣтниковъ объ израсходованіи вотированныхъ ему субсидій [2]), или назначалъ особыя комиссіи, которыя, ознакомившись съ финансовымъ положеніемъ страны, могли бы предложить мѣры, направленныя къ его улучшенію [3]).

Но всѣ эти случаи контроля парламента надъ расходами короля въ эпоху средневѣковья отличались разрозненнымъ характеромъ и не были еще возведены въ систему [4]). „Сословныя палаты имѣютъ право, справедливо замѣчаетъ М. М. Ковалевскій, давать или отказывать въ своемъ согласіи на обложеніе жителей податями, но онѣ не участвуютъ въ распредѣленіи государственнаго дохода по различнымъ статьямъ расходовъ“ [5]). При Карлѣ II впервые было положено прочное основаніе этому контролю въ формѣ изданія такъ называемаго Appropriation Act'а, окончательно установленнаго только послѣ революціи 1688 года,—акта, посредствомъ котораго парламентъ получилъ возможность опредѣлять предметы расходовъ и открывать потребные для ихъ погашенія кредиты, „усваивать“ имъ доходы государства.

---

[1]) Hallam. L'Europe au moyen âge, II, 226 сл., 250, 267 сл. и др.

[2]) Hallam, op. cit. II. 228, 230.

[3]) Hallam, op. cit. II. 242 сл.

[4]) Отмѣтимъ, что контроль парламента простирался въ этихъ случаяхъ только на вотированныя имъ суммы и не касался тѣхъ доходовъ короля, которые поступали къ нему помимо парламента.

[5]) М. М. Ковалевскій. Отъ прямого народоправства къ представительству, I стр. 194.

Зная расточительность короля и опасаясь, чтобы онъ не израсходовалъ вотируемыхъ ему субсидій на свои личныя потребности, палата общинъ назначила въ 1668 году комиссію „для выработки правилъ, которыя опредѣляли бы, что суммы, одобренныя посредствомъ Bill of Supply, должны храниться въ казначействѣ отдѣльно отъ всѣхъ другихъ денегъ и должны идти исключительно на погашеніе расходовъ по снаряженію флота въ этомъ году и по уплатѣ жалованья морякамъ, и не на какіе другіе расходы". Въ билль, ассигновывающій субсидіи, была включена оговорка (Clause of appropriation), указывающая тѣ цѣли, на которыя должны были расходоваться вотированныя суммы, несмотря на протестъ лорда Кларендона и другихъ министровъ короля, заявлявшихъ, что включеніе этой оговорки не допустимо въ монархіи и поведетъ къ установленію республики [1]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ парламентъ постановляетъ, что виновные въ нарушеніи статей Appropriation Act'а будутъ разсматриваться, какъ лица, „препятствующія дѣятельности парламента, и будутъ привлекаться къ отвѣтственности передъ парламентомъ" [2]). Въ 1680 г. былъ привлеченъ къ отвѣтственности парламентомъ казначей флота Сеймуръ (Seymour) по обвиненію его въ томъ, что онъ израсходовалъ деньги не на тѣ цѣли, на которыя онѣ были опредѣлены парламентомъ. Процессъ противъ Сеймура былъ прекращенъ по случаю роспуска парламента [3]).

Наконецъ билль о правахъ (Bill of rights), этотъ, по выраженію Бутми, повелительный мандатъ, съ которымъ представители націи обратились къ кандидату на тронъ [4]), какъ бы завершаетъ собой все предшествующее развитіе финансовыхъ полномочій парламента. Палаты отмѣчаютъ въ немъ, что „взиманіе какихъ бы то ни было сборовъ на нужды короля въ

---

[1]) Объ этомъ Appropriation Act'ѣ см. Hallam. Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, III, 309 сл., Cox. Die Staatseinrichtungen Englands. 1867, 177 сл. Glasson. Histoire des droits et des institutions de l'Angleterre, V, 252 и др.

[2]) Постановленіе отъ 7 января 1680 г. см. у Redlich. Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, 1905, 725.

[3]) Cox. op. cit., 178, прим. 1.

[4]) Boutmy. Etudes de droit constitutionnel. 1903, стр. 48.

силу прерогативы, безъ согласія парламента, на время болѣе долгое или иначе, чѣмъ было объ этомъ постановлено, не законно“ [1]). „Отнынѣ,—говоритъ Тоддъ,—корона всецѣло зависитъ отъ парламента въ томъ, что касается ея доходовъ; эти послѣдніе извлекаются или на основаніи ежегодно вотируемыхъ кредитовъ, спеціализированныхъ по опредѣленнымъ государственнымъ расходамъ, или на основаніи актовъ, уже принятыхъ парламентомъ и извѣстныхъ подъ именемъ расходовъ консолидированнаго фонда“ [2]). Билль о правахъ послужилъ въ то же время исходнымъ пунктомъ, откуда беретъ свое начало современное бюджетное право Англіи.

Глава первая.

Принципы финансовой власти англійскаго парламента.

Финансовыя полномочія англійскаго парламента могутъ быть охарактеризованы слѣдующими основными чертами.

Общины занимаютъ превалирующее положеніе въ дѣлѣ установленія налогового обложенія и расходованія государственныхъ средствъ, которое вплоть до XX ст. покоилось только на прецедентахъ и резолюціяхъ палаты общинъ. Со времени же изданія акта о парламентѣ въ 1911 году это положеніе было закрѣплено законодательнымъ порядкомъ, при чемъ общинамъ было предоставлено исключительное право распоряжаться государственными финансами; за лордами было признано лишь сотрудничество въ этой области, которое не даетъ имъ, однако, никакой реальной власти.

---

[1]) См. у Stubbs. Select Charters, стр. 509. Объ обстоятельствахъ изданія Билля о правахъ см. Hallam. Histoire constitutionnelle de l'Angleterre. IV, 259 сл., Гринъ. Исторія англійскаго народа, IV, 29 сл.

[2]) Todd. Le gouvernement parlementaire en Angleterre, II, стр. 303.—Spenser Walpole, переводчикъ Todd'a на французскій языкъ, замѣчаетъ, что это „est correct pratiquement, mais non litteralement. A l'époque de la révolution, la couronne jouissait—comme elle jouit encore—des certains revenus héréditaires; mais les revenus héréditaires formaient une si petite part de tout, que pratiquement la couronne dépendait du parlement“. Ibidem, прим. 3. Ср. также Franqueville. Le gouvernement et le parlement britanniques, III, 453.

Иниціатива всѣхъ денежныхъ биллей принадлежитъ коронѣ, т. е. правительству; парламентъ по собственному почину не можетъ приступить къ разсмотрѣнію такихъ законопроектовъ, которые связаны съ тѣми или иными расходами или же устанавливаютъ какіе либо новые налоги, повышаютъ существующіе и т. д.

Всѣ денежные билли должны сначала разсматриваться въ комитетскихъ засѣданіяхъ палаты общинъ и, принятые тамъ, поступаютъ затѣмъ на обсужденіе палаты общинъ.

Разсмотримъ нѣсколько подробнѣе эти принципы финансовой власти англійскаго парламента.

I.

Что касается финансовой суприматіи палаты общинъ, то здѣсь прежде всего необходимо отмѣтить въ качествѣ исходнаго момента въ ея развитіи актъ, изданный въ царствованіе Генриха IV въ 1407 году и извѣстный подъ именемъ Indemnity of the Lords and Commons, на основаніи котораго впервые было признано, что „субсидіи предоставляются общинами съ согласія или одобренія лордовъ“.

Первоначально каждое изъ сословій изъявляло свое согласіе на субсидіи отдѣльно и независимо отъ другихъ сословій: особо вотировали свои денежные взносы общины, особо устанавливали ихъ для себя лорды. Иногда, впрочемъ, случалось, что свѣтскіе лорды вмѣстѣ съ представителями графствъ вотировали общіе для себя налоги, тогда какъ представители городовъ и мѣстечекъ облагали себя особыми сборами [1]). Съ теченіемъ времени всякаго рода денежные сборы начинаютъ разсматриваться какъ такое вспоможеніе королю, на установленіе котораго должно быть дано согласіе всего парламента. Такое положеніе вещей постепенно укрѣпляется, начиная со второй половины XIV ст., и настолько уже упро-

---

[1]) См. Cox. Die Staatseinrichtungen Englands. S. 158—159, а также Sussmann. Das Budget-Privileg des Hauses der Gemeinen. 1909, 54—56, гдѣ приводится рядъ случаевъ, подтверждающихъ то положеніе, что для установленія налоговъ, касающихся одного сословія, не требовалось согласія всего парламента.

чилось къ концу его, что, по словамъ Гнейста, въ царствованіе Ричарда II, а именно въ 1378 году, Magnum Consilium, составленный изъ прелатовъ и бароновъ, объявляетъ себя некомпетентнымъ разрѣшить налоги, просимые правительствомъ, безъ участія представителей общинъ [1]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ мѣняется взаимоотношеніе лордовъ и общинъ при вотированіи ими пособій, что находитъ свое выраженіе въ измѣненіи самой формулы, въ которой дается согласіе на субсидіи. Нормальный, обычный порядокъ разсмотрѣнія денежныхъ требованій короля въ теченіе XIV ст. былъ таковъ, что они сначала поступали къ лордамъ, которые и давали первыми свое согласіе; общины же присоединялись къ нему впослѣдствіи. Соотвѣтственно этому формула, въ которой давалось согласіе парламента, гласила: „лорды и общины изъявляютъ свое согласіе и пр.“ [2]). Затѣмъ, подъ вліяніемъ укрѣпленія положенія палаты общинъ и пріобрѣтенія ею все бо̀льшей и бо̀льшей самостоятельности, она выступаетъ съ притязаніями, направленными къ тому, чтобы вопросы о субсидіяхъ передавались первоначально на ея обсужденіе [3]). Уже въ 1383 году мы встрѣчаемъ въ парламентскихъ свиткахъ документы, въ которыхъ „общины одобряютъ субсидіи съ согласія духовныхъ и свѣтскихъ лордовъ“ [4]). Правда, въ слѣдующемъ году была примѣнена прежняя формула вотированія субсидій, но начиная съ конца XIV ст. эта новая формула все чаще и чаще входитъ въ обиходъ, свидѣтельствуя о томъ, что въ практикѣ одобренія парламентомъ денежныхъ взносовъ установился новый порядокъ, который и получилъ свое признаніе въ актѣ 1407 г. [5]).

---

[1]) Gneist. Englische Verfassungsgeschichte, русск. пер., 1885, 409—410, его же Englisches Parlament, 1886, 154—155.

[2]) Sussmann, op. cit., 80 сл., 95.

[3]) Sussmann, op. cit. 71 сл., приводитъ рядъ причинъ, которыя обусловливали съ конца XIV ст. пріоритетъ общинъ въ финансовыхъ вопросахъ.

[4]) Отмѣтимъ, что въ то время субсидіи давались не въ формѣ закона, а потому и не заносились въ Книгу Статутовъ, попадая туда лишь въ видѣ исключенія, когда онѣ по тѣмъ или инымъ соображеніямъ включались въ законы. См. Franqueville. Le gouvernement et le parlement britanniques, III, 449.

[5]) Sussmann, op. cit., 96—99, Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, 665 и др.

Генрихъ IV, нуждаясь въ денежныхъ средствахъ для защиты королевства отъ угрожающихъ ему нападеній со стороны Франціи, Уэльса и Шотландіи, обратился за субсидіями къ парламенту, сначала къ лордамъ, которые и вотировали ему ихъ. Послѣ этого, общинамъ было предложено прислать своихъ представителей для ознакомленія съ вопросомъ и передачи имъ рѣшенія лордовъ для того, чтобы общины къ нему присоединились. Когда представители общинъ увѣдомили объ этомъ палату, послѣдняя признала принятый порядокъ испрошенія субсидій незаконнымъ и умаляющимъ ея свободы. Король и лорды принуждены были уступить, и при закрытіи сессіи парламента было прочитано лордамъ и общинамъ рѣшеніе, принятое королемъ и занесенное потомъ въ парламентскіе свитки подъ именемъ Indemnity of the Lords and Commons, въ которомъ король призналъ установившійся къ тому времени порядокъ разсмотрѣнія вопроса о субсидіяхъ. „Отнынѣ—говорилось въ немъ—будетъ законно для лордовъ совѣщаться въ отсутствіи короля о дѣлахъ государства и о средствахъ для устраненія возникающихъ затрудненій. А также для общинъ будетъ законно совѣщаться съ своей стороны между собой объ упомянутыхъ дѣлахъ и средствахъ. При этомъ ни лорды, ни общины не должны увѣдомлять короля о рѣшеніяхъ, принятыхъ общинами и одобренныхъ лордами, по дѣламъ, касающимся субсидій, а равно они не должны извѣщать объ этомъ прежде, чѣмъ лорды и общины не обсудятъ вопроса и не придутъ къ взаимному соглашенію; послѣ этого король извѣщается о принятомъ рѣшеніи въ формѣ, установленной обычаемъ, т. е. черезъ спикера палаты общинъ. Сверхъ того, король съ согласія лордовъ заявляетъ, что случай, имѣвшій мѣсто въ этомъ парламентѣ, не долженъ послужить прецедентомъ на будущее время, а также повредить въ чемъ либо свободѣ сословій, ради которой общины здѣсь присутствуютъ; но его воля, чтобы онъ самъ и всѣ другія сословія оставались такъ же свободными, какъ они были свободны прежде [1]).

---

[1]) Indemnity приведенъ у Sussmann'a, op. cit. 102, пр. 5.

Индемнитету 1407 года принадлежитъ существенное значеніе въ дѣлѣ опредѣленія взаимоотношеній лордовъ и общинъ въ финансовыхъ вопросахъ. Признавъ требованіе королемъ денежныхъ пособій, обращенное сначала къ лордамъ, случайнымъ явленіемъ, которое не должно оставить никакого слѣда въ будущемъ и которое не должно повлечь за собою умаленія свободъ, принадлежавшихъ сословіямъ [1]), актъ этотъ закрѣпляетъ образовавшуюся къ этому времени практику, въ силу которой общины разрѣшаютъ королю субсидіи, лорды же лишь соглашаются съ ними, одобряютъ это разрѣшеніе (grant par les communes grantez et par les seigneurs assentuz). При чемъ это постановленіе парламента доводится до свѣдѣнія короля въ установленной къ тому времени обычаемъ формѣ, а именно чрезъ посредство спикера палаты общинъ (en manere et forme come il est accustumez, c'est assaver par bouche de pourparlour de la dite Commune), что гарантируетъ правильную, не извращенную передачу парламентскаго постановленія и свидѣтельствуетъ о привилегіяхъ общихъ въ налоговыхъ вопросахъ. По вѣрному заключенію Редлиха, это привилегированное положеніе общинъ относительно денежныхъ биллей актомъ 1407 года было возведено на степень основного принципа государственнаго права [2]). Правда, и впослѣдствіи бывали случаи, что требованія пособій направлялись сначала въ палату лордовъ; такъ было, напр., въ 1515 и 1541 г.г. Но такіе случаи представляли собой исключенія, и дальнѣйшая исторія англійскаго парламента является лишь подтвержденіемъ и развитіемъ тѣхъ началъ, которыя провозглашены были въ актѣ 1407 года.

На основаніи этого акта необходимо было, чтобы общины первыми рѣшали вопросы о субсидіяхъ. Лордамъ принадлежало право вносить поправки въ эти рѣшенія, они могли

---

[1]) Отсюда и наименованіе этого акта Indemnity of the Lords and Commons.

[2]) Redlich, op. cit. 34. — Анализируя индемнитетъ 1407 г. и тѣ привилегіи, которыя были усвоены имъ общинамъ, Sussmann говоритъ: „Diese,—т. е. die Gemeinen,—haben durch die Deklaration nach ständischem Staatsrecht ein subjektives Recht darauf erlangt, ihre Stimme als erste in die Wagschale werfen zu können. Das Recht der Erstbewilligung, nicht das Recht der Alleinbewilligung, ist damit dem Unterhause zuerkannt worden". Op. cit., 108.

понизить размѣръ отпущенныхъ общинами субсидій, могли ограничить время, въ теченіе котораго общины предоставили королю право взимать тѣ или иные налоги и пошлины. Они не могли только повысить разрѣшенныхъ налоговъ, такъ какъ въ такомъ повышеніи общины склонны были усматривать посягательство на свой пріоритетъ въ дѣлѣ установленія налогового обложенія. Въ XVII же столѣтіи, во время знаменитой тяжбы Стюартовъ съ парламентомъ изъ за финансоваго верховенства въ странѣ, общины еще прочнѣе укрѣпили свое положеніе, присвоивъ себѣ исключительное право разрѣшать субсидіи. Къ этому времени всякаго рода налоги и пошлины разрѣшались обыкновенно законодательнымъ порядкомъ—правило, которое было закрѣплено въ п. X Прошенія о правахъ (Petition of Right) 1628 года [1]).

Въ предисловіи къ этимъ финансовымъ законамъ указывался тотъ способъ, посредствомъ котораго субсидіи предоставляются королю. Чаще всего примѣнялась формула: „общины разрѣшаютъ съ согласія лордовъ". При Елизаветѣ и Іаковѣ I формула эта мѣняется: „мы, Вашего Величества послушные и вѣрные подданные, собранные въ настоящемъ парламентѣ, разрѣшаемъ", при чемъ подъ „подданными" разумѣлись какъ общины, такъ и лорды. При Карлѣ I начинаютъ упоминаться однѣ общины, ссылки на лордовъ мы вовсе не находимъ [2]). Но въ особенности это финансовое верховенство общинъ было подтверждено въ извѣстныхъ резолюціяхъ, принятыхъ общинами въ концѣ XVII столѣтія.

Въ 1671 году лорды понизили ввозныя пошлины на сахаръ. Общины усмотрѣли въ этомъ посягательство на принадлежащія имъ привилегіи, такъ какъ онѣ считали, что косвенные налоги относятся исключительно къ ихъ компетенціи. 13 апрѣля 1671 года онѣ приняли единогласно резолюцію, гласящую, „что при установленіи всѣхъ налоговъ, которые разрѣшаются общинами королю, общая сумма ихъ, а также размѣръ налоговъ, не могутъ быть измѣняемы лордами".

---

[1]) Stubbs. Select Charters, 507.

[2]) Объ этомъ см. Cox. Die Staatseinrichtungen Englands. 160—161. Redlich. Recht und Technik. 665. Sussmann. Das Budget-Privileg. 137 сл.

Нѣсколько лѣтъ спустя, а именно 3 іюля 1678 года, общины приняли новую резолюцію, въ которой говорилось, что „всѣ налоги и субсидіи, разрѣшаемые королю въ парламентѣ, представляютъ собой исключительный даръ общинъ, что всѣ билли, имѣющіе своимъ предметомъ такіе налоги и субсидіи, должны первоначально вотироваться общинами и что общинамъ принадлежитъ неоспоримое право устанавливать и опредѣлять въ такихъ билляхъ цѣли, условія, ограниченія и квалификаціи, которыхъ не можетъ ни уничтожить, ни измѣнить палата лордовъ“ [1]). Этими резолюціями общины отвергли право лордовъ вносить какія бы то ни было измѣненія въ денежные билли, хотя бы ими и не повышалась общая сумма вотированныхъ общинами налоговъ. Но, такъ какъ согласіе лордовъ было необходимо для изданія закона, имъ было предоставлено право цѣликомъ принимать или отвергать эти денежные билли—положеніе, которому лорды должны были въ концѣ концовъ подчиниться, хотя они никогда не признавали его формально [2]).

Въ теченіе XVIII и XIX ст. лорды не разъ пользовались этимъ своимъ правомъ, признаннымъ за ними общинами въ резолюціяхъ 1671 и 1678 г.г., и отвергали денежные билли. Правда, они не часто къ нему прибѣгали, но право это было безспорно и не вызывало никакихъ сомнѣній у общинъ до извѣстнаго конфликта въ 1860 году. Въ этомъ году общины, преслѣдуя опредѣленный финансовый планъ, произвели реформу налоговъ и повысили подоходный и штемпельный налогъ, уничтоживъ въ то же время налогъ на бумагу. Билли, повышающіе налоги, получили согласіе лордовъ. Но, когда къ

---

[1]) Эти резолюціи приведены, между прочимъ, у Redlich'a, op. cit. 665—666.

[2]) Franqueville. Le gouvernement et le parlement britanniques. III, 451—452. Todd. Le gouvernement parlementaire en Angleterre II. 349. Cox, op. cit., 164—165. Sussmann, op. cit., 144—148. Jellinek, характеризуя финансовыя полномочія англійской палаты лордовъ, говоритъ: „Alle Geldbills müssen nämlich ihren Anfang im Hause der Gemeinen nehmen und den Lords steht nur Annahme oder Ablehnung der ganzen Bill in der ihnen von den Gemeinen übermittelten Form, nicht aber deren Abänderung zu“. См. Anteil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung въ Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgabe für P. Laband. 1908. 100.

нимъ поступилъ билль, уничтожившій налогъ на бумагу, билль мало популярный въ виду готовившихся внѣшнихъ осложненій и принятый въ палатѣ общинъ большинствомъ всего 9 голосовъ, лорды отвергли его. Этимъ актомъ лорды не совершили ничего незаконнаго, они лишь использовали принадлежавшія имъ полномочія. Но, какъ справедливо замѣчаетъ Эрскинъ Мэй, дѣло заключалось здѣсь вовсе не въ правѣ лордовъ отвергать денежные билли. Никогда до настоящаго момента лорды не отвергали такихъ биллей, которые находятся въ тѣсной связи съ бюджетными предположеніями на опредѣленный финансовый періодъ, никогда они не притязали на право вносить измѣненія въ бюджетныя исчисленія. И, отвергнувъ билль, уничтожавшій налогъ на бумагу, лорды несомнѣнно разрушили весь финансовый планъ, принятый общинами. Если они не нарушили буквы закона, они тѣмъ не менѣе поступили вопреки духу конституціи [1]).

Въ отвѣтъ на это палата общинъ по предложенію лорда Пальмерстона приняла единогласно слѣдующія резолюціи:

„Право разрѣшать королю налоги и субсидіи принадлежитъ однѣмъ общинамъ и составляетъ существенную часть ихъ полномочій; имъ однѣмъ принадлежитъ также установленіе размѣра всѣхъ этихъ субсидій, способа и времени ихъ взиманія. Хотя лорды и пользовались, при вотированіи биллей, имѣющихъ отношеніе къ налогамъ, своею властью отвергать ихъ цѣликомъ, тѣмъ не менѣе они не часто къ ней прибѣгали, вызывая всякій разъ особое безпокойство этой палаты, такъ какъ примѣненіе ими этой власти являлось посягательствомъ на право общинъ разрѣшать субсидіи и заботиться о средствахъ для удовлетворенія ежегодныхъ потребностей государства;

„для того, чтобы въ будущемъ помѣшать недолжному пользованію этой властью со стороны лордовъ и облегчить общинамъ правомѣрный контроль надъ обложеніемъ и субсидіями, эта палата имѣетъ въ своихъ рукахъ возможность ввести или уничтожить налоги, выработать денежные билли

---

[1]) Erskine May, Verfassungsgeschichte Englands seit der Tronbesteigung Georg's III. 1862. I. 397—398.

такимъ образомъ, что право общинъ, что касается установленія размѣра субсидій, способа и времени ихъ взиманія, останется неприкосновеннымъ“ [1]).

Во исполненіе этихъ резолюцій, на основаніи которыхъ общины признали за лордами лишь теоретическое право отвергать денежные билли, въ слѣдующемъ 1861 году канцлеромъ казначейства былъ составленъ одинъ общій законопроектъ, касавшійся всѣхъ финансовыхъ предположеній на текущій годъ и содержавшій, между прочимъ, параграфъ объ уничтоженіи налога на бумагу. Несмотря на протесты въ палатѣ лордовъ противъ такого порядка, являющагося нововведеніемъ и лишающаго лордовъ принадлежащихъ имъ правъ,—порядка, который, однако, по словамъ секретаря колоній герцога Ньюкастля, представляетъ собой простой возвратъ къ старымъ конституціоннымъ обычаямъ [2]), лордамъ не оставалось ничего иного, какъ или отвергнуть весь билль цѣликомъ, или принять его.

Не желая брать на себя отвѣтственности за все финансовое управленіе, лорды предпочли послѣднее. Съ тѣхъ поръ въ практикѣ англійскаго парламента твердо установилось правило, въ силу котораго всѣ финансовыя мѣропріятія правительства, какъ временныя, т. е. направленныя къ изысканію и вотированію средствъ, необходимымъ для покрытія годичныхъ потребностей государства, такъ и постоянныя, вотированныя парламентомъ въ теченіе сессій, объединяются въ одномъ общемъ актѣ, который первоначально назывался Customs and Inland Revenue Act, а съ 1894 года—Finance Act. Эта система „загроможденія“ (Tacking) бюджета въ доходной его части постановленіями, ничего общаго съ доходами на текущій финансовый періодъ не имѣющими, получила, несмотря на ст. 59 регламента палаты лордовъ, разсматривающую ее какъ противорѣчащую парламентскимъ обычаямъ [3]),

---

[1]) Эти резолюціи см. Sussmann. Das Budget-Privileg, 194—195.

[2]) Todd, op. cit., II, 353.

[3]) См. Moreau et Delpech. Les règlements des assemblées législatives 1906. I. 112.

чрезвычайно широкое примѣненіе и означаетъ усиленіе власти общинъ въ финансовыхъ вопросахъ [1]).

Резолюціи 1860 года и установившаяся засимъ практика передали финансовое верховенство въ руки палаты общинъ, которая и рѣшаетъ теперь всѣ вопросы, имѣющіе отношеніе къ доходамъ и расходамъ государства. „Въ области финансовыхъ законовъ, говоритъ Энсонъ, палата общинъ осуществляетъ исключительный контроль. Всякій билль, касающійся субсидій, долженъ имѣть пунктомъ своего отправленія палату общинъ; тамъ онъ редактируется, и, хотя требуется содѣйствіе лордовъ, они не могутъ внести въ него никакихъ поправокъ“ [2]). „Отвѣтственность, падающая на лордовъ, замѣчаетъ другой комментаторъ англійской конституціи, Эрскинъ Мэй, въ томъ, что касается назначенія субсидій на расходы короны, а также установленія налоговъ, обусловливается ихъ сотрудничествомъ въ этомъ дѣлѣ, но не ихъ иниціативой“ [3]). Соотвѣтственно этому тронная рѣчь, которою открывается сессія парламента, обращенная какъ къ лордамъ, такъ и къ общинамъ, въ той части, въ которой трактуется о финансовыхъ мѣропріятіяхъ, направляется исключительно къ общинамъ. Точно такъ же и въ предисловіи къ финансовымъ законамъ, разрѣшающимъ взиманіе субсидій или расходованіе государственныхъ средствъ на тѣ или иныя потребности, въ качествѣ власти разрѣшающей, упоминаются однѣ общины; о лордахъ говорится лишь въ томъ смыслѣ, что они соглашаются съ общинами—„по совѣту и съ согласія лордовъ“ [4]). Наконецъ при закрытіи сессіи парламента король обращается съ благодарностью по поводу вотированія субсидій не ко всему парламенту, а только къ палатѣ общинъ.

Но тѣмъ не менѣе лорды настаиваютъ на своемъ правѣ сотрудничать въ изготовленіи финансовыхъ биллей. Когда корона съ цѣлью полученія денежныхъ средствъ обращалась

---

[1]) Hatschek. Englisches Staatsrecht. 1905, I, 459—460.

[2]) Anson. Loi et pratique constitutionnelles. I. 317.

[3]) E. May. Traité des lois, privilèges, procédures et usages du parlement. 1909, II, 210.

[4]) См. примѣры этихъ законовъ у Anson, op. cit. I, 329.

съ посланіемъ только къ общинамъ, лорды всегда выражали свой протестъ. Такъ постепенно установился обычай представлять такія посланія въ обѣ палаты парламента и по возможности въ одинъ и тотъ же день; одно изъ этихъ посланій адресуется въ палату общинъ съ просьбой разрѣшить субсидіи, другое приглашаетъ лордовъ оказать свое сотрудничество. Отвѣтъ лордовъ на это посланіе, представляемый въ адресѣ коронѣ, выражаетъ ихъ готовность содѣйствовать тѣмъ мѣропріятіямъ, которыя будутъ приняты другой палатой. Далѣе, когда общины послѣ того, какъ онѣ вотировали кредиты, были распущены по случаю смерти Георга III въ 1820 году и не включили эти кредиты въ билль объ усвоеніи (Appropriation bill), лорды приняли резолюцію, въ которой они заявили, что отпущенные кредиты не были имъ представлены, какъ слѣдовало бы, посредствомъ билля объ усвоеніи [1]).

Всѣ финансовые билли берутъ свое начало въ палатѣ общинъ, и не только билли, касающіеся государственныхъ доходовъ и расходовъ, но и такіе, которые устанавливаютъ какіе-либо мѣстные налоги и повинности. Лорды лишены права поправокъ по отношенію къ такимъ биллямъ, они не могутъ ни увеличить, ни уменьшить общей суммы налога, не могутъ внести какихъ бы то ни было измѣненій въ томъ, что касается раскладки налога, времени и способовъ его взиманія, его назначенія, а также лицъ, которыя его платятъ, собираютъ, управляютъ и контролируютъ его [2]). Однако, привилегіи общинъ въ финансовомъ законодательствѣ не распространяются на такіе билли, которые имѣютъ дѣло съ особыми спеціальными фондами, какъ-то: билли, касающіеся собственности и доходовъ церкви или фонда королевы Анны, а также имущества и поземельныхъ доходовъ короны, насколько эти доходы не поступаютъ въ консолидированный фондъ (Consolidated Fund), и нѣкоторые другіе [3]). Точно такъ же общины допускаютъ такія поправки со стороны лордовъ въ финансовыхъ билляхъ, которыя, не будучи абсолютно корректными,

---

[1]) E. May, op. cit. II, 211.

[2]) E. May, op. cit., II, 212—213.

[3]) E. May, op. cit., II, 221.

тѣмъ не менѣе не затрогиваютъ существеннымъ образомъ ихъ привилегій. Въ противномъ случаѣ, въ особомъ посланіи къ лордамъ общины заявляютъ о своихъ привилегіяхъ, и, если лорды продолжаютъ настаивать на своемъ, общины или вовсе отвергаютъ внесенныя ими поправки, или, что равносильно, откладываютъ ихъ обсужденіе на 6 мѣсяцевъ [1]).

Наконецъ, привилегіи общинъ не касаются такихъ биллей, которые косвенно связаны съ финансами, которые не имѣютъ своей исключительной цѣлью установленіе того или иного вида обложенія. Такъ, на основаніи ст. 44 регламента палаты общинъ, принятой въ 1849 году, общины не считаютъ свои привилегіи нарушенными въ томъ случаѣ, если палата лордовъ приступитъ первая къ разсмотрѣнію такихъ биллей,—а также въ чемъ либо измѣнитъ ихъ,—которые устанавливаютъ денежные штрафы, если только эти денежные штрафы имѣютъ своей цѣлью обезпечить выполненіе акта парламента, не поступаютъ въ казначейство и не включаются въ фондъ государственныхъ доходовъ [2]). Слѣдующій порядокъ примѣняется, по словамъ Эрскина Мэя, когда желательно, чтобы билль, касающійся финансовъ, былъ внесенъ сначала въ палату лордовъ. „Такой билль отпечатывается и вносится со всѣми своими статьями и въ такомъ видѣ принимается въ соображеніе и обсуждается въ палатѣ лордовъ. Но при третьемъ чтеніи всѣ его постановленія, нарушающія привилегіи палаты общинъ, вычеркиваются, и проектъ, передѣланный такимъ образомъ, чтобы его можно было понять, несмотря на выпущенныя мѣста, отсылается въ такой формѣ въ палату общинъ. Билль отпечатывается тогда по приказанію общинъ со всѣми выпущенными постановленіями, которыя въ прежнее время печатались красными чернилами, а теперь подчеркиваются и берутся въ скобки съ примѣчаніемъ, чтобы они были предложены при обсужденіи его въ

---

[1]) E. May, op. cit., II. 214—217.

[2]) См. Standing Orders палаты общинъ у Moreau et Delpech. Les règlements des assemblées législatives. 1906, I. 278.—Ст. 226 регламента палаты общинъ содержитъ то же исключеніе касательно нѣкоторыхъ частныхъ биллей. См. ibid. 344—345.

комитетѣ. Такимъ образомъ эти постановленія какъ бы не составляютъ части билля, принятаго лордами, привилегіи общинъ ни въ чемъ не нарушены; между тѣмъ онѣ имѣютъ въ своемъ распоряженіи полный билль со всѣми содержащимися въ нихъ постановленіями, и тѣ изъ нихъ, которыя касаются привилегій, включаются въ билль въ комитетѣ, если они имъ одобряются" [1]).

Это финансовое верховенство общинъ вплоть до XX ст. было обусловлено исключительно прецедентами и резолюціями общинъ; послѣ же извѣстнаго конфликта между палатами въ 1909—1910 годахъ, вызваннаго отклоненіемъ лордами „соціалистическаго" бюджета Ллойда-Джорджа, оно нашло свое признаніе въ законѣ, именно въ актѣ о парламентѣ (Parliament Act) 1911 года, значительно ограничившемъ законодательныя и финансовыя полномочія верхней палаты.

Когда палата лордовъ, въ ноябрѣ 1909 года, отклонила бюджетъ (Finance Bill), принявъ резолюцію, предложенную представителемъ оппозиціи въ палатѣ маркизомъ Лэнсдоуномъ, въ силу которой „лорды не управомочены давать своего согласія на этотъ билль до тѣхъ поръ, пока онъ не будетъ подвергнутъ обсужденію страны", лордъ Грей отъ имени правительства заявилъ, что отнынѣ „основнымъ пунктомъ въ программѣ либеральной партіи, будетъ ли она у власти или въ оппозиціи, является ограниченіе правъ верхней палаты посредствомъ законодательнаго акта. Либеральная партія окончательно рѣшила не позволять палатѣ, въ значительномъ своемъ большинствѣ консервативной, производить систематическую обструкцію либеральнымъ правительствамъ и мѣшать имъ проводить свою политику" [2]). Вопросъ о необходимости урегулировать такъ или иначе взаимоотношенія палатъ, постепенно назрѣвавшій и подготовляемый всѣмъ политическимъ развитіемъ Англіи въ теченіе XIX ст. [3]), былъ поставленъ на этотъ разъ въ острой формѣ.

---

[1]) E. May, op. cit., II, 219; ср. также Todd. Le gouvernement parlementaire. II, 291.

[2]) Цит. у G. Jèze. Les pouvoirs financiers de la chambre des lords. Revue de science et de législation financières. 1910, p. 273.

[3]) См. интересныя замѣчанія по этому поводу въ книгѣ G. Lowis Dickin-

Еще въ іюнѣ 1907 года палата общинъ приняла резолюцію, предложенную Кемпелль - Баннерманомъ и гласившую, что „для того, чтобы дать возможность осуществиться волѣ народа, выраженной его выборными представителями, необходимо, чтобы власть другой палаты измѣнять или отвергать билли, принятые этой палатой, была ограничена закономъ такимъ образомъ, чтобы въ предѣлахъ одного парламента окончательное рѣшеніе общинъ одержало верхъ". Въ рѣчи, произнесенной Кемпелль-Баннерманомъ вслѣдъ за внесеніемъ этой резолюціи въ парламентъ, былъ указанъ тотъ способъ, которымъ правительство проектируетъ гарантировать выполненіе „воли народа, выраженной выборными его представителями". Но этимъ тогда только и ограничились, билль не былъ представленъ на разсмотрѣніе парламента [1]). Теперь же, когда новые выборы послѣ роспуска парламента укрѣпили положеніе кабинета Асквита, давъ ему большинство въ 124 голоса [2]), правительство не довольствовалось однѣми резолюціями, а внесло въ апрѣлѣ 1910 года въ палату общинъ билль, извѣстный подъ именемъ veto-билля, которымъ рѣзко и кореннымъ образомъ измѣнялось положеніе палаты лордовъ въ области законодательства и распоряженія государственными средствами, а также сокращался срокъ парламентской легислатуры до 5 лѣтъ [3]). Послѣ долгой и ожесточенной борьбы въ парламентѣ, послѣ того, какъ парламентъ снова былъ распущенъ и новые вы-

---

son. Le developpement du parlement pendant le dixneuvième siècle. 1906, въ особенности стр. 116 сл., 145 и др.—Esmein въ своей „La chambre des lords et la démocratie" говоритъ: „mais ce qui est inconciliable avec la démocratie c'est la composition traditionnelle et actuelle de la chambre des lords". Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques. 1910. 9. livr., p. 463.

[1]) См. Chronique constitutionnelle de l'Angleterre. Revue du droit public et de la science politique. 1912. I, 98.

[2]) Правительственная партія на выборахъ въ январѣ и февралѣ 1910 года пріобрѣла 397 мѣстъ, изъ которыхъ либераламъ досталось 275, рабочей партіи—40, ирландскимъ націоналистамъ — 61, и независимымъ націоналистамъ—11; оппозиція (уніонисты) же пріобрѣла 273 мѣста.

[3]) Сопоставленіе veto - резолюцій Кемпелль - Банермана съ veto-биллемъ Асквита и оцѣнку послѣдняго см. въ ст. Б. Э. Шацкаго—Вето-билль. Вопросы права. 1912, 2, 66 сл.

боры дали то же министерское большинство, лишь увеличенное на два голоса, послѣ того, наконецъ, какъ правительство заявило о готовности короля создать новыхъ пэровъ, лорды увидѣли, что сраженіе ихъ проиграно, уступили, и въ августѣ 1911 года veto-билль получилъ королевскую санкцію [1]).

На основаніи акта о парламентѣ 1911 года „всякій денежный билль (Money-Bill) вносится первоначально въ палату общинъ и, принятый ею, передается на разсмотрѣніе палаты лордовъ по крайней мѣрѣ за мѣсяцъ до окончанія сессіи. Если палата лордовъ не вотируетъ его безъ поправокъ въ теченіе мѣсячнаго срока съ тѣхъ поръ, какъ онъ былъ ей переданъ, билль этотъ, если только палата общинъ не постановитъ иначе, представляется коронѣ и, получивъ королевскую санкцію, превращается въ законъ, хотя бы палата лордовъ не дала на него своего согласія“ [2]). Сотрудничество лордовъ въ изготовленіи финансовыхъ законовъ продолжаетъ оставаться необходимымъ и по акту о парламентѣ, они могутъ дебатировать вопросы о расходахъ государства, о способахъ обложенія, о финансовой администраціи, могутъ вотировать резолюціи, назначать анкетныя комиссіи и т. д. [3]). Но вся ихъ дѣятельность въ этомъ отношеніи, всѣ сдѣланныя ими замѣчанія отличаются, по мѣткому замѣчанію Жеза, исключительно платоническимъ характеромъ, „они не могутъ отказывать въ своемъ согласіи въ томъ смыслѣ, что отказъ лордовъ принять денежный билль не помѣшаетъ ему сдѣлаться закономъ“ [4]). Анализируя тѣ полномочія, которыми обла-

---

[1]) О кризисѣ 1909 — 1911 г.г. см. между прочимъ W. Parow. Englische Verfassung seit 100 Jahren und die gegenwärtige Krisis. 1911, въ особенности 2 Th.—Kampf gegen Oberhaus. 1905 bis 1910, Lewis Gaffic. La crise constitutionnelle anglaise. 1912 и др.

[2]) Si un money bill, après avoir été passé par la chambre des communes et envoyé à la chambre des lords un mois ou moins avant la fin de la session, n'est pas voté par la chambre des lords sans amendement dans le délai d'un mois après qu'il a été ainsi envoyé à cette chambre, le bill sera, à moins que la chambre des communes decide le contraire, présenté à Sa Majesté et deviendra Act du Parlement dès la signification de l'assentement royal et cela malgré que la chambre des lords n'ait pas consenti au bill. Цит. у Jéze'a. Le Parliament Act 1911. Revue de science et de législation financières. 1911, p. 592.

[3]) Объ этомъ см. E. May. Traité des lois, privilèges etc. II, 211.

[4]) Revue de science etc. 1911, 589—591.

даютъ лорды въ финансовыхъ вопросахъ послѣ изданія акта о парламентѣ, Дайси въ своихъ письмахъ въ „Times“ въ августѣ и сентябрѣ 1911 года говоритъ, что ихъ никоимъ образомъ нельзя назвать полномочіями законодательными; это—власть, которая принадлежитъ всякому академическому обществу въ Соединенномъ Королевствѣ, и протестъ противъ денежнаго билля, заявленный конгрессомъ трэдъ-юніоновъ, будетъ имѣть гораздо больше значенія, чѣмъ протестъ лордовъ [1]).

Такъ ограничена власть лордовъ только по отношенію къ денежнымъ биллямъ, т. е. такимъ биллямъ, „которые содержатъ въ себѣ мѣропріятія, касающіяся всецѣло или отчасти слѣдующихъ предметовъ: налоговъ, а именно установленія, отмѣны, уменьшенія, измѣненія или регламентаціи ихъ; кредитовъ консолидированнаго фонда или вотированныхъ парламентомъ; субсидій; усвоенія (Appropriation), контроля или регламентаціи государственныхъ средствъ; выпуска, гарантій и погашенія государственныхъ займовъ или иныхъ относящихся сюда мѣропріятій“. При чемъ „выраженія—налоги, государственныя средства и займы—не имѣютъ въ виду налоговъ, государственныхъ средствъ и займовъ, испрашиваемыхъ мѣстными властями или корпораціями на мѣстныя нужды“ [2]). Постановленія акта о парламентѣ направлены исключительно на общегосударственные финансы; полномочія лордовъ въ томъ, что касается мѣстныхъ финансовъ, а также частныхъ биллей финансоваго характера, играющихъ такую большую роль въ Англіи, остались нетронутыми реформой 1911 года.

Наконецъ, чтобы гарантировать принадлежащія лордамъ полномочія въ области нефинансоваго законодательства, гдѣ имъ принадлежитъ относительное veto, чтобы помѣшать правительству и общинамъ „загромождать“ денежные билли постановленіями, ничего общаго съ финансами не имѣющими, и обходить такимъ образомъ необходимость согласія лордовъ,

---

[1]) Chronique constitutionnelle de l'Angleterre. Revue de droit public. 1912, I, 115.

[2]) Цит. у Jèze. Le Parliament Act. 1911. Revue de science et de législation financières. 1911. 592—594.

актъ о парламентѣ требуетъ, чтобы спикеръ палаты общинъ, представляя на королевское утвержденіе такіе билли, которымъ отказали въ своемъ согласіи лорды, удостовѣрялъ бы, что эти билли — дѣйствительно денежные билли (Money Bill). При чемъ раньше, чѣмъ удостовѣрить, что тотъ или иной билль представляетъ собой дѣйствительно денежный билль, спикеръ, насколько это возможно, долженъ консультировать предсѣдателей комитетовъ палаты общинъ, назначаемыхъ въ началѣ каждой сессіи посредствомъ Comittee of Selection. Рѣшеніе спикера окончательно и безапеляціонно; оно не можетъ быть обжаловано передъ судомъ [1]).

Спикеръ палаты общинъ уже издавна пріобрѣлъ особое положеніе; онъ не только предсѣдательствуетъ въ палатѣ общинъ, онъ представляетъ ее во-внѣ, по отношенію къ другимъ властямъ въ государствѣ, онъ является въ то же время хранителемъ и защитникомъ всѣхъ правъ и привилегій, ей принадлежащихъ [2]). Испросивъ въ началѣ парламентской легислатуры признаніе и подтвержденіе этихъ правъ и привилегій со стороны короля [3]), онъ наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы они въ чемъ не были нарушены. Онъ слѣдитъ, чтобы „поправки, внесенныя лордами въ билль, не затрогивали привилегій общинъ, и, если обстоятельства этого требуютъ, обращаетъ вниманіе общинъ на природу этихъ поправокъ и высказываетъ свое мнѣніе по этому поводу“ [4]). Палата общинъ всегда присоединяется къ его мнѣнію, принимаетъ къ руководству высказанныя имъ замѣчанія, ибо она видитъ въ немъ носителя парламентскаго права, парламентскихъ обычаевъ, которые онъ истолковываетъ и примѣняетъ какъ бы въ качествѣ судьи [5]). И актъ о парламентѣ лишь под-

---

[1]) Цит. по Jeze'y, Revue de science etc. 1911. 595—596.

[2]) Le speaker a été dès la première heure et il est aujourd'hui encore le représentant de l'assemblée entière vis-a-vis de tous les autres pouvoirs de l'Etat et en particulier de la Couronne. Il est élevé au-dessus des partis pour pouvoir défendre avec plus d'autorité les droits et les prérogatives de la chambre. Henri Ripert. La présidence des assemblées politiques. 1909, стр. 170.

[3]) H. Ripert, op. cit., 229.

[4]) E. May. Traité des lois, privilèges etc. I. 206; II. 215—216.

[5]) H. Ripert, op. cit., 234—235. Характеризуя положеніе спикера палаты общинъ, Lowell замѣчаетъ: „il n'est pas un chef, mais un arbitre.“ Le gouverne-

твердилъ и закрѣпилъ законодательнымъ порядкомъ то положеніе и тѣ функціи, которыя присвоены были спикеру на основаніи парламентской практики и обычая. Спикеръ остается, по вѣрному замѣчанію Жеза, теперь, какъ и прежде, властью единственно компетентною для того, чтобы защищать финансовыя привилегіи палаты общинъ [1]).

II.

Вторымъ моментомъ, опредѣляющимъ финансовыя полномочія англійскаго парламента, является исключительная иниціатива короны, т. е. правительства, въ области финансовыхъ вопросовъ. Это положеніе подобно тому, какъ это было съ только-что разсмотрѣнной привилегіей общинъ до изданія акта о парламентѣ въ 1911 году, не закрѣплено ни въ одномъ законодательномъ актѣ, а покоится исключительно на резолюціяхъ палаты общинъ. „Какъ и всѣ резолюціи или Standing Orders обѣихъ палатъ, говоритъ Энсонъ, это есть правило, которое палата установила для самой себя, правило дѣлопроизводства; оно можетъ быть измѣнено почти такъ же легко, какъ и регламентъ какой либо коллегіи, и такъ же легко, какъ статутъ Marylebone Cricket Club“ [2]). И тѣмъ не менѣе, несмотря на постоянную возможность измѣ-

---

ment de l'Angleterre. 1910, I. стр. 315. Ср. также Anson. Loi et pratique. I. стр. 172 сл.

[1]) Jèze. Le Parliament act 1911.—Revue de science etc. 1911. стр. 597.— Отмѣтимъ здѣсь, что это постановленіе акта о парламентѣ, возлагающее на спикера рѣшеніе вопроса о томъ, является ли тотъ или иной билль финансовымъ биллемъ, встрѣтило энергичный протестъ со стороны оппозиціи при обсужденіи его въ парламентѣ весной 1911 года; въ немъ усмотрѣли нововведеніе, „противорѣчащее установившимся конституціоннымъ принципамъ и наиболѣе цѣннымъ традиціямъ палаты“, и совершенное извращеніе роли и положенія спикера. Однако, Асквитъ и другіе ораторы правительственной партіи обнаружили всю несостоятельность аргументаціи уніонистовъ и показали, что актъ о парламентѣ лишь придаетъ силу закона обычаю, надѣляя спикера властью удостовѣрять, что тотъ или иной билль есть дѣйствительно денежный билль. Обо всемъ этомъ см. у м. Sibert'a. Le Parliament Act 1911. Revue du droit public. 1912, I, стр. 115 сл.

[2]) Anson. Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre. T. I. p. 321—322.

ненія, оно уже свыше двухъ столѣтій продолжаетъ оставаться основнымъ началомъ англійскаго бюджетнаго права [1]).

„Суверенъ въ качествѣ органа исполнительнаго,—говоритъ Эрскинъ Мэй, характеризуя взаимоотношенія короны, лордовъ и общинъ въ дѣлѣ государственнаго хозяйства, — обязанъ управлять всѣми доходами государства и производить всѣ платежи за счетъ государства. Поэтому корона, съ согласія своихъ отвѣтственныхъ министровъ, должна увѣдомлять общины о денежныхъ нуждахъ правительства. Въ свою очередь общины даютъ свое согласіе на требуемыя отъ нихъ субсидіи, необходимыя для удовлетворенія этихъ нуждъ; посредствомъ установленія налоговъ и другихъ источниковъ государственныхъ доходовъ онѣ создаютъ способы и средства для погашенія вотированныхъ ими расходовъ. Такимъ образомъ, корона требуетъ денегъ, общины ихъ даютъ, и лорды соглашаются на это. Однако, общины вотируютъ деньги только въ томъ случаѣ, если ихъ потребуетъ корона; точно такъ же онѣ устанавливаютъ или увеличиваютъ налоги, необходимые для удовлетворенія государственныхъ нуждъ, только на основаніи заявленія короны, сдѣланнаго по указанію ея отвѣтственныхъ совѣтниковъ“ [2]). Этотъ отказъ парламента, точнѣе палаты общинъ, отъ всякой иниціативы, поскольку дѣло касается установленія налоговъ или расходованія государственныхъ средствъ, и передачу ея исключительно коронѣ, т. е. правительству, не слѣдуетъ относить, какъ справедливо отмѣчаетъ Эсменъ, къ тѣмъ отдаленнымъ временамъ англійской исторіи, когда парламентъ только-что образовывался, когда онъ созывался королемъ съ цѣлью полученія субсидій и когда онъ, по вполнѣ понятнымъ причинамъ, воздерживался

---

[1]) Dieser Grundsatz, замѣчаетъ по этому поводу Redlich, ist niemals durch gesetzliche Formulierung zum Rechte geworden; sondern, obgleich damit ein fundamentales Princip der englischen Verfassung ausgesprochen ist, beruht dieses doch allein auf einem einfachen, unter die Standing Orders des Unterhauses aufgenommenen Beschlusse der Commons. Recht und Technik des englischen Parlamentarismus. S. 672; см. также Franqueville. Le gouvernement et le parlement britanniques. T. III. p. 455 и др.

[2]) Th. Erskine May. Traité des lois, privilèges, procedures et usages du parlement. T. II, p. 181.

отъ того, чтобы брать на себя иниціативу въ подобныхъ вопросахъ. Происхожденіе финансовой иниціативы правительства слѣдуетъ искать въ ту эпоху, когда положеніе парламента упрочилось, когда изъ учрежденія только терпимаго королями онъ мало по малу превращается въ учрежденіе, предназначенное играть доминирующую роль въ англійской государственной жизни [1]).

Въ самомъ дѣлѣ, въ началѣ XVIII ст. въ англійскомъ парламентѣ все чаще и чаще наблюдались случаи, когда отдѣльные члены его проявляли большую склонность расточать средства государства и благодаря этому подрывали устойчивость государственныхъ финансовъ. Всякій излишекъ доходовъ надъ расходами, имѣющійся въ государственномъ казначействѣ и не получившій пока еще спеціальнаго назначенія, они разсматривали въ качествѣ фонда, необходимаго для осуществленія тѣхъ проектовъ, которые они брали подъ свою защиту. Тотчасъ же въ палату общинъ поступали отовсюду ходатайства о денежныхъ пособіяхъ на различныя общественныя предпріятія, нерѣдко благотворительнаго характера, поддерживаемыя членами ея или даже вносимыя по ихъ предложенію, которыя палата и удовлетворяла. При чемъ къ этой парламентской иниціативѣ прибѣгали и министры, а также и корона, для своихъ личныхъ цѣлей, пользуясь услугами тѣхъ коммонеровъ, которые были имъ обязаны своими мѣстами въ парламентѣ. Когда, въ теченіе сессіи парламента въ 1705—1706 г.г., злоупотребленіе этой парламентской иниціативой достигло крайняго своего предѣла, палата общинъ, съ цѣлью парализовать его, приняла въ началѣ слѣдующей сессіи, 11 декабря 1706 года, резолюцію, постановляющую, что „она не будетъ принимать никакой денежной просьбы, имѣющей въ виду государственныя нужды, если только она (т. е. просьба эта) не будетъ заявлена со стороны короны“ [2]).

---

[1]) Esmein. Eléments de droit constitutionnel. 5 édit., p. 917—918.

[2]) Обо всемъ этомъ подробно см. Todd. Le gouvernement parlementaire en Angleterre. T. II, p. 288 сл., а также Bignon. De l'initiative financière chez les Anglais. 1901. p. 31 сл.

Резолюція эта, послужившая исходнымъ моментомъ въ развитіи разсматриваемаго нами принципа англійскаго бюджетнаго права, была занесена въ регламентъ палаты общинъ 11 іюня 1713 года и подверглась нѣкоторымъ измѣненіямъ 25 іюня 1852 года. Новый Standing Order, принятый въ 1852 году, гласилъ: „эта палата не будетъ принимать никакой петиціи на какую бы то ни было сумму, а также не будетъ разсматривать никакого предложенія, направленнаго къ вотированію субсидій или обремененію государственныхъ доходовъ, иначе, какъ по предложенію короны". 21 іюня 1856 года это постановленіе регламента было распространено и на доходы Индіи. „Эта палата,—читаемъ мы въ ст. 70 нынѣ дѣйствующаго регламента палаты общинъ, куда было занесено постановленіе 1856 года,—не будетъ принимать никакой просьбы и не будетъ разсматривать никакого предложенія, направленнаго къ обремененію доходовъ Индіи, если только эта просьба или это предложеніе не исходитъ отъ короны" [1]).

Но, несмотря на это постановленіе регламента, парламентская иниціатива продолжала существовать, хотя въ замаскированной формѣ, и достигла въ половинѣ XIX ст. значительныхъ размѣровъ. Отдѣльные коммонеры вносили въ палату билли, которые, не имѣя явнаго характера денежныхъ биллей, были связаны нерѣдко съ большими расходами и обременяли доходы государства. Чтобы избѣжать нарушенія регламента и установившейся къ тому времени конституціонной практики, которая примѣняла его постановленія ко всякому предложенію, имѣющему въ виду расходованіе государственныхъ средствъ, даже если бы оно не было направлено на это непосредственно, билли эти сопровождались обыкновенно статьей, постановлявшей, что необходимые для нихъ расходы „будутъ покрыты кредитами, которые парламентъ вотируетъ впослѣдствіи". И если парламентъ давалъ свое согласіе въ принципѣ на билли этого рода, онъ уже былъ обязанъ вотировать необходимыя для ихъ проведенія средства

---

[1]) См. ст. 70 регламента у Moreau et Delpech. Les règlements des assemblées législatives. 1906. T. I, p. 284.

и вмѣстѣ съ тѣмъ возлагалъ на министровъ обязанность включить соотвѣтствующій кредитъ въ будущія смѣты (Estimates). А когда въ комитетѣ субсидій палаты общинъ, гдѣ, какъ мы увидимъ ниже, обсуждаются первоначально всѣ расходы государства, эти билли встрѣчали возраженія, они опровергались обыкновенно ссылкой на то, что парламентъ уже изъявилъ свое согласіе на билль, а также и на расходы, имъ вызываемые [1]).

Такое положеніе не могло, конечно, не внести разстройства въ финансовое хозяйство страны и вызывало противъ себя справедливыя нареканія. Въ 1862 году одинъ изъ членовъ палаты общинъ, Ayrton, выступилъ въ засѣданіи 16 мая противникомъ парламентской иниціативы въ финансовыхъ вопросахъ. „До тѣхъ поръ, говорилъ онъ, пока частные члены будутъ имѣть право иниціативы такихъ мѣропріятій, которыя влекутъ за собой расходы государственныхъ средствъ безъ предварительнаго согласія короны, абсолютно невозможно достичь сколько нибудь экономнаго управленія государственными доходами“. Въ отвѣтъ на это заявленіе, поддержанное также и другими членами палаты, канцлеръ казначейства изъявилъ готовность назначить спеціальную комиссію, которая по ознакомленіи съ вопросомъ могла бы предложить рядъ мѣръ, направленныхъ къ устраненію отмѣченныхъ недостатковъ въ государственномъ хозяйствѣ. Но этимъ дѣло тогда и ограничилось [2]).

Нѣсколько лѣтъ спустя, а именно въ 1866 году, тотъ же Ayrton снова выступилъ съ заявленіемъ противъ парламентской иниціативы въ финансовой области, и на этотъ разъ въ болѣе конкретной формѣ. 20 марта онъ внесъ въ палату два предложенія, направленныя къ ограниченію финансовой иниціативы членовъ палаты, которыя и были приняты ею. Предложенія эти тогда же были включены въ регламентъ палаты и замѣнили собой прежде дѣйствовавшія постановленія по этому вопросу [3]). Одно изъ нихъ гласитъ: „Эта палата

---

[1]) Todd. Le gouvernement parlementaire en Angleterre. T. II, p. 290—292, Lowell. Le gouvernement de l'Angleterre. 1910. T. I, p. 340—341.

[2]) Объ этомъ см. Bignon. De l'initiative financière, p. 39.

[3]) Bignon, op. cit., p. 41.

не будетъ принимать никакой петиціи на какую бы то ни было сумму, касающейся государственныхъ нуждъ, и не будетъ разсматривать никакого предложенія, направленнаго къ вотированію субсидій или обремененію государственныхъ доходовъ, погашаемому при посредствѣ консолидированнаго фонда или изъ суммъ, вотируемыхъ парламентомъ, если эта петиція или это предложеніе не исходятъ отъ короны" [1]). Другое было направлено противъ только-что нами отмѣченной и широко примѣняемой отдѣльными членами палаты иниціативы такихъ биллей, которые влекли за собой расходованіе государственныхъ средствъ. Оно гласитъ: „если въ палатѣ сдѣлано предложеніе о какомъ либо денежномъ вспоможеніи, дарѣ или обремененіи государственныхъ доходовъ, погашаемыхъ при помощи консолидированнаго фонда или при помощи средствъ, вотируемыхъ парламентомъ, или же если это предложеніе вообще обременяетъ народные доходы, обсужденіе его и дебаты не могутъ послѣдовать непосредственно, но должны быть отсрочены на другой день, какой для этой цѣли назначитъ палата; все это дѣло должно быть передано въ комитетъ всей палаты прежде, чѣмъ палата получитъ возможность вынести резолюцію или вотумъ по этому предмету [2]).

Эти постановленія регламента, завершившія собой развитіе самоограниченія палаты, начавшееся еще въ XVIII ст., и опредѣляютъ въ настоящее время дѣятельность палаты въ финансовомъ управленіи страной. Только корона, т. е. правительство, можетъ внести билль объ ассигнованіи суммъ изъ государственнаго казначейства или о назначеніи суммъ, уже ассигнованныхъ, на тѣ или иныя опредѣленныя цѣли. При чемъ, если въ палату вносится такое предложеніе, которое нуждается въ королевскомъ одобреніи, т. е. можетъ быть внесено только по иниціативѣ короны, спикеръ ставитъ вопросъ, послѣ чего министръ или членъ Тайнаго Совѣта (Privy councillor) заявляютъ спикеру и всей палатѣ, что это предложеніе рекомендуется короной; это заявленіе, а также имя того,

---

[1]) Ст. 66 регламента см. у Moreau et Delpech, op. cit., T. I, p. 283.

[2]) См. ст. 71 регламента у Moreau et Delpech, op. cit., T. I, p. 284—285.

кто его сдѣлалъ, заносится въ журналъ палаты. Въ противномъ случаѣ спикеръ объявляетъ, что это предложеніе не подлежитъ дальнѣйшему движенію, или же приглашаетъ автора взять его обратно [1]). Когда билль внесенъ, палата, руководствуясь ст. 71 регламента, имѣющей въ виду предохранить ее отъ слишкомъ спѣшныхъ и необдуманныхъ расходовъ, не приступаетъ тотчасъ же къ его обсужденію, но назначаетъ для этого другой день, отсылая его предварительно на комитетское обсужденіе палаты [2]).

Общины не могутъ повысить кредитовъ, требуемыхъ правительствомъ, ни въ засѣданіи палаты общинъ, ни въ засѣданіи ея финансовыхъ комитетовъ (Committee of Supply, Committee of Ways and Means). Такое повышеніе разсматривается въ качествѣ равнозначащаго внесенію новыхъ (дополнительныхъ) расходовъ и противорѣчитъ регламенту, хотя послѣдній нигдѣ прямо не запрещаетъ этого. „Постановленія его— говоритъ по этому поводу Лоуэлль—имѣютъ въ виду только предложенія объ открытіи кредитовъ, но ихъ истолковали такимъ образомъ, что распространили на всѣ поправки, касающіяся увеличенія кредитовъ свыше той цифры, которая предложена короной, что̀, разумѣется, необходимо какъ для сохраненія фондовъ казначейства, такъ и для авторитета министровъ“ [3]). Правило это проводится настолько строго, что, когда въ палатѣ, при обсужденіи ею предложенія короны о назначеніи пожизненной пенсіи генералу Henry Havelock'у въ 1.000 фунтовъ стерлинговъ ежегодно, однимъ изъ коммонеровъ была внесена поправка о передачѣ этой пенсіи также и сыну генерала, спикеръ отказался поставить эту поправку на обсужденіе, такъ какъ она влекла за собою увеличеніе расходовъ, именно удлиненіе срока обремененія государственныхъ доходовъ [4]). Не только палата общинъ и ея комитеты, но также и министры не могутъ вносить поправокъ, направленныхъ

---

[1]) Erskine May. Traité des lois, privilèges etc., II, p. 196.

[2]) Cp. Dreyfus. Les budgets de l'Europe et des États-Unis. Correspondance du Cobden-Club. 1882. p. 128.

[3]) Lowell. Le gouvernement de l'Angleterre. T. I, p. 342.

[4]) Этотъ случай и другіе аналогичные см. у Bignon. De l'initiative financière, p. 49 сл.

къ увеличенію расходовъ, исчисленныхъ въ представленныхъ ими въ палату смѣтахъ. Поэтому, если при обсужденіи той или иной смѣты выяснится для министровъ необходимость ея увеличенія, они должны взять ее обратно, пересмотрѣть и представить заново или же должны внести дополнительныя смѣты объ увеличеніи расходовъ [1]).

Если общины не могутъ увеличить кредиты, требуемые правительствомъ, или дать имъ иное назначеніе, ни регламентъ, ни практика не запрещаютъ имъ уменьшать ихъ. При этомъ необходимо отмѣтить, что общины иногда вносятъ поправки, уменьшающія кредиты, лишь съ тою цѣлью, чтобы вызвать общіе дебаты, въ результатѣ которыхъ можетъ выясниться необходимость въ увеличеніи расходовъ. Конечно, общины по собственной иниціативѣ не могутъ внести предложенія, направленнаго къ увеличенію предположенныхъ расходовъ. Но высказанныя ими соображенія могутъ побудить министровъ повысить требуемый кредитъ или же пересмотрѣть вновь дебатируемый вопросъ и, если представится необходимость, войти съ предложеніемъ о новомъ кредитѣ [2]).

Это общее правило, касающееся даже такихъ биллей, въ которыхъ расходы не служатъ главной цѣлью, а являются лишь побочными, необходимыми для осуществленія этихъ биллей, содержитъ, однако, рядъ изъятій. Общины могутъ, при наличности извѣстныхъ оговорокъ и условій, по своей иниціативѣ вносить такія предложенія, которыя влекутъ за собой расходованіе государственныхъ средствъ. Такъ, отдѣльные коммонеры могутъ вносить въ палату такіе билли, которые связаны съ расходами, лишь бы только статьи, касающіяся расходовъ, были напечатаны курсивомъ; статьи эти разсматриваются тогда какъ бы несуществующими. Палата можетъ приступить къ обсужденію такого билля въ принципѣ, и, если его поддержитъ правительство, билль этотъ въ тѣхъ частяхъ своихъ, которыя связаны съ расходами, проходитъ обычныя стадіи прохожденія финансовыхъ биллей, вносимыхъ

---

[1]) E. May. Traité des lois, privilèges etc. II, p. 256—257.

[2]) Отдѣльные случаи приведены у Bignon, op. cit., p. 55 сл.; см. также Todd, op. cit., II, p. 297, Lowell, op. cit., I, p. 342 и др.

по иниціативѣ правительства. Если же онъ не получитъ правительственной поддержки, билль остается безъ дальнѣйшаго движенія [1]).

Точно такъ же общины могутъ по собственной иниціативѣ принимать резолюціи о необходимости тѣхъ или иныхъ расходовъ, если эти резолюціи составлены въ общихъ выраженіяхъ и не требуютъ опредѣленной суммы для опредѣленныхъ цѣлей. Принимая ихъ, общины выражаютъ только свое мнѣніе по тому или иному вопросу, резолюціи эти не влекутъ за собой немедленныхъ расходовъ, и правительство не обязано ихъ поддерживать: оно можетъ или принять ихъ, или отвергнуть [2]).

Наконецъ палата можетъ по иниціативѣ своихъ членовъ постановить резолюціи о необходимости израсходовать ту или иную сумму не только безъ предварительнаго одобренія короны, но и вопреки волѣ министровъ. Эти резолюціи принимаются въ формѣ адреса, обращеннаго къ коронѣ и приглашающаго ее произвести опредѣленный расходъ, при чемъ палата гарантируетъ, что она вотируетъ необходимыя для этого средства. На основаніи ст. 69 и 71 регламента она назначаетъ для этого день, когда приступаетъ къ обсужденію проекта адреса, сначала въ комитетѣ всей палаты [3]).

---

[1]) E. May. Traité, II, 209. Todd, op. cit., II, 294. Послѣдній авторъ, допуская внесеніе этихъ биллей отдѣльными членами палаты, предпочитаетъ, однако, чтобы они были обязаны своимъ появленіемъ правительственной иниціативѣ. См. ibidem.

[2]) E. May, op. cit., II, 209, Anson. Loi et pratique, I, 321.—Todd (op. cit., II, 295—296) говоритъ, что палата должна пользоваться этимъ правомъ очень умѣренно и только въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ и исключительныхъ. Она никоимъ образомъ не должна прибѣгать къ нему съ цѣлью обойти постановленія регламента, имѣющія въ виду государственные расходы.—Bignon (De l'initiative financière p. 51 сл.) приводитъ нѣсколько случаевъ, когда правительство относилось враждебно къ этимъ резолюціямъ, усматривая въ нихъ посягательство со стороны палаты на принадлежащее ему право вести финансовую политику страны.

[3]) О ст. 71 мы уже упоминали; она требуетъ, чтобы всѣ предложенія расходовъ разсматривались палатой не въ день ихъ поступленія, а въ какой либо другой день, назначенный для этого палатой, и предварительно въ комитетѣ всей палаты. Ст. 69 распространяетъ правило о предварительномъ комитетскомъ обсужденіи и на резолюціи объ адресахъ. Она гласитъ: „эта палата не будетъ

Форма адресовъ практически примѣнима, по словамъ Редлиха, въ тѣхъ случаяхъ, „когда тактъ требуетъ, чтобы предложенія о государственныхъ расходахъ шли не черезъ министерство, но исходили бы отъ самой палаты; это можетъ быть въ томъ случаѣ, когда рѣчь идетъ о денежныхъ пожалованіяхъ заслуженнымъ генераламъ или государственнымъ дѣятелямъ, о расходахъ на общественные памятники и тому подобное“ [1]).

Переходя къ разсмотрѣнію полномочій палаты въ дѣлѣ установленія налоговъ и пошлинъ, мы должны отмѣтить, что существующія здѣсь ограниченія не занесены въ регламентъ, но являются исключительно результатомъ конституціонной практики, примѣняясь, однако, такъ же строго, какъ если бы они были санкціонированы регламентомъ [2]).

На основаніи этой практики общины по собственной иниціативѣ не могутъ ввести новые налоги или повысить существующіе. Всякое предложеніе объ установленіи новаго налога требуетъ такого же порядка разсмотрѣнія, что и предложеніе о расходахъ, а именно билль, вводящій налогъ, долженъ быть представленъ правительствомъ или получить одобреніе короны и долженъ быть внесенъ первоначально на комитетское обсужденіе всей палаты [3]).

То же самое относится и къ тѣмъ биллямъ, которые, не вводя новыхъ налоговъ, повышаютъ существующіе [4]).

Но отдѣльные коммонеры могутъ внести предложенія о необходимости повысить существующіе налоги или даже

обсуждать предложенія объ адресѣ коронѣ, направленнаго къ тому, чтобы деньги были назначены или расходъ произведенъ, иначе, какъ въ комитетѣ всей палаты“. См. Moreau et Delpech. Les réglements. I, p. 284.

[1]) Redlich. Recht und Technik. 5. 675. Объ этомъ см. также E. May, op. cit., II, p. 208—209, Todd, op. cit., II, p. 296, Lowell, op. cit., I, p. 341 и др.

[2]) Todd, op. cit., II, p. 298, „La règle—говоритъ по этому поводу Lowell (op. cit., I. p. 343)—rejouit une extension encore plus large par son application aux impôts; seulement ceci ne dépend pas du standing order, mais du principe constitutionnel général qui en est sorti par une évolution successive“.

[3]) Въ данномъ случаѣ, слѣдовательно, примѣняются ст. 66—71 регламента палаты.

[4]) E. May, op. cit., II, p. 196, 201—202, Todd, op. cit., II, p. 298, Lowell, op. cit., p. 343—344, Bignon, op. cit., 56 и др.

ввести новые подъ тѣмъ условіемъ, чтобы эти предложенія были редактированы въ общихъ выраженіяхъ; тогда они не влекутъ за собой немедленнаго повышенія существующаго обложенія и не нарушаютъ дѣйствующихъ правилъ [1]). Точно такъ же практика допускаетъ внесеніе въ палату по иниціативѣ отдѣльныхъ ея членовъ такихъ биллей, которые хотя и связаны съ установленіемъ обложенія, но въ которыхъ это обложеніе играетъ второстепенную роль и является лишь слѣдствіемъ нѣкоторыхъ статей, въ нихъ содержащихся.

Въ такомъ случаѣ соотвѣтствующія статьи печатаются курсивомъ для того, чтобы отмѣтить, что онѣ не составляютъ частей билля и что палата не можетъ приступить къ ихъ разсмотрѣнію до тѣхъ поръ, пока онѣ не получатъ правительственной поддержки и не пройдутъ первоначально черезъ комитетъ всей палаты; только тогда палата можетъ сдѣлать ихъ предметомъ своего обсужденія [2]).

Уменьшить же соотвѣтствующіе налоги или даже вовсе отмѣнить нѣкоторые изъ нихъ палата можетъ, не прибѣгая къ одобренію короны. „Право частнаго члена парламента взять на себя иниціативу подобныхъ мѣропріятій,—замѣчаетъ Тоддъ,—не отрицается; оно было признано въ послѣдніе годы выдающимися государственными дѣятелями“ [3]). Не отрицается у палаты право внести поправку къ тѣмъ предложеніямъ правительства, которыя имѣютъ въ виду понизить существующее обложеніе, если только эта поправка направлена къ тому, чтобы сдѣлать это пониженіе еще болѣе значительнымъ [4]).

Наконецъ, отдѣльнымъ членамъ палаты предоставляется право въ томъ случаѣ, когда палата въ качествѣ комитета способовъ и средствъ обсуждаетъ правительственныя предложенія объ увеличеніи налоговъ, необходимомъ для покрытія расходовъ государства, вносить поправки, замѣняющія одинъ налогъ другимъ, и даже предлагать иныя системы обложенія, лишь бы только общая сумма налоговъ не превышала той,

---

[1]) E. May, op. cit., II, 209. Todd, op. cit., II, 301.

[2]) E. May, op. cit., II, 196—197.

[3]) Todd, op. cit., II, 301; ср. также Lowell, op. cit., I, 344.

[4]) Lowell, ibid.

которую имѣетъ въ виду правительство [1]). Палата можетъ также по своей иниціативѣ принять резолюцію, чтобы тѣ или иные расходы, которые погашались до сихъ поръ изъ консолидированнаго фонда, погашались отнынѣ изъ суммъ, ежегодно вотируемыхъ парламентомъ, если только эта резолюція не вызоветъ необходимости повысить обложеніе и не возложитъ на населеніе новаго финансоваго бремени [2]).

Необходимо оговориться, что всѣ эти ограниченія парламентской иниціативы въ дѣлѣ введенія налоговъ касаются только общеимперскихъ налоговъ, т. е. тѣхъ, которые поступаютъ въ государственное казначейство. Они вовсе не распространяются на мѣстное обложеніе; поэтому всякій членъ парламента можетъ внести въ палату билль, устанавливающій какой либо мѣстный налогъ, преслѣдующій мѣстные интересы, которые осуществляются мѣстными властями, дѣйствующими отъ имени плательщиковъ налога. Сюда же нужно отнести налоги въ пользу церкви, а также въ пользу опредѣленнаго класса лицъ, если только они имѣютъ въ виду ихъ личные интересы [3]).

Всѣ разсмотрѣнныя нами ограниченія компетенціи общинъ въ области финансоваго законодательства, возложенныя ими на себя добровольно,—ограниченія, внушившія даже одному изъ изслѣдователей англійскаго политическаго строя мысль о томъ, что „главной особенностью палаты общинъ въ финансовыхъ дѣлахъ является въ настоящее время не спеціальная привилегія, а исключительная неправоспособность“ [4]), уста-

---

[1]) E. May, op. cit., II, 202, Todd, op. cit., II, 299. „Le comité des voies et moyens ne peut proposer à la chambre et la chambre ne peut voter aucun nouvel impôt—замѣчаетъ Franqueville — sans le consentement formel ou tacite de la couronne. Il est toutefois permis de substituer par voie d'amendement un impôt nouveau à un autre impôt d'égale valeur proposé par le gouvernement“. Le gouvernement et le parlement britanniques. T. III. p. 470.

[2]) E. May, op. cit., II, p. 206.

[3]) E. May, op. cit., II, p. 238—240, Todd, op. cit., II, 288, Dupriez Les ministres, I, p. 111 и др.

[4]) Бэджготъ. Государственный строй Англіи. 1905, стр. 197.—О томъ, что распоряженіе финансами находится внѣ дѣйствительнаго контроля членовъ парламента, говоритъ также и Сидней Лоу. Государственный строй Англіи. 1908, стр. 77—79. „Вліяніе палатъ по отношенію къ правительству—замѣчаетъ по

новлены ими въ интересахъ разумнаго управленія государственными финансами, цѣлесообразной и послѣдовательной финансовой политики страны [1]).

„Палата общинъ,—говоритъ Редлихъ,—ясно сознала, какъ опасно въ большомъ собраніи предоставлять каждому члену право распоряжаться по своему усмотрѣнію, въ силу присущаго ему краснорѣчія или умной тактики, общественнымъ кредитомъ страны и налоговой способностью населенія. Государственные расходы должны быть расходами отвѣтственнаго правительства [2]). Представители правительства, какъ лица, стоящія во главѣ самостоятельныхъ отраслей управленія, должны быть хорошо освѣдомлены о текущихъ задачахъ государственнаго управленія, должны знать, какіе изъ нихъ нуждаются въ предпочтеніи и требуютъ немедленнаго осуществленія, и соотвѣтственно съ этимъ могутъ лучше, чѣмъ кто либо другой, распоряжаться государственными средствами [3]).

этому поводу Glasson—наиболѣе ограничено въ области финансовъ. Въ принципѣ право иниціативы общинъ и лордовъ безгранично. Но этотъ принципъ подлежитъ ограниченіямъ: палаты могутъ предлагать все, что имъ угодно, исключая расходовъ и увеличенія налоговъ. Правительство одно имѣетъ право требовать кредиты. Безъ согласія парламента оно не можетъ ни взимать налоговъ, ни производить расходовъ; но, съ другой стороны, парламентъ не можетъ, безъ предварительнаго согласія кабинета, вотировать налоги или какіе либо расходы". См. его Histoire du droit et des institutions politiques de l'Angleterre. VI, p. 92—93.

[1]) Ограниченія эти проникли и въ колоніальныя конституціи. Такъ, ст. 56 австралійской конституціи 1900 года гласитъ: „постановленія, рѣшенія или законопроекты, распредѣляющіе доходы и средства, не могутъ быть вотируемы, если цѣль этого назначенія не была рекомендована посланіемъ генералъ-губернатора той палатѣ, въ которой предложеніе возникло". Ограниченіе финансовой компетенціи австралійскаго парламента, проведенное этой статьей, нѣсколько ўже, ибо здѣсь рѣчь идетъ не объ иниціативѣ расходовъ, которая можетъ исходить и отъ отдѣльныхъ членовъ парламента, а лишь о вотированіи ихъ палатой, для чего необходима рекомендація правительства. См. аналогичныя постановленія въ канадской конституціи 1867 года, ст. 54, и трансваальской 1906 г., ст. 57, 1. Греческая конституція 1864 г. въ ст. 24 постановляетъ: „по иниціативѣ палаты не можетъ быть сдѣлано ни одно предложеніе, связанное съ увеличеніемъ государственныхъ расходовъ, касающихся установленія окладовъ или пенсій или вообще интересовъ частныхъ лицъ".

[2]) Redlich. Recht und Technik. S. 674.

[3]) En matière de finances—говоритъ Lowell по поводу финансовой компетенціи палаты общинъ—sa besogne consiste à surveiller plutôt qu'à diriger; et sa véritable utilité c'est d'assurer la publicité et la critique plutôt que le contrôle

Съ другой стороны, правительство можетъ быть отвѣтственнымъ только тогда, когда имѣетъ полную свободу дѣйствія, когда его бюджетныя предположенія не будутъ разрушены вмѣшательствомъ отдѣльныхъ членовъ парламента, когда ему придется выполнять бюджетъ, имъ же продуманный и составленный [1]).

Само собой разумѣется, что это возможно только въ томъ случаѣ, когда положеніе парламента упрочено въ государственной жизни, когда ему принадлежитъ послѣднее и рѣшающее слово во всѣхъ государственныхъ дѣлахъ, когда, наконецъ, „такое важное право (финансовая иниціатива) принадлежитъ правительству не въ смыслѣ абсолютистскомъ или мнимо-конституціонномъ, не далекому отъ народнаго представительства и противъ него настроенному „совѣту" короны, но во всемъ отъ парламента зависимому, исключительно изъ его среды образованному министерству [2]). И такое ограниченіе финансовой компетенціи общинъ совпало именно со временемъ окончанія борьбы королей съ парламентами, когда парламенту не было ужъ нужды опасаться за свое собственное существованіе, когда дальнѣйшее развитіе конституціонной жизни Англіи пошло въ сторону усиленія вліянія парламента, когда государственная власть перешла отъ короля къ парламенту и сконцентрировалась въ палатѣ общинъ.

III.

Характеризуя финансовыя полномочія англійскаго парламента, мы указали еще на ту особенность ихъ, что всѣ петиціи, предложенія или законопроекты, имѣющіе въ виду доходы и расходы государства, короче говоря, всѣ такъ называемые денежные билли (Money Bills) поступаютъ первоначально въ комитетъ всей палаты и, принятые тамъ, перехо-

---

des dépenses. Le gouvernement de l'Angleterre. I, p. 351; ср. также Todd. Le gouvernement parlementaire en Angleterre, II, p. 330.

[1]) Ср. Varin. La préparation du budget en France et en Angleterre. 1904 p. 48—49. Raimond. La préparation et le vote du budget en Angleterre et aux États-Unis. 1891, p. 39 сл.

[2]) Redlich, op. cit., 674—675; Glasson, op. cit., VI, 93.

дятъ затѣмъ на обсужденіе въ палату общинъ. Комитетское обсужденіе представляетъ собой первую стадію въ процессѣ прохожденія денежнаго билля черезъ палату общинъ.

Еще въ 1707 году 29 марта общины приняли резолюцію, занесенную въ ст. 67 нынѣ дѣйствующаго регламента, постановляющую, что „эта палата не будетъ разсматривать никакой петиціи, предложенія или билля, направленныхъ къ вотированію денегъ, а также къ передачѣ и врученію денегъ коронѣ, иначе, какъ въ комитетѣ всей палаты". 22 февраля 1821 года это правило было распространено и на резолюціи объ адресахъ коронѣ, посредствомъ которыхъ, какъ мы видѣли, общины могли осуществлять иниціативу въ денежныхъ дѣлахъ. Ст. 69 регламента, содержащая въ себѣ эту резолюцію, гласитъ: „Эта палата не будетъ обсуждать предложенія объ адресѣ коронѣ, направленнаго къ тому, чтобы деньги были назначены или расходы произведены, иначе, какъ въ комитетѣ всей палаты [1]). Съ тѣхъ поръ эти резолюціи и представляютъ собой общее правило, которымъ общины руководствуются въ своей финансовой дѣятельности.

Установленный такимъ образомъ порядокъ преслѣдуетъ цѣли всесторонняго и дѣлового обсужденія и разсмотрѣнія денежныхъ биллей. Когда палата общинъ засѣдаетъ въ качествѣ комитета всей палаты (Committee of the whole House), предсѣдательскія функціи выполняетъ тогда не спикеръ (Speaker), а особое лицо, избираемое въ началѣ каждаго парламента, а именно чермэнъ комитета способовъ и средствъ (Chairman of Committee of Ways and Means), который и предсѣдательствуетъ на всѣхъ комитетскихъ засѣданіяхъ палаты [2]). Формы дѣлопроизводства ея отличаются тогда нѣкоторой упрощенностью, засѣданія носятъ исключительно дѣловой характеръ. Здѣсь нѣтъ оффиціальныхъ выступленій, нѣтъ торжественныхъ рѣчей. Билль подвергается тщательному анализу,

---

[1]) Объ этихъ резолюціяхъ см. Bignon. De l'initiative financière chez les anglais. p. 35 сл., Cox. Die Staatseinrichtungen Englands. 1867, S. 169 сл., а также Moreau et Delpech. Les règlements. I. p. 284.

[2]) Un comité de la chambre entiére—говоритъ Erskine May,—est en fait la chambre elle-même siègeant sous la présidence d'un chairman au lieu du speaker". Traité des lois etc, II. p. 1 сл., Anson. Loi et pratique. I p. 173.

статья за статьей, при чемъ каждому члену предоставляется говорить по дебатируемымъ вопросамъ столько разъ, сколько онъ находитъ необходимымъ (въ засѣданіи палаты общинъ члены могутъ говорить только одинъ разъ), для того, чтобы билль былъ обстоятельно обслѣдованъ [1]). Не касаясь деталей, посмотримъ, какъ протекаетъ дѣятельность палаты общинъ въ ея комитетахъ при обсужденіи денежныхъ биллей.

Какъ только палата общинъ вотируетъ адресъ въ отвѣтъ на тронную рѣчь короля, которою открывается сессія парламента и въ которой содержится въ общихъ выраженіяхъ указаніе, обращенное къ общинамъ, на необходимость тѣхъ или иныхъ финансовыхъ мѣропріятій, тотчасъ же она принимаетъ резолюціи о назначеніи двухъ комитетовъ: комитета субсидій (Committee of Supply) и комитета способовъ и средствъ (Committee of Ways and Means) [2]). Комитеты эти, одинъ изъ которыхъ вѣдаетъ расходами государства, а другой—источниками ихъ погашенія, т. е. доходами, засѣдаютъ въ опредѣленные регламентомъ палаты дни [3]) и функціонируютъ во все про-

---

[1]) Происхожденіе обычая палаты общинъ превращаться въ комитетъ всей палаты восходитъ къ временамъ Тюдоровъ и Стюартовъ. Это было принято съ цѣлью избѣжать предсѣдательства спикера, который при этихъ монархахъ разсматривался не въ качествѣ члена палаты, преданнаго ея интересамъ, а скорѣе какъ довѣренный короля, поставленный для наблюденія за дѣятельностью палаты. Чтобы сохранить полную свободу слова, въ особенности по налоговымъ вопросамъ, палата изобрѣла способъ превращаться въ комитетъ съ избраннымъ ею предсѣдателемъ. Эти комитетскія засѣданія палаты были распространены затѣмъ и на другія, болѣе или менѣе важныя дѣла. См. G. J., The select Committee on Estimates (Le nouveau comité des dèpenses de la chambre des communes). Revue de science et de législation financières. 1912, p. 468.

[2]) À l'avenir—читаемъ мы въ ст. 14 регламента (принята въ настоящей редакціи 28 іюля 1870 г.)—cette chambre nommera les comités des subsides et es voies et moyens au commencement de chaque session, aussitôt après que l'adresse en réponse au discours de Sa Majesté aura été arrêté".

[3]) Ст. 16 (3 мая 1861 и 2 мая 1902): „les comités des subsides et des voies et moyens seront fixés pour les lundis, mercredis et jeudis, et pourront aussi être désignés pour un autre jour auquel la chambre doit se réunir pour l'expédition des affaires", а ст. 15 (28 августа 1902) добавляетъ: „dès la nomination du comité des subsides et la présentation des évaluations (estimates), la question des credits sera, jusqu'à son règlement, inscrite, en premier rang, à l'ordre du jour des jeudi, a moins que la Chambre, sur la motion d'un ministre de la couronne, proposée au commencement de la discussion des affaires publiques, ne décide de la trancher immédiatement, sans amendement ni débat.

долженіе сессіи, т. е. палата общинъ засѣдаетъ то въ качествѣ комитета субсидій, то въ качествѣ комитета способовъ и средствъ.

Въ комитетъ субсидій поступаютъ всѣ предложенія о расходахъ на текущій финансовый періодъ, главнымъ образомъ, конечно, бюджетъ расходовъ, представляемый въ настоящее время въ формѣ четырехъ отдѣльныхъ смѣтъ: расходы на армію (Army Estimate), на флотъ (Navy Estimate), на гражданское управленіе (Civil Services Estimate) и на взиманіе доходовъ (Revenue Department Estimate) [1]). Всѣ же другіе расходы, выходящіе за предѣлы бюджетнаго года и основывающіеся на постоянныхъ законахъ, разсматриваются не въ комитетѣ субсидій; они могутъ обсуждаться въ любомъ другомъ комитетѣ всей палаты. Сюда принадлежатъ такіе расходы, какъ уплата процентовъ по государственному долгу, повышеніе жалованія судьямъ [2]) или же расходы, обусловленные исключительными обстоятельствами, какъ, напр., пожалованіе пенсій, какъ выраженіе національной благодарности, различнаго рода дотаціи и т. д. [3]). Необходимо, впрочемъ, отмѣтитъ, что и эти расходы могутъ быть переданы въ комитетъ субсидій и что это различіе лишено всякаго практическаго значенія [4]).

До 1882 года практиковался обычай, въ силу котораго, послѣ того, какъ поступало въ палату предложеніе о расходахъ и спикеръ ставилъ вопросъ о томъ, что палата превращается въ комитетъ и онъ оставляетъ предсѣдательское кресло, каждому члену было предоставлено право въ формѣ поправки къ предложенію обращаться за разъясненіями къ министрамъ и вообще вызывать обсужденіе такихъ вопросовъ, которые были весьма далеки отъ внесеннаго въ палату предложенія о расходахъ. Обычай этотъ сохранился въ качествѣ пережитка того стариннаго правила Англіи, что „удовлетво-

---

[1]) Послѣднія двѣ смѣты представляются обыкновенно вмѣстѣ.

[2]) Ср. Redlich. Recht und Technik. S. 685. Todd. Le gouvernemeut parementaire, II. p. 325.

[3]) Ср. Franqueville. Le gouvernement et le parlement III, p. 468—469.

[4]) Redlich, op. cit. S. 686. а также Cox. Die Staatseinrichtungen Englands. S. 170.

реніе жалобъ должно предшествовать вотированію субсидій", (redress of grievances preceeds the grant of supplies) и которое передается изреченіемъ, что „англичанинъ всегда имѣетъ право поворчать раньше, чѣмъ платить" [1]). Такой порядокъ обсужденія денежныхъ биллей, отнимавшій у палаты много времени, устраненъ теперь ст. 17 регламента, въ которой нашли свое выраженіе резолюціи, принимаемыя палатой въ этомъ направленіи, начиная съ 1882 года, и которая постановляетъ, что всякій разъ, когда въ порядкѣ дня стоитъ засѣданіе палаты въ качествѣ комитета субсидій, спикеръ оставляетъ свое кресло, не предлагая никакого вопроса. Исключеніе сдѣлано только для того случая, когда впервые предстоитъ обсужденіе въ комитетѣ субсидій расходовъ на армію, флотъ и гражданское управленіе; здѣсь допускаются тогда общіе дебаты по поводу внесенныхъ смѣтъ [2]).

По окончаніи каждаго своего засѣданія комитетъ постановляетъ увѣдомить палату о томъ, что имъ приняты резолюціи, и испросить у нея разрѣшеніе для новаго засѣданія. Спикеръ занимаетъ тогда свое предсѣдательское кресло, вслѣдствіе чего комитетъ превращается въ палату общинъ, и чермэнъ докладываетъ, во-первыхъ, о томъ, что комитетъ принялъ резолюціи; въ отвѣтъ на это палата назначаетъ день, когда долженъ быть сдѣланъ ей докладъ по поводу этихъ резолюцій; а во-вторыхъ, о томъ, что комитетъ ходатайствуетъ о новомъ засѣданіи; въ отвѣтъ на это палата назначаетъ день, когда она снова будетъ засѣдать въ качествѣ комитета субсидій.

Когда всѣ испрашиваемые на текущій финансовый годъ кредиты вотированы въ комитетѣ, засѣданія его закрыва-

---

[1]) См. у Franqueville, op. cit., III, p. 463.

[2]) Ст. 17 (27 ноября 1882 г., 7 марта 1888 и 17 февраля 1902 г.) регламента гласитъ: „toutes les fois, que le comité des subsides siègera comme un ordre du jour, M. le Speaker quittera le fauteuil sans poser aucune question, à moins que, dès que sont abordés les subsides pour les dépenses de l'armée, de la marine ou du service civil respectivement, ou sur tout vote de crédit un amendement ne soit proposé ou une question soulevée au sujet des evaluations proposées pour être admises en dépenses". См. по этому поводу Anson. Loi et pratique. I p. 323—324. Hatschek. Englisches Staatsrecht. I, S, 465—466.

ются. Если же послѣ этого возникаетъ нужда въ новомъ расходѣ или расходѣ дополнительномъ, засѣданіе комитета не можетъ быть открыто, и палата общинъ не можетъ вотировать испрашиваемый кредитъ. Для того, чтобы соотвѣтствующій кредитъ былъ принятъ палатой, необходимо, чтобы онъ былъ испрошенъ въ новой тронной рѣчи короля или въ особомъ королевскомъ посланіи; только тогда палата получаетъ возможность назначить день, когда она снова будетъ засѣдать въ качествѣ комитета субсидій. Поэтому,—говоритъ Эрскинъ Мэй,—„надо очень остерегаться закрывать засѣданія комитета ранѣе полученія всѣхъ необходимыхъ кредитовъ“ [1]).

Что касается комитета способовъ и средствъ, вѣдающаго государственными доходами, онъ разсматриваетъ, главнымъ образомъ, тѣ налоги и пошлины, которые необходимы для удовлетворенія потребностей текущаго фанансоваго періода, которые возобновляются изъ года въ годъ. Постоянные же налоги и пошлины и предположенныя ихъ измѣненія, а также всякаго рода фискальныя реформы, не разсчитанныя только на годъ, обсуждаются не въ комитетѣ способовъ и средствъ, но въ другомъ, отличномъ отъ него, комитетѣ. Такъ, пошлину на сахаръ, которая до 1846 года принадлежала къ доходамъ, ежегодно возобновляемымъ, вотировалъ комитетъ способовъ и средствъ. Когда же въ 1848 году было сдѣлано предложеніе пересмотрѣть эту пошлину, оно было внесено уже не въ комитетъ способовъ и средствъ, но въ другой комитетъ всей палаты [2]). Впрочемъ, практика въ этомъ отношеніи не отличается особой устойчивостью, и нерѣдки случаи разсмотрѣнія комитетомъ способовъ и средствъ не только временныхъ (годичныхъ), но и постоянныхъ доходовъ.

Комитетъ этотъ, засѣдая въ назначенные палатой согласно съ регламентомъ дни, въ качествѣ комитета доходовъ разсматриваетъ вопросъ о соотвѣтствіи государственныхъ средствъ вотированнымъ расходамъ. Поддерживая бюджетное равновѣсіе, онъ регулируетъ подвижную (ежегодно вотируемую)

---

[1]) Erskine May. Traité des lois etc. II, p. 265.

[2]) E. May, op. cit., II, p. 229; ср. также Todd. Le gouvernement parlementaire. II, p. 339—340.

часть доходовъ и принимаетъ резолюціи о необходимости повышенія или пониженія доходовъ, вызываемой предположенными расходами.

На основаніи этихъ резолюцій, доложенныхъ палатѣ чермэномъ комитета въ установленный для этого день, палата вотируетъ билли, вводящіе тѣ или иные новые налоги (tax bills), необходимые для сохраненія бюджетнаго равновѣсія.

Сверхъ того, комитетъ способовъ и средствъ выполняетъ еще другую задачу, а именно онъ даетъ разрѣшеніе погасить вотированные палатой расходы. Съ этой цѣлью онъ принимаетъ резолюціи, на основаніи которыхъ палата вотируетъ такъ называемые билли консолидированнаго фонда (Consolidated Fund Bills или Ways and Means Bills), отпускающіе въ распоряженіе правительства опредѣленныя суммы изъ консолидированнаго фонда на оплату расходовъ, уже принятыхъ палатой [1]).

Такова, въ общихъ чертахъ, дѣятельность палаты общинъ въ ея комитетахъ при обсужденіи ею денежныхъ биллей. Къ этому вопросу мы еще возвратимся, когда будемъ разсматривать подвижную, ежегодно вотируемую часть англійскаго бюджета. Теперь же посмотримъ, какъ образовался англійскій бюджетъ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ существуетъ въ настоящее время, изъ какихъ частей онъ состоитъ и какой путь онъ проходитъ раньше, чѣмъ будутъ изданы Appropriation Act и Finance Act—эти бюджетные законы, одинъ изъ которыхъ относится къ расходамъ, а другой—къ доходамъ государства.

---

[1]) Консолидированнымъ фондомъ (Concolidated Fund) называется въ Англіи совокупность всѣхъ государственныхъ доходовъ, какъ постоянныхъ, такъ и временныхъ, изъ года въ годъ возобновляемыхъ. „Ce fond—замѣчаетъ по этому поводу Anson—est rempli par ce que produit la taxation; qu'elle soit permanent, votée chaque année, ou de création nouvelle". Loi et pratique. I., p. 326; ср. также E. May. Traité des lois etc. II, p. 230.

О комитетѣ способовъ и средствъ см. между прочимъ, Anson, op. cit., I p. 325—327, Franqueville. Le gouvernement et le parlement. III, p. 469 сл., Hatschek. Englisches Staatsrecht. I. S. 468—469 и др.

Глава вторая.

Англійскій бюджетъ и его составныя части.

I.

Въ Англіи, въ противоположность другимъ конституціоннымъ годсударствамъ, не всѣ расходы и доходы государства подлежатъ ежегодному обсужденію и вотированію парламента. Часть ихъ,—и значительная, въ особенности что касается доходовъ,—покоится на постоянныхъ законахъ, парламентъ изъявляетъ на нихъ свое согласіе на неопредѣленное время, не ограничивая ихъ дѣйствія какимъ либо срокомъ. „Государственные расходы Англіи—читаемъ мы у Кокса—суть двоякаго рода: во-первыхъ, такіе, которые санкціонируются парламентомъ періодически (обыкновенно ежегодно), а во-вторыхъ, такіе, которые въ силу различныхъ статутовъ въ теченіе продолжительнаго времени погашаются изъ средствъ консолидированнаго фонда (Consolidated Fund) или изъ отдѣльныхъ источниковъ государственныхъ доходовъ“ [1]). Всякое расходованіе государственныхъ средствъ—замѣчаетъ по этому поводу Энсонъ—должно быть разрѣшено парламентомъ; въ этомъ отношеніи нѣтъ исключеній.... Это разрѣшеніе можетъ быть или постояннымъ, или ежегоднымъ. Отсюда слѣдуетъ, что всѣ расходы дѣлятся на двѣ группы. Первая обнимаетъ собой расходы фиксированные, погашаемые изъ консолидированнаго фонда; это Consolidated Fund Services. Ко второй принадлежатъ расходы, ежегодно вотируемые парламентомъ; эти расходы должны быть первоначально разсмотрѣны палатой общинъ въ комитетѣ субсидій (Committee of Supply), они называются Supply Services [2]).

То же самое можно сказать и относительно доходовъ государства. „Около трехъ четвертей государственныхъ до-

---

[1]) Cox. Die Staatseinrichtungen Englands. S. 167—168.

[2]) Anson. Loi et pratique. II, p. 408, а также I, p. 327; Lowell. Le gouvernement de l'Angleterre. I, p. 345, Franqueville. Le gouvernement et le parlement. III, p. 458. Дайси. Основы государственнаго права Англіи. 1905, стр. 346 и др.

ходовъ, говоритъ Лоуэлль, основываются на постоянныхъ налогахъ, которые рѣдко подлежатъ измѣненію и которые не вотируются изъ года въ годъ парламентомъ" [1]). „Большая часть государственныхъ доходовъ, говорится у Энсона, не вотируется ежегодно общинами, она фиксирована и узаконена статутами, которые не нуждаются въ возстановленіи ихъ дѣйствія каждый годъ. Значительная часть налоговъ взимается изъ года въ годъ, если только парламентъ не постановитъ иначе, и поступаетъ въ такъ называемый консолидированный фондъ (Consolidated Fund)" [2]).

Эта постоянная, не подлежащая ежегодному контролю парламента, часть англійскаго бюджета, которая существуетъ въ немъ на ряду съ подвижными (ежегодно возобновляемыми) расходами и доходами государства и которая является своеобразной его особенностью, служитъ неразрывной связью между старыми неразвитыми формами англійскаго бюджетнаго права и современными его принципами. Развитіе парламентскаго бюджетнаго права въ Англіи, начало котораго относится ко времени революціи 1688 года, и заключалось въ постепенномъ перенесеніи государственныхъ расходовъ изъ постоянной (неподвижной) части бюджета въ ежегодно вотируемую, въ медленномъ, но неуклонномъ расширеніи дѣйствительнаго контроля надъ ними парламента. Внѣшніе моменты этого развитія Редлихъ усматриваетъ въ происхожденіи и постепенномъ сокращеніи расходовъ цивильнаго листа, въ созданіи консолидированнаго фонда и въ образованіи бюджета въ техническомъ смыслѣ слова, т. е. совокупности ежегодно парламентомъ одобряемыхъ государственныхъ расходовъ, такъ называемыхъ Supply Services [3]).

До конца XVII ст. финансовыя полномочія англійскаго парламента состояли главнымъ образомъ въ вотированіи имъ испрашиваемыхъ королями субсидій. Государственные рас-

---

[1]) Lowell, op. cit., I, p. 349.

[2]) Anson, op. cit., I, 326: см. Cox. op. cit. 174, Franqueville, op. cit., III, 461, Дайси, назв. соч. 344 и др.

[3]) Redlich. Recht und Technik. S. 716; ср. также Hatschek. Englisches Staatsrecht. Bd. I. S. 646.

ходы не были еще доступны его воздѣйствію въ силу того, что они не были отдѣлены отъ чисто личныхъ расходовъ короля, отъ расходовъ по управленію королевскимъ дворомъ.

Правда, отъ времени до времени, ассигнуя тѣ или иныя суммы, парламентъ назначалъ особыя комиссіи, которыя наблюдали за правильнымъ расходованіемъ ассигнованныхъ суммъ, или же требовалъ у короля и его совѣтниковъ отчета объ израсходованныхъ суммахъ. Иногда онъ включалъ въ билль, открывающій кредитъ, статьи, указывающія тѣ цѣли, на которыя могли быть израсходованы вотированныя суммы (впервые при Карлѣ II) [1]. Но все это были скорѣе единичныя попытки, не достигавшія длительныхъ и постоянныхъ результатовъ, попытки, которыя вылились въ стройную систему контроля надъ расходами государства только въ теченіе XVIII и XIX в.в.

Король велъ все государственное управленіе, не выдѣляя его изъ управленія королевскимъ дворомъ и погашая расходы по управленію доходами отъ королевскихъ имуществъ, а также тѣми суммами, которыя парламентъ ему ассигновывалъ пожизненно при вступленіи его на тронъ. Если этихъ доходовъ не хватало, король обращался къ парламенту за субсидіями, которыя и ассигновывались ему въ качествѣ дополнительныхъ, на покрытіе образовавшихся перерасходовъ. При Вильгельмѣ III сумма, вотированная ему пожизненно на расходы по управленію королевскимъ дворомъ и общегосударственному управленію, впервые получила наименованіе цивиль-листа. Къ ней были отнесены издержки на содержаніе королевскаго двора, жалованье и пенсіи посламъ, судьямъ и другимъ чиновникамъ по управленію, перечисленнымъ на особомъ листѣ (Civil-List) [2].

Съ теченіемъ времени расходы цивильнаго листа, нахо-

---

[1]) Объ этомъ см. выше.

[2]) Отсюда и наименованіе этихъ расходовъ цивиль-листомъ. „Ce mot Civil-List—говоритъ Anson—désigne tantôt le revenu annuel alloué au roi pour faire face à certaines charges, tantôt les charges auxquelles il doit faire face à l'aide de ce revenu". Loi et pratique. II. p. 422.—Изъ Англіи этотъ терминъ „цивиль-листъ" перешелъ на континентъ Европы для обозначенія расходовъ на содержаніе монарха.

дившіеся въ безконтрольномъ распоряженіи короля и послужившіе прототипомъ бюджета расходовъ въ современномъ значеніи слова, значительно увеличились. Это увеличеніе было обусловлено, съ одной стороны, расточительностью королей; въ особенности злоупотребляли короли правомъ расходовать пенсіи, пользуясь ими, какъ средствомъ подкупа и вліянія на членовъ парламента [1]). Средствъ цивильнаго листа на это не хватало, и короли заключали займы, во много разъ превышающіе иногда ихъ доходы. Для погашенія ихъ они должны были прибѣгать къ парламенту, который и ассигновывалъ имъ субсидіи въ дополненіе къ цивиль-листу (Grants in aid of the Civil-List), подчиняя ихъ расходованіе своему контролю.

Съ другой стороны, усложненіе задачъ государственнаго управленія, его расширеніе ложилось тяжкимъ бременемъ на цивиль-листъ и заставляло парламентъ снимать съ него часть расходовъ и относить ихъ къ числу тѣхъ, которые парламентъ вотировалъ изъ года въ годъ. „Собственныя потребности королей и выросшіе расходы государства привели въ концѣ концовъ къ тому, замѣчаетъ Эрскинъ Мэй, что парламентъ пріобрѣлъ полный контроль надъ расходами государства [2]).

Первымъ крупнымъ шагомъ въ этомъ направленіи была реформа цивиль-листа, проведенная въ министерство Рокингэма (Rockingham) въ 1782 году и осуществившая отчасти проектъ Burke (болѣе широкій), предложенный имъ двумя годами раньше [3]). Реформа эта усилила власть парламента, сокративъ и установивъ въ опредѣленной суммѣ тотъ фондъ, откуда король могъ безконтрольно черпать средства для раздачи пенсій; сверхъ того всѣ расходы цивиль-листа были раздѣлены на восемь группъ, при чемъ расходы одной группы должны были погашаться раньше расходовъ другой, въ опредѣленномъ порядкѣ расположенія группъ [4]).

---

[1]) О пенсіяхъ и о стремленіяхъ парламента ихъ ограничить см. E. May, Die Verfassungsgeschichte Englands. I, S. 176 ff.

[2]) May, op. cit., I, S. 159. Ср. также Gneist. Das engliche Verwaltungsrecht. 1884. II. S. 668.

[3]) О проектѣ Burke см. E. May, op. cit., I, S. 165.

[4]) См. Anson. Loi et pratique. II, p. 424.

Но актъ 1782 года не освободилъ однако цивильнаго листа отъ цѣлаго ряда расходовъ, не имѣющихъ никакого отношенія къ расходамъ на содержаніе короля и его двора. По прежнему изъ него выплачивались жалованье и пенсіи посламъ, судьямъ и другимъ должностнымъ лицамъ. И только въ 1830 году, при восшествіи на престолъ Вильгельма IV, съ цивильнаго листа были сняты всѣ расходы, относящіеся къ общегосударственному управленію. Парламентская комиссія, назначенная палатой общинъ для разслѣдованія этого вопроса, указывала въ своемъ отчетѣ на необходимость „погашать изъ цивиль-листа исключительно тѣ расходы, которые относятся къ величію короля и къ личному содержанію королей“, тогда какъ „до того времени включали въ цивиллистъ много такихъ расходовъ, которые не имѣли никакого непосредственнаго отношенія къ этимъ предметамъ: эти расходы въ дѣйствительности являются расходами государственными и въ качествѣ таковыхъ должны подлежать постоянному контролю парламента“ [1]).

Согласно съ заключеніемъ комиссіи парламентъ вотировалъ въ 1830 году Civil List Act, въ которомъ были оставлены только расходы, относящіеся къ содержанію короля и его двора; они были распредѣлены между пятью группами. Всѣ же другіе расходы, падавшіе до того времени на цивильный листъ и достигавшіе весьма значительной цифры (около 650.000 фунт. стерл. ежегодно), были сняты съ него и отнесены частью къ расходамъ постояннымъ, частью къ тѣмъ, которые парламентъ вотируетъ ежегодно. Расходы цивильнаго листа были причислены къ тѣмъ, которые не подлежатъ ежегодному контролю парламента, къ такъ называемымъ расходамъ консолидированнаго фонда (Consolidated Fund Services).

Консолидированный фондъ былъ образованъ въ Англіи въ царствованіе Георга III, именно въ 1787 году. До того времени всѣ государственные доходы не поступали въ одну общую кассу, а каждый изъ нихъ представлялъ собой осо-

---

[1]) Выдержки изъ отчета комиссіи приведены у Jèze. Traité de science de finances. 1910. I. p. 22.

бый фондъ, предназначенный для погашенія опредѣленныхъ, за нимъ закрѣпленныхъ, расходовъ. Изъ одного фонда нельзя было погашать расходовъ, отнесенныхъ къ другому, хотя бы въ немъ и оставался излишекъ дохода. Съ теченіемъ времени, по мѣрѣ установленія новыхъ налоговъ, число этихъ отдѣльныхъ фондовъ значительно возросло, при чемъ въ однихъ изъ нихъ оставались неизрасходованныя суммы, тогда какъ расходы другихъ превышали ихъ средства, благодаря чему многія государственныя потребности оставались неудовлетворенными. Чтобы избѣжать этого, нѣсколько фондовъ объединяли въ одинъ. Такъ постепенно возникали Aggregate Fund, General Fund и South Sea Fund [1]).

Несмотря на эту консолидацію отдѣльныхъ фондовъ, недостатки, обусловленные практиковавшейся въ Англіи системой закрѣпленія расходовъ за опредѣленными фондами, не были устранены совершенно. Парламентская комиссія, назначенная для повѣрки финансовыхъ отчетовъ (Committee of Public Accounts) въ 1785 году, жаловалась на нихъ и указывала на чрезвычайную трудность, почти невозможность разобраться въ отчетахъ. Въ качествѣ радикальнаго средства ихъ устраненія она рекомендовала „образованіе одного единаго фонда, куда поступали бы всѣ доходы и откуда погашались бы всѣ государственные расходы“.

Предложеніе комиссіи получило осуществленіе въ актѣ объ образованіи консолидированнаго фонда, проведенномъ въ министерство Вилльяма Питта (William Pitt) въ 1787 году. На основаніи этого акта всѣ доходы государства, какъ постоянные, такъ и ежегодно вотируемые, должны поступать въ одинъ общій фондъ, изъ котораго, въ свою очередь, погашаются всѣ расходы государства, т. е. не только тѣ, которые основываются на постоянныхъ законахъ, какъ цивиль-листъ и

---

[1]) In jedem derselben,—говоритъ Gneist,—wurden gewisse Einnahmen vereinigt: die Haus und Fenstertaxe, ein Theil der Zölle und Accise in dem ersten Fonds; die Landtaxe, die Posteinkünfte, ein Theil der Zölle und Accise im zweiten Fonds; wieder andere Einkünfte im dritten Fonds. Ebenso wurden die Staatsausgaben auf die drei Fonds vertheilt“. Das englische Verwaltungsrecht. 1884. II. S. 685.

др., но также и тѣ, которые ежегодно вотируются парламентомъ, такъ называемые Supply Services [1]).

Принципъ, выраженный въ актѣ 1787 года и заключающійся въ объединеніи всѣхъ доходовъ и расходовъ государства въ одномъ общемъ фондѣ (единство кассы), не былъ примѣненъ сразу же во всей своей полнотѣ. И послѣ образованія консолидированнаго фонда можно указать на нѣсколько случаевъ, когда тѣ или иные источники доходовъ назначались на погашеніе опредѣленныхъ расходовъ. Такъ, подоходный налогъ, введенный въ 1798 году, былъ предназначенъ на уплату процентовъ и амортизацію военныхъ займовъ. Налогъ этотъ былъ установленъ въ видѣ временной мѣры, до тѣхъ поръ, пока займы не будутъ выплачены [2]). Точно такъ же въ періодъ войнъ, закончившійся въ 1815 году, бо̀льшая часть государственныхъ доходовъ прямо поступала на удовлетвореніе различныхъ государственныхъ потребностей, минуя консолидированнный фондъ вопреки акту 1787 года [3]). И лишь постепенно установилась практика, въ силу которой всѣ доходы государства поступаютъ въ консолидированный фондъ, предназначенный для погашенія всѣхъ расходовъ, какъ постоянныхъ, такъ и временныхъ. Съ 1846 года отчеты, по словамъ Жеза, не проводятъ уже болѣе различія между доходами, взимаемыми на основаніи постоянныхъ законовъ, и тѣми, которые вотируются ежегодно парламентомъ и которые обусловливаются ежегодно же вотируемыми имъ расходами государства. Всѣ они образуютъ теперь консолидированный фондъ, тогда какъ до того времени первая группа доходовъ (доходы постоянные) составляла и называлась the Consolidated Fund, вторая (доходы, ежегодно вотируемые)—Ways and Means for annual Supply Grants [4]). Къ расходамъ постоян-

---

[1]) См. Anson, op. cit, II, 369 Gneist, op. cit., II. 685—686. „Das Gesetz über die Schaffung des Consolidated Fund—говоритъ Redlich—bedeutet den Uebergang des englischen Finanzwesens aus der Epoche der Einzelfondsverwaltung in das der einheitlichen, zentralen Staatscassenverwaltung“. Recht und Technik. S. 719.

[2]) См. у Jèze, op. cit., I. 292—293.

[3]) См. у Redlich, op. cit., 720.

[4]) Jèze, op. cit., I, стр. 26 и примѣч. 1.

Отмѣтимъ здѣсь, что иногда въ литературѣ, и въ частности русской, подъ

нымъ, называемымъ также расходами консолидированнаго фонда (Charges on the Consolidated Fund), потому, что они погашаются изъ государственныхъ доходовъ (консолидированнаго фонда) до тѣхъ поръ, пока не будутъ измѣнены законы, ихъ вызывающіе, принадлежатъ, какъ мы только-что отмѣтили, цивиль-листъ [1]), далѣе содержаніе королевской фамиліи, проценты по государственному долгу, жалованье и пенсіи судьямъ и нѣкоторымъ другимъ должностнымъ лицамъ (часть расходовъ, снятыхъ актомъ 1830 года съ цивильнаго листа).

Эти расходы, составляющіе въ своей совокупности довольно значительную часть всѣхъ государственныхъ расходовъ (около $^1/_4$), не заносятся въ ежегодныя смѣты (Estimates), представляемыя на одобреніе парламента. Парламентъ ихъ не разсматриваетъ вовсе, и упоминаніе о нихъ въ „бюджетѣ" (такъ въ Англіи называется устный докладъ, который дѣлаетъ ежегодно въ комитетѣ способовъ и средствъ канцлеръ казначейства и въ которомъ объединяются всѣ исчисленія доходовъ и расходовъ государства) имѣетъ исключительно финансово-техническое значеніе (не юридическое); правооснованіями для ихъ производства служатъ не ежегодные вотумы парламента, а обусловливающіе ихъ постоянные статуты (пока, конечно, парламентъ не постановитъ иначе) [2]).

именемъ консолидированнаго фонда разумѣютъ только ту часть доходовъ и расходовъ, которая не подлежитъ ежегодному обсужденію парламента. Въ такомъ смыслѣ говоритъ о консолидированномъ фондѣ Н. И. Лазаревскій: „въ консолидированный фондъ вносятся тѣ расходы и тѣ доходы, которые носятъ постоянный характеръ и не подлежатъ ежегодному измѣненію". См. его Русское государственное право. 1913. I. 631.

Такое обозначеніе консолидированнаго фонда нельзя считать точнымъ, такъ какъ въ этотъ фондъ, какъ это видно изъ текста, поступаютъ всѣ доходы государства и изъ него же погашаются всѣ расходы.

[1]) Этимъ именемъ называется опредѣленная сумма, вотируемая парламентомъ пожизненно королю, при вступленіи его на тронъ, на его личные расходы и на расходы по содержанію двора. Hatschek разсматриваетъ законъ о цивильномъ листѣ подъ угломъ зрѣнія договора, заключаемаго между короной и парламентомъ. Корона (начиная съ Георга III) отказывается въ пользу государства отъ всѣхъ своихъ доходовъ въ Англіи, Шотландіи и Ирландіи и взамѣнъ этого получаетъ опредѣленную сумму пожизненно. См. его Englisches Staatsrecht. I. S. 649.

[2]) Объ этихъ Consolidated Fund Services см. Todd. Le gouvernement par-

Что касается государственныхъ доходовъ, значительная часть ихъ взимается на основаніи законовъ, юридическая сила которыхъ также не зависитъ отъ ежегодныхъ вотумовъ парламента. Часть эта равняется, по мнѣнію Лоуэлля [1]), $^3/_4$ или даже, какъ думаетъ Дайси [2]), $^4/_5$ всѣхъ доходовъ государства.

Въ Англіи, начиная съ конца XVII и въ теченіе XVIII столѣтія, происходитъ процессъ постепеннаго превращенія субсидій, временно предоставляемыхъ королю парламентомъ, въ постоянные государственные доходы. Такъ, доходы отъ пошлинъ, которые парламентъ вотировалъ раньше всего на нѣсколько лѣтъ, были предоставлены имъ пожизненно Карлу II и его ближайшимъ преемникамъ Іакову II и Вильгельму III; при королевѣ Аннѣ они были превращены въ постоянные. То жо самое можно сказать и относительно доходовъ отъ налоговъ, акциза и др. Къ концу XVIII ст. почти всѣ доходы государства основываются на постоянныхъ законахъ и не подлежатъ ежегодному одобренію парламента [3]).

Такое положеніе вещей находитъ свое объясненіе въ глубокомъ измѣненіи отношеній короля къ парламенту. И здѣсь революцію 1688 г. можно разсматривать какъ событіе, положившее рѣзкую грань между старымъ порядкомъ и нарождающимися новыми формами и условіями государственнаго управленія. Въ то время, какъ въ эпоху личнаго господства королей право парламента даровать субсидіи и отказывать въ нихъ являлось наилучшей гарантіей періодичности его созывовъ и давало ему возможность оказывать извѣстное вліяніе на правительственную дѣятельность, теперь, съ упрощеніемъ положенія парламента, съ пріобрѣтеніемъ имъ даже рѣшающей роли во всѣхъ важнѣйшихъ государственныхъ дѣлахъ, оно утратило всякій смыслъ и значеніе.

Вмѣстѣ съ тѣмъ измѣняется и самая природа дохода и

---

lementaire II. p. 313 suiv., E. May, Traité des lois etc. II. p. 232. Anson. Loi et pratique. II. p. 407—409. Lowell, Le gouvernement de l'Angleterre. I p. 345 и др.

[1]) Lowell, op. cit., l. 349.

[2]) Основы государственнаго права Англіи, 1905, 344.

[3]) Cox. Die Staatseinrichtungen Englands. S. 174—175. Gneist. Das englische Verwaltungsrecht. II. S. 687.

его назначеніе. Налоги и другіе источники доходовъ не идутъ болѣе на удовлетвореніе чисто личныхъ вкусовъ и прихотей короля, на его личныя потребности, не отмежеванныя отъ потребностей государства. Они предназначаются для погашенія государственныхъ расходовъ, которые отграничиваются теперь отъ личныхъ расходовъ короля и, снятые съ цивильнаго листа, вмѣстѣ съ вновь возникающими расходами, обусловленными усложненіями государственнаго управленія, попадаютъ подъ дѣйствительный контроль парламента. Парламентъ распредѣляетъ эти, ставшіе постоянными, государственные доходы на удовлетвореніе различныхъ задачъ государственной жизни, „усваиваетъ“ ихъ опредѣленными расходами, смѣты которыхъ представляются на его ежегодное одобреніе. Центръ тяжести финансовой власти, ему принадлежащей, перемѣщенъ теперь изъ доходной части бюджета въ расходную его часть.

Эти доходы поступаютъ въ государственную кассу независимо отъ бюджета, населеніе обязано выплачивать постоянные налоги не на основаніи годичныхъ вотумовъ парламента, а на основаніи законовъ, которые установлены разъ навсегда (пока парламентъ не постановитъ иначе). О нихъ такъ же, какъ и о постоянныхъ расходахъ, канцлеръ казначейства упоминаетъ ежегодно въ своемъ докладѣ комитету способовъ и средствъ, но дѣлаетъ онъ это съ цѣлью установить бюджетное равновѣсіе между доходами и расходами государства и дать палатѣ общинъ общую картину финансоваго хозяйства на предстоящій годъ. Докладъ этотъ служитъ основаніемъ для палаты общинъ при вотированіи ею подвижной части доходовъ, которая, начиная съ XIX столѣтія, устанавливается парламентомъ ежегодно и пополняетъ постоянные доходы, которыхъ не хватаетъ на погашеніе всѣхъ расходовъ государства.

II.

За исключеніемъ этой постоянной части англійскихъ расходовъ и доходовъ, всѣ остальные расходы и доходы государства вносятся на обсужденіе парламента и вотируются

имъ ежегодно. По отношенію къ нимъ въ Англіи установилась очень своеобразная практика, которая можетъ найти себѣ объясненіе лишь въ особыхъ условіяхъ развитія англійскаго парламентаризма.

Происхожденіе ежегодно одобряемыхъ расходовъ, такъ называемыхъ Supply Services, относится, какъ мы только что отмѣтили, къ концу XVII столѣтія и находится въ тѣсной связи съ революціей 1688 года и вызванными ею преобразованіями въ англійскомъ государственномъ строѣ и управленіи. Въ этомъ отношеніи рѣшающее значеніе принадлежитъ Биллю о правахъ (Bill of rights), на основаніи котораго наборъ и содержаніе постоянной арміи въ мирное время безъ согласія парламента объявлялись незаконными. Отнынѣ необходимо было особое согласіе парламента, даваемое имъ только на годъ въ формѣ акта о бунтѣ [1]), который легализируетъ существованіе арміи, вводитъ военную дисциплину и опредѣляетъ подсудность личнаго состава арміи за нарушеніе военныхъ законовъ спеціальнымъ военнымъ судамъ. А такъ какъ содержаніе арміи связано съ расходами, то это обстоятельство (ежегодное вотированіе акта о бунтѣ) вызвало необходимость выдѣлить изъ общей массы расходовъ тѣ, которые касаются арміи и флота, въ особую категорію и подчинить ихъ ежегодному одобренію парламента.

Вмѣстѣ съ тѣмъ въ теченіе XVIII столѣтія идетъ, какъ мы видѣли, процессъ постепеннаго освобожденія цивильнаго листа отъ цѣлаго ряда общегосударственныхъ расходовъ. Одни изъ этихъ расходовъ, снятыхъ съ цивильнаго листа, становятся постоянными, закрѣпляются разъ навсегда (пока парламентъ не постановитъ иначе), тогда какъ другіе попадаютъ подъ болѣе дѣйствительный контроль парламента и зависятъ отъ его ежегодныхъ вотумовъ. Послѣдняя группа была увеличена новыми расходами, возникшими уже въ XVIII столѣтіи и обусловленными въ своемъ появленіи развитіемъ и усложненіемъ государственной жизни. Такимъ образомъ въ теченіе XVIII столѣтія къ расходамъ на армію и флотъ (Army and Navy

---

[1]) Mutiny Act, который съ 1881 года носитъ наименованіе Army Annual Act.

Services), вотируемымъ ежегодно, присоединились еще расходы по общегосударственному управленію, объединенные общимъ наименованіемъ расходовъ гражданскихъ (Civil Services). Современное бюджетное право Англіи, говоритъ Редлихъ, разумѣя подъ нимъ право парламента контролировать расходы государства, образовалось въ связи съ потребностями арміи и флота [1]).

Въ настоящее время бюджетъ расходовъ вносится въ палату общинъ въ формѣ четырехъ отдѣльныхъ смѣтъ, т. е. всѣ предполагаемыя исчисленія расходовъ на предстоящій финансовый періодъ группируются по четыремъ главнымъ подраздѣленіямъ: расходы на армію (Army Estimate), на флотъ Navy Estimate), на гражданское управленіе (Civil Services Estimate) и на взиманіе доходовъ (Revenue Departements Estimate).

До половины XIX ст. значительная часть расходовъ находилась внѣ контроля парламента, а именно издержки по взиманію и управленію государственными доходами [2]) погашались предварительно изъ общей ихъ суммы, и только остатокъ въ видѣ чистаго дохода (Netto-budget) поступалъ въ консолидированный фондъ. Принципъ универсальности бюджета, это основное его свойство, въ силу котораго всѣ расходы и всѣ доходы государства должны быть въ немъ показаны (Brutto-budget), не былъ еще проведенъ въ англійскомъ бюджетѣ [3]). Не разъ парламентскія комиссіи, назначаемыя для повѣрки отчетовъ, указывали на то, что дѣйствующая система не гарантируетъ вовсе правильнаго поступленія госу-

---

[1]) Redlich замѣчаетъ именно, что выступленіе Англіи въ международной жизни послѣ революціи 1688 г. въ качествѣ міровой и военной державы заставило парламентъ обращать особое вниманіе на ея военныя силы и подвергать расходы, сюда относящіеся, тщательной повѣркѣ и контролю. Эта бюджетная практика, образовавшаяся при разсмотрѣніи военныхъ расходовъ, была перенесена и на расходы по гражданскому управленію по мѣрѣ того, какъ они попадали подъ ежегодный контроль парламента. См. его Recht und Technik. S. 721 ff.

[2]) Главные „Revenue Departements“ теперь—Customs, Inland Revenue, Post Office и Commissioners of Woods and Forests. См. у Anson. Loi et pratique. II p. 391.

[3]) Мы имѣемъ здѣсь въ виду, конечно, только подвижную, ежегодно вотируемую часть англійскаго бюджета.

дарственныхъ доходовъ, что при ней многіе расходы ускользаютъ изъ подъ наблюденія парламента и не показываются ни въ смѣтахъ расходовъ, представляемыхъ въ парламентъ, ни въ отчетахъ по выполненію ихъ, и рекомендовали мѣры для устраненія этихъ крупныхъ недостатковъ въ финансовомъ управленіи. Въ особенности обстоятельный докладъ въ этомъ отношеніи былъ представленъ комиссіей, назначенной въ 1831 году, докладъ, который былъ положенъ впослѣдствіи въ основаніе ряда реформъ, проведенныхъ въ системѣ англійскаго бюджета и государственной отчетности [1]).

Въ 1848 году палата общинъ приняла по предложенію Bowring'а, бывшаго секретаря комиссіи 1831 года, использовавшаго собранный ею матеріалъ, резолюцію, постановляющую, что „палата находитъ, что она не можетъ дѣйствительно управлять доходами государства, если всѣ поступленія отъ налоговъ и другихъ источниковъ доходовъ не будутъ вноситься въ казначейство или записываться на его счетъ". Резолюція эта послужила основаніемъ для реформы, проведенной Гладстономъ въ 1854 году и направленной къ тому, чтобы поставить валовой доходъ и валовой расходъ Соединеннаго Королевства подъ болѣе непосредственное наблюденіе и контроль парламента. Актъ 1854 года постановлялъ, что весь валовой доходъ страны поступаетъ въ казначейство и что издержки взиманія доходовъ заносятся въ расходы, представляемые на одобреніе парламента (Estimates of Supply Grants for Revenue Departements).

Два года спустя былъ изданъ новый актъ, преслѣдующій тѣ же цѣли поступленія въ казначейство всего валового дохода страны и подчиненія парламентскому контролю всѣхъ расходовъ государства. На основаніи акта 1856 года жалованіе и пенсіи судьямъ и нѣкоторымъ другимъ должностнымъ лицамъ, а также другіе расходы, погашаемые до тѣхъ поръ изъ валового дохода, были сняты съ него и отнесены частью къ „расходамъ консолидированнаго фонда", частью же къ тѣмъ, которые парламентъ вотируетъ ежегодно. Но только

---

[1]) Объ этомъ см. Hatschek. Englisches Staatsrecht. I. 491 ff.

Exchequer and Audit Departements Act 1866 года, заново организовавшій систему государственной отчетности, завершилъ ту реформу, къ которой были направлены акты 1854 и 1856 г.г. [1]).

Смѣты расходовъ, вносимыя въ парламентъ, вырабатываются и составляются подъ непосредственнымъ наблюденіемъ и контролемъ казначейства (Treasury Board), учрежденія коллегіальнаго, во главѣ котораго стоитъ первый лордъ казначейства (First Lord of the Treasury), который обладаетъ, однако, лишь номинальной властью въ финансовыхъ вопросахъ или, лучше сказать, власть котораго потенціональна [2]). Званіе перваго лорда казначейства обыкновенно соединяется съ должностью премьера [3]). Бюро или совѣтъ казначейства давно уже не собирается, и дѣйствительная, реальная власть по управленію финансами перешла отъ него къ канцлеру казначейства (Chancellor of the Exchequer), который въ сотрудничествѣ съ подчиненными ему лицами является настоящимъ министромъ финансовъ и полномочія котораго значительно превосходятъ полномочія его коллегъ на континентѣ Европы. Онъ при помощи финансоваго секретаря казначейства (Financial Secretary to the Treasury) принимаетъ участіе въ составленіи расходныхъ смѣтъ или, во всякомъ случаѣ, контролируетъ ихъ; онъ же, разъ расходы установлены, долженъ позаботиться объ изысканіи источниковъ ихъ погашенія.

Отношеніе казначейства къ установленію расходовъ по

---

[1]) Todd. Le gouvernement parlementaire. II, p. 308 suiv., Redlich. Recht und Technik. S. 722 – 723.

[2]) Онъ призванъ ее осуществлять въ томъ случаѣ, когда власть канцлера казначейства, о которомъ мы сейчасъ скажемъ, окажется недостаточной.

[3]) Ramond, приведя слова Питта, что „первый министръ всегда долженъ стоять во главѣ финансовъ и что, въ случаѣ возникновенія разногласій между нимъ и его товарищами по кабинету, мнѣніе его всегда должно одерживать верхъ“, и подчеркнувъ, что такое соединеніе вполнѣ естественно, такъ какъ именно премьеръ въ конечномъ результатѣ долженъ заботиться о финансовомъ равновѣсіи, которое является условіемъ жизни и смерти кабинета, указываетъ въ то же время на большую важность его, ибо оно увеличиваетъ авторитетъ премьера и усиливаетъ его вліяніе на членовъ кабинета. La préparation et le vote du budget en Angleterre et aux Etats-Unis. 1891, p. 44 suiv. Ср. также Franqueville. Le gouvernement et le parlement britanniques. I. p. 461. M. Sibert. Etude sur le premier ministre. 1909, p. 155 suiv. и др.

отдѣльнымъ вѣдомствамъ носитъ неодинаковый характеръ. Смѣты расходовъ по гражданскому управленію и по взиманію доходовъ не только контролируются имъ, но и составляются въ окончательномъ видѣ въ самомъ же казначействѣ. Сюда поступаютъ за нѣсколько мѣсяцевъ до начала бюджетнаго года (съ 1 апрѣля по 31 марта) предполагаемыя исчисленія расходовъ изъ отдѣльныхъ департаментовъ и здѣсь подвергаются самой тщательной и детальной повѣркѣ. Въ смѣтахъ расходовъ (Estimates), составляемыхъ подъ ближайшимъ руководствомъ и наблюденіемъ финансоваго секретаря казначейства, оставляются только тѣ расходы, основательность и необходимость которыхъ была доказана казначейству при обсужденіи ихъ съ представителями отдѣльныхъ департаментовъ и за которые казначейство принимаетъ на себя отвѣтственность. Въ случаѣ, если возникаютъ разногласія между финансовымъ секретаремъ и представителемъ вѣдомства по поводу той или иной статьи расхода, дѣло переносится на рѣшеніе канцлера казначейства, а если и тамъ не будетъ достигнуто соглашеніе,—на рѣшеніе премьера (перваго лорда казначейства) и даже всего кабинета. Смѣты расходовъ по гражданскому управленію и по взиманію доходовъ (Estimates for Civil Services and for Revenue Departements) вносятся въ парламентъ секретаремъ казначейства.

Что касается расходовъ на армію и флотъ, роль казначейства сводится здѣсь главнымъ образомъ къ общему надзору и контролю. Послѣ того, какъ общая сумма расходовъ, необходимыхъ для военнаго и морского вѣдомствъ, будетъ установлена на основаніи соглашенія между канцлеромъ казначейства и представителями этихъ вѣдомствъ и получитъ санкцію кабинета, соотвѣтствующія смѣты составляются окончательно въ этихъ же вѣдомствахъ и, одобренныя казначействомъ, вносятся въ парламентъ: Army Estimates—государственнымъ военнымъ секретаремъ, Navy Estimates—первымъ лордомъ адмиралтейства. При чемъ Treasury minutes—эти, по выраженію Ramond'a, какъ бы договоры, заключенные между казначействомъ и военнымъ и морскимъ вѣдомствами и регулирующіе ихъ взаимоотношенія въ дѣлѣ уста-

новленія расходовъ,—постановляютъ, что ни государственный военный секретарь, ни первый лордъ адмиралтейства не могутъ безъ предварительнаго согласія казначейства внести никакихъ измѣненій въ принятую классификацію смѣтныхъ исчисленій, никакихъ новыхъ расходовъ, а также не могутъ безъ такого согласія казначейства дѣлать представленія коронѣ о необходимости реформировать организацію вѣдомства, измѣнить жалованіе или пенсіи; въ противномъ случаѣ лорды казначейства не будутъ считать эти расходы законными и подлежащими оплатѣ [1]).

Вслѣдствіе такой роли казначейства въ изготовленіи бюджета расходовъ, гарантирующей единство въ направленіи финансовой политики и благопріятной для бюджетнаго равновѣсія [2]), оно находится, какъ говоритъ Лоуэлль, въ непрерывномъ контактѣ или даже, правильнѣе сказать, въ конфликтѣ со всѣми другими вѣдомствами. Въ самомъ дѣлѣ, всякое вѣдомство, въ особенности развивающее активную дѣятельность, склонно увеличивать свой бюджетъ расходовъ, не считаясь съ расходами другихъ вѣдомствъ, тогда какъ канцлеръ казначейства всегда является сторонникомъ экономіи въ расходахъ, всегда готовъ урѣзать предъявленныя къ казначейству требованія, ибо онъ, и никто другой, можетъ и долженъ изыскать источники погашенія одобренныхъ расходовъ [3]). Послѣдней рѣшающей инстанціей въ этомъ конфликтѣ является, какъ мы видѣли, премьеръ и весь кабинетъ [4]).

Всѣ расходы, заключающіеся въ четырехъ упомянутыхъ смѣтахъ, спеціализированы, т. е. распредѣлены между отдѣльными главами. Принципъ спеціализаціи расходовъ или, пользуясь англійскимъ выраженіемъ, усвоенія вотируемыхъ субсидій на погашеніе опредѣленныхъ издержекъ впервые былъ

---

[1]) См. Treasury minute 1870 г. у Ramond'a. La préparation et le vote du budget, p. 60 - 61.

[2]) Ср. Jèze. Traité de science des finances. I, p. 205.

[3]) Lowell. Le gouvernement de l'Angleterre. I, p. 91.

[4]) О составленіи бюджета расходовъ см. Hatschek. Englisches Staatsrecht. I, 456—457. Anson. Loi et pratique. II, 410—411. Varin. La préparation du budget. 69 suiv. Ramond, op. cit., 57 suiv., Jèze, op. cit., I. 201 suiv. и др.

примѣненъ въ Англіи въ области расходовъ на армію и флотъ и отсюда уже былъ перенесенъ и на другіе расходы. „Громадныя суммы, въ которыхъ нуждались армія и флотъ въ послѣдовавшую за революціей 1688 года эпоху, говоритъ Редлихъ, вызвали къ жизни основное начало бюджетнаго права, а именно требованіе дѣйствительнаго контроля нижней палаты относительно точнаго распредѣленія отпускаемыхъ суммъ на опредѣленныя цѣли“ [1]).

Еще при Карлѣ II билли, открывающіе кредиты, содержали иногда статьи, указывающія тѣ цѣли, на которыя могли расходоваться отпускаемыя суммы (напр., билль 1668 г.). Но такое „усвоеніе“ не вошло еще тогда въ практику англійскаго парламента и не было возведено имъ въ систему контроля надъ расходами государства. Парламентъ прибѣгалъ къ нему лишь какъ къ средству, направленному къ тому, чтобы воспрепятствовать Карлу II израсходовать вотированныя ему для удовлетворенія государственныхъ потребностей субсидіи на свои личныя нужды. Начиная же съ XVIII столѣтія, положеніе вещей мѣняется. Въ первые годы царствованія Вильгельма III былъ изданъ билль, усваивавшій опредѣленныя суммы на расходы по флоту, при чемъ были установлены очень строгія наказанія для чиновниковъ казначейства на тотъ случай, если бы они разрѣшили израсходовать хотя бы незначительную часть отпущенныхъ суммъ на какія либо другія цѣли. Правда, послѣдующіе денежные билли не всегда содержали подобныя постановленія. Тѣмъ не менѣе на нихъ всегда ссылались, говоритъ Тоддъ, какъ на такія постановленія, которыя должны быть выполнены. Такъ постепенно, въ теченіе XVIII столѣтія, установилась прочная и однообразная практика, въ силу которой суммы, одобренныя общинами на расходы текущаго года посредствомъ особаго усвоенія, даннаго въ актѣ, устанавливающемъ налоги, или въ какомъ либо другомъ актѣ, изданномъ въ ту же сессію, должны быть израсходованы исключительно на тѣ цѣли, ради которыхъ онѣ вотированы [2]).

---

[1]) Redlich. Recht und Technik. S. 724—725.

[2]) Todd. Le gouvernement parlementaire. II, 356.

До 1870 года въ актъ объ усвоеніи (Appropriation Act), разрѣшающемъ правительству производить расходы въ теченіе опредѣленнаго бюджетнаго періода, включалась всегда статья, гласящая, что „вышеупомянутыя субсидіи не должны идти ни на какія другія цѣли кромѣ тѣхъ, которыя указаны, а также изъ нихъ не должны производиться никакіе другіе платежи, кромѣ тѣхъ, которые разрѣшены парламентскими актами этой сессіи“. Съ этого года статья эта опускается, такъ какъ теперь правительство, въ особенности со времени изданія Exchequer and Audit Act въ 1866, лишено возможности расходовать деньги иначе, чѣмъ это постановлено парламентомъ [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ, вотируя кредиты, парламентъ начинаетъ также устанавливать величину той суммы, которая можетъ быть израсходована на погашеніе опредѣленнаго расхода или той или иной категоріи расходовъ. Первоначально, конечно, число такихъ отдѣльныхъ спеціальныхъ вотумовъ (главъ) было невелико. Такъ, расходы на армію были раздѣлены въ 1711 году на семь отдѣльныхъ вотумовъ. Расходы на флотъ до конца XVIII ст. вотировались en bloc и только съ 1810 г. начинаютъ спеціализироваться по главамъ. Наконецъ, расходы по гражданскому управленію, классифицированные въ началѣ XIX ст. по семи большимъ отдѣламъ, распредѣляются по главамъ со второй половины столѣтія [2]). Съ теченіемъ времени число этихъ главъ увеличивается, но никогда оно не достигаетъ въ Англіи большихъ размѣровъ. Бюджетъ расходовъ спеціализируется теперь по 150—200 главамъ (число это измѣняется).

Кредиты, вотированные для погашенія расходовъ, отнесенныхъ къ одной главѣ (vote), не могутъ быть употреблены на погашеніе расходовъ другой главы. Въ этомъ заключается юридическое значеніе принципа спеціализаціи расходовъ по главамъ. „Правительство,—говоритъ по этому поводу Жезъ,—управомочено въ предѣлахъ фиксированной суммы производить расходы на предметы, указанные въ вотумѣ (т. е. главѣ), но оно не можетъ переносить кредитовъ изъ одного вотума

---

[1]) Ср. Hatschek, op. cit., I, 457.
[2]) Redlich, op. cit., 726—727.

въ другой“ [1]). Въ предѣлахъ же одной главы, которая, въ свою очередь, подраздѣляется на болѣе мелкія части,—отдѣлы (subheads) и статьи (items) и по поводу которыхъ возможны дебаты въ парламентѣ,—но не голосованіе, голосуются только главы (votes),—правительство можетъ передвигать расходы изъ одной части въ другую. Но, такъ какъ при обсужденіи отдѣльныхъ частей главы парламентъ можетъ высказаться относительно размѣра кредита, потребнаго, по его мнѣнію, для погашенія расходовъ по тѣмъ или инымъ отдѣламъ или статьямъ, это передвиженіе въ предѣлахъ главы правительство дѣлаетъ на свой рискъ и страхъ и можетъ быть привлечено къ отвѣтственности (политической, но не юридической) передъ парламентомъ [2]).

Изъ этого общаго правила англійское бюджетное право дѣлаетъ исключеніе по отношенію къ расходамъ на армію и флотъ. Акты объ усвоеніи, издаваемые ежегодно, управомочиваютъ обыкновенно правительство передвигать расходы изъ одной главы въ другую въ предѣлахъ суммъ, отпущенныхъ на армію и флотъ, въ томъ случаѣ, если кредитъ, открытый на погашеніе расходовъ одной главы, оказывается недостаточнымъ и если особая настоятельность въ расходахъ не позволяетъ отсрочить ихъ до тѣхъ поръ, пока парламентъ не ассигнуетъ требуемой суммы въ общемъ порядкѣ. Необходимо только разрѣшеніе казначейства, о которомъ тотчасъ же должна быть извѣщена палата общинъ, дабы она могла вотировать новые кредиты, необходимые для погашенія сдѣланнаго перерасхода [3]).

Такъ составленный бюджетъ расходовъ поступаетъ въ палату общинъ, именно въ комитетъ субсидій, который и приступаетъ къ его разсмотрѣнію съ соблюденіемъ тѣхъ условій, о которыхъ мы говорили.

Внесеніе бюджета въ палату представляетъ собой чрезвычайно важный моментъ въ ея дѣятельности, такъ какъ оно

---

[1]) Jèze. Traité de science des finances. I, 373.

[2]) „Sie thut das auf eigene Faust und muss sich dem Parlamente gegenüber verantworten“. Hatschek, Englisches Staatsrecht. I. 458.

[3]) Todd, op. cit., II. 358, Hatschek, op. cit., I. 458, Jèze, op. cit. I. 374.

даетъ возможность палатѣ открыть общія пренія по вопросамъ внутренней и внѣшней политики, а также опредѣлить свое отношеніе къ стоящему у власти кабинету. Послѣ реформы регламента, начатой еще въ 80-хъ годахъ прошлаго столѣтія, такіе общіе дебаты возможны только въ этой стадіи обсужденія бюджета, тогда какъ раньше они допускались въ теченіе всей сессіи, а именно всякій разъ, когда спикеръ ставилъ вопросъ о томъ, что палата превращается въ комитетъ и онъ оставляетъ предсѣдательское кресло.

Палата рѣдко вноситъ теперь какія либо измѣненія, даже незначительныя, въ бюджетныя исчисленія правительства [1]); измѣненія эти разсматриваются какъ вотумъ недовѣрія, обязывающій кабинетъ уйти въ отставку [2]). Такое положеніе объясняется тѣмъ, что правительство всегда считается съ тѣми замѣчаніями, съ тѣми требованіями, которыя палата высказываетъ при обсужденіи расходовъ. Соотвѣтственно этому и новый бюджетъ, представляемый на слѣдующій финансовый періодъ, содержитъ обыкновенно всѣ тѣ поправки и измѣненія, которыя были указаны палатой при обсужденіи бюджета предшествующаго года [3]).

---

[1]) Она можетъ только, какъ мы знаемъ, уменьшить требуемые кредиты, но не можетъ ихъ увеличить или внести новые.

[2]) До 80-хъ годовъ прошлаго столѣтія финансовые вопросы не считались рѣшающими для министерства. Въ 1851 году была формулирована по этому поводу доктрина лордомъ Русселемъ (Russel), который заявилъ, что „въ вопросахъ о налогахъ палата общинъ въ качествѣ представительницы страны имѣетъ особое право высказывать свое мнѣніе и требовать, чтобы съ нимъ считались; въ этомъ случаѣ правительство безъ всякаго ущерба для своего достоинства можетъ ей уступить, лишь бы только ему были отпущены достаточныя средства для сохраненія кредита страны и правильнаго функціонированія государственнаго управленія“. Однако, въ 1885 году Гладстонъ, оставшись въ меньшинствѣ, при голосованіи предложенія о налогѣ на напитки, ушелъ въ отставку, заявивъ, что отказъ палаты поддержать его финансовые проекты долженъ разсматриваться какъ выраженіе ею своего недовѣрія. А когда въ 1905 году Бальфуръ остался у власти несмотря на то, что палата уменьшила кредитъ на земельную комиссію въ Ирландіи, его поведеніе вызвало оживленные дебаты въ обѣихъ палатахъ парламента, и либеральная партія въ лицѣ своихъ ораторовъ—Кемпелль-Баннермана, Асквита, Грея и др.—признала его противорѣчащимъ духу британской конституціи. См. объ этомъ у Todd, Le gouvernement parlementaire. II, 346 suiv., Jezè, Traité de science des finances I. 120.

[3]) Ср. Hatschek, op. cit., I, 462.

Когда общія пренія по бюджету закончены, комитетъ субсидій приступаетъ къ обсужденію расходовъ, спеціализированныхъ по отдѣльнымъ главамъ, ограничивая свое вниманіе исключительно расходами, относящимися къ обсуждаемой главѣ, и не поднимая вопросовъ общаго характера. Каждая глава голосуется отдѣльно (vote), при чемъ голосованіе происходитъ въ формѣ принятія резолюціи, гласящей, „что сумма, не превышающая... (слѣдуетъ цифра), ассигнуется въ распоряженіе его величества для погашенія расходовъ въ теченіе 19.. года на... (слѣдуетъ точное названіе той отрасли правительственной дѣятельности, на которую ассигнуется кредитъ)“.

Эти резолюціи комитета субсидій, доложенныя палатѣ и принятыя ею, не открываютъ еще кредита въ распоряженіе правительства, не позволяютъ ему расходовать отпущенныхъ суммъ. Требуется новое одобреніе палаты, которое она даетъ въ засѣданіи комитета способовъ и средствъ въ формѣ принятія резолюціи, постановляющей, что „для того, чтобы субсидіи, вотированныя его величеству на расходы въ теченіе оканчивающагося 31 марта 19... года, были дѣйствительны, разрѣшается извлечь изъ консолидированнаго фонда Соединеннаго Королевства сумму въ... (слѣдуетъ цифра)“. Только резолюціи комитета способовъ и средствъ служатъ основаніемъ для изданія парламентомъ бюджетнаго закона, акта объ усвоеніи (Appropriation Act), который разрѣшаетъ правительству расходовать вотированныя суммы. Но, такъ какъ актъ объ усвоеніи издается въ концѣ сессіи (конецъ іюля, начало августа, а иногда и позже), бюджетный же годъ начинается въ Англіи съ 1 апрѣля, къ какому времени правительство не имѣетъ еще правомочій производить расходы, и, слѣдовательно, государственное хозяйство должно было бы пріостановиться, здѣсь возникъ обычай вотировать предварительно въ распоряженіе правительства частичныя суммы (Votes on account), которыя впослѣдствіи получаютъ окончательную санкцію въ актѣ объ усвоеніи.

Первоначально эти „Votes on account“ были ограничены, по словамъ Тодда, исключительными и непредвидѣнными обстоятельствами, а именно примѣнялись въ случаѣ министер-

скихъ кризисовъ. Парламентъ ассигновывалъ тогда въ распоряженіе кабинета, судьбу котораго должны будутъ опредѣлить общіе выборы и который, быть можетъ, уйдетъ въ отставку, лишь небольшую сумму, потребную для покрытія ближайшихъ расходовъ по государственному управленію. Впослѣдствіи, по окончаніи кризиса, онъ вотировалъ оставшуюся сумму, а также провѣрялъ, правильно ли были израсходованы предварительно отпущенные кредиты, т. е. были ли они употреблены на погашеніе тѣхъ издержекъ, которыя были одобрены. Съ теченіемъ времени обычай „Votes on account" былъ обобщенъ и началъ примѣняться постоянно, что̀, главнымъ образомъ, было обусловлено установленіемъ около половины XIX стол. того принципа англійскаго бюджетнаго права, въ силу котораго всѣ расходы, разрѣшенные на опредѣленный бюджетный періодъ, и должны быть въ теченіе этого періода произведены. Англія не знаетъ никакихъ льготныхъ сроковъ для производства расходовъ по окончаніи бюджетнаго года, смѣтный періодъ (т. е. періодъ дѣйствія смѣты) совпадаетъ всецѣло съ бюджетнымъ періодомъ, и кредиты, не использованные до 31 марта (конецъ бюджетнаго года), теряютъ свою силу и возвращаются въ казначейство [1]).

Само собой разумѣется, что, при такихъ условіяхъ, одной изъ первыхъ заботъ парламента, какъ только сессія его открылась (обыкновенно въ половинѣ февраля), является предоставленіе въ распоряженіе правительства опредѣленной суммы, необходимой для веденія государственнаго управленія. Поэтому, когда смѣты расходовъ внесены въ нижнюю палату, она тотчасъ же въ засѣданіи комитета субсидій приступаетъ къ обсужденію расходовъ на армію и флотъ и вотируетъ обыкновенно кредиты, необходимые на вознагражденіе и жалованіе солдатамъ и офицерамъ арміи и флота [2]). Кредиты эти въ своей совокупности составляютъ настолько значительную сумму, что ея хватаетъ на погашеніе всѣхъ рас-

---

[1]) Todd. Le gouvernement parlementaire. II, 326 suiv.

[2]) Иногда палата вмѣсто этихъ кредитовъ вотируетъ другіе. Такъ, въ сессію 1905 года она вотировала кредиты на обмундированіе и провіантированіе арміи и флота См. E. May, Traité des lois etc. II, 186.

ходовъ по арміи и флоту въ теченіе нѣсколькихъ первыхъ мѣсяцевъ бюджетнаго года. А такъ какъ правительство въ отношеніи расходовъ на армію и флотъ не связано принципомъ ихъ спеціализаціи по главамъ и можетъ, какъ мы видѣли выше, переносить при соблюденіи извѣстныхъ условій кредиты изъ одной главы въ другую, то оно и довольствуется этой суммой до тѣхъ поръ, пока не будутъ вотированы окончательно смѣты военныхъ и морскихъ расходовъ.

Нѣсколько иначе обстоитъ дѣло съ расходами по гражданскому управленію и по взиманію доходовъ. Практика передвиженія расходовъ изъ одной главы въ другую здѣсь недопустима, и комитетъ субсидій вотируетъ кредиты по всѣмъ важнѣйшимъ главамъ въ размѣрахъ достаточныхъ для того, чтобы государственное управленіе могло функціонировать въ теченіе четырехъ-пяти мѣсяцевъ.

Послѣ того, какъ палата общинъ въ засѣданіи комитета способовъ и средствъ разрѣшитъ отпустить изъ консолидированнаго фонда необходимые для одобренныхъ расходовъ кредиты,—при чемъ эти кредиты должны точно соотвѣтствовать расходамъ, принятымъ въ комитетѣ субсидій [1]),—парламентъ издаетъ еще до 31 марта, т. е. до начала новаго бюджетнаго года, такъ называемый актъ консолидированнаго фонда (Consolidated Fund Act или Ways and Means Act), который предоставляетъ правительству суммарно, не спеціализируя открываемыхъ имъ кредитовъ по предметамъ расхода, полномочія производить съ наступленіемъ новаго бюджетнаго періода принятые къ этому времени расходы. Къ нему въ теченіе сессіи присоединяется еще другой, а иногда и третій—по мѣрѣ надобности — такой же актъ консолидированнаго фонда [2]).

Эти предварительныя частичныя разрѣшенія, которыя, по установившемуся обычаю, не должны вводить никакихъ новыхъ принциповъ, но имѣютъ своей единственной цѣлью гарантировать производство тѣхъ расходовъ, которые были одо-

---

[1]) E. May, op. cit., II, 231.

[2]) Redlich, Recht und Technik. 698 ff. Jèze Traité de science des finances. I. 504 suiv., Lowell, Le gouvernement de l'Angleterre. I. 346 suiv.

брены въ предшествующемъ году [1]), объединяются въ концѣ сессіи въ одномъ общемъ актѣ, который носитъ наименованіе „акта объ усвоеніи“ (Appropriation Act). Когда всѣ необходимые въ текущемъ бюджетномъ году расходы будутъ одобрены въ комитетѣ субсидій—а это бываетъ обыкновенно только къ концу сессіи—и когда, въ свою очередь, всѣ соотвѣтствующіе кредиты изъ консолидированнаго фонда будутъ разрѣшены въ комитетѣ способовъ и средствъ, парламентъ издаетъ актъ объ усвоеніи, который содержитъ въ себѣ слѣдующія постановленія:

1) полномочіе выдать изъ консолидированнаго фонда оставшіяся суммы, еще не разрѣшенныя ранѣе изданными актами консолидированнаго фонда и необходимыя для того, чтобы всѣ издержки текущаго года были покрыты;

2) спеціализацію или „усвоеніе“ открываемыхъ какъ имъ, такъ и актами консолидированнаго фонда кредитовъ по отдѣльнымъ предметамъ управленія, т. е. приказъ о томъ, чтобы кредиты были израсходованы именно на тѣ предметы, на которые они ассигнованы парламентомъ, и

3) разрѣшеніе передвигать, при наличности извѣстныхъ условій, кредиты изъ одной главы въ другую по смѣтамъ расходовъ на армію и флотъ [2]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ актъ объ усвоеніи надѣляетъ правительство полными и окончательными полномочіями по производству всѣхъ расходовъ, легализируетъ ихъ. „Суммы, вотированныя на расходы по арміи, флоту и гражданскому управленію, замѣчаетъ по этому поводу Энсонъ, могутъ быть законно уплачены только тогда, когда онѣ занесены въ актъ объ усвоеніи. Палата общинъ, имѣя въ виду объединить всѣ кредиты, открываемые въ теченіе года, въ одномъ актѣ, откладываетъ вотированіе Appropriation Bill къ концу сессіи“ [3]). И такое значеніе „легальной санкціи“ всѣхъ расходовъ при-

---

[1]) Todd, op. cit., II. 328.

[2]) Hatschek, Englisches Staatsrecht. I. 469—470. E. May, Traité des lois etc. II. 233.

[3]) Anson. Loi et pratique. I. 328.

знается за актомъ объ усвоеніи всѣми изслѣдователями финансовыхъ полномочій англійскаго парламента [1]).

Кромѣ расходовъ, предусмотрѣнныхъ вышеупомянутыми смѣтами (Estimates), практика англійскаго парламента знаетъ еще такъ называемыя дополнительныя ассигнованія (Additional Grants), назначаемыя для пополненія смѣтныхъ кредитовъ, оказавшихся недостаточными, или же для погашенія такихъ расходовъ, необходимость въ которыхъ возникла уже послѣ составленія бюджета и внесенія его въ парламентъ. Эти дополнительные кредиты Гладстонъ называлъ величайшимъ финансовымъ зломъ, въ корнѣ подрывающимъ дѣйствительность парламентскаго контроля и разрушающимъ бюджетное равновѣсіе; однако, совершенно избѣжать ихъ, несмотря на всю точность бюджетныхъ исчисленій, не представляется возможнымъ. Правда, въ Англіи число ихъ сравнительно съ другими государствами, напр., съ Франціей, не велико. Бюджетъ здѣсь составляется незадолго до начала бюджетнаго періода (три—четыре мѣсяца); поэтому смѣтныя цифры отличаются почти рѣшающей точностью. Спеціализація расходовъ носитъ умѣренный характеръ. Главы (отдѣльные вотумы) объемлютъ крупныя ассигнованія; внутри же каждой отдѣльной главы правительство можетъ передвигать расходы по отдѣламъ и статьямъ. Наконецъ, парламентъ рѣдко вноситъ какія либо измѣненія въ смѣты расходовъ, представленныя на его одобреніе. Планъ финансоваго хозяйства на текущій годъ принимается имъ обыкновенно въ томъ видѣ, въ какомъ онъ выработанъ и составленъ правительствомъ. Всѣ эти обстоятельства въ значительной степени способствуютъ тому, что въ Англіи требованія дополнительныхъ кредитовъ не бываютъ чрезмѣрны. Но, несмотря на все это, въ послѣдніе

---

[1]) Ohne dieses Staatsausgabengesetz, die Appropriationsakte—говоритъ Hatschek,—dürfte das Schatzamt nie seine Geldanweisungen an die Bank von England, und der Comptroller General nie seine Zustimmung dazu geben—ein Satz, der in England bereits zum Gemeinplatz geworden ist. Englisches Staatsrecht. I, 478; см. также Anson, op. cit., II, 412, Lowell, op. cit., I, 348, Todd, op. cit., II, 335, 355. Franqueville, Le gouvernement et le parlement britanniques. III, 473. Jellinek. Gesetz und Verordnung, 140 ff. Seidler. Budget und Budgetrecht. 166 ff. Дайси. Основы государственнаго права Англіи. 1905, 347—348 и др.

годы наблюдается несомнѣнная тенденція къ ихъ увеличенію [1]).

Дополнительные кредиты принимаютъ въ Англіи различныя формы.

Если та или иная сумма, ассигнованная на какой либо расходъ, оказывается недостаточной уже послѣ одобренія ея парламентомъ или же если возникаетъ новая потребность въ расходахъ, смѣтою вовсе не предусмотрѣнныхъ, какъ, напр., война или какое либо другое народное бѣдствіе— неурожай, наводненіе и пр., парламентъ открываетъ дополнительные кредиты въ формѣ Supplementary Grants или Votes of Credit. Что касается послѣдней формы кредитовъ, называемой также вотумомъ довѣрія [2]), къ ней парламентъ прибѣгаетъ обыкновенно въ тѣхъ случаяхъ, когда напередъ нельзя исчислить съ точностью, хотя бы приблизительной, всѣ предполагаемые расходы. Это бываетъ въ случаѣ войны, какой нибудь военной экспедиціи и т. д. Тогда онъ ассигновываетъ въ распоряженіе правительства испрашиваемую сумму en bloc, не спеціализируя ее по предметамъ расхода. Сумма эта, какъ и всѣ другія ассигнованія, можетъ быть израсходована только въ теченіе того финансоваго года, на который она отпущена. Въ настоящее время эта форма примѣняется все рѣже и рѣже. Ее замѣняютъ Supplementary Grants или Estimates, въ формѣ которыхъ парламентъ открываетъ дополнительные кредиты къ смѣтамъ расходовъ не только по гражданскому управленію, но и по военному и морскому вѣдомствамъ. Такъ были открыты въ теченіе сессіи 1884—1885 г.г. дополнительные кредиты на расходы, вызванные военными операціями въ Египтѣ и Южной Африкѣ. Эти Supplementary Grants, въ которыхъ расходы спеціализируются, что̀ даетъ парламенту болѣе точныя свѣдѣнія и облегчаетъ его контроль, вносятся въ парламентъ въ концѣ бюджетнаго періода и вотируются до 31 марта, дабы ими могли быть погашены расходы текущаго года.

---

[1]) См. таблицу дополнительныхъ кредитовъ за нѣсколько десятилѣтій, приведенную у Jèze. Traité de science des finances. I, 445.

[2]) Ср. Todd, op. cit., II, 326.

Парламентъ открываетъ также отъ времени до времени такъ называемые чрезвычайные или исключительные кредиты (Exceptional Grants), которые не имѣютъ никакого отношенія къ потребностямъ государственнаго управленія опредѣленнаго бюджетнаго періода, но необходимость въ которыхъ вызывается особыми обстоятельствами. Такъ были отпущены средства на уничтоженіе рабства въ англійскихъ колоніяхъ, на покупку акцій Суэцкаго канала и т. д.

Во всѣхъ этихъ случаяхъ кредиты отпускаются парламентомъ раньше, чѣмъ будутъ произведены соотвѣтствующіе расходы. Но англійскому праву не чужды также и такія положенія, когда парламенту приходится вотировать кредиты на погашеніе расходовъ уже произведенныхъ или, точнѣе говоря, пополнять фонды, откуда правительство можетъ черпать средства (до извѣстнаго предѣла, конечно) и безъ разрѣшенія парламента. Это такъ называемые Excess Grants. Парламентъ признаетъ за правительствомъ право производить, при извѣстныхъ обстоятельствахъ, расходы безъ его предварительнаго одобренія. „Въ такой сложной правительственной системѣ, какъ наша, — читаемъ мы въ докладѣ комитета финансовыхъ отчетовъ общинамъ, — всегда могутъ быть случаи, когда исполнительная власть обязана отложить въ сторону строгія требованія законодательства и положиться на здравый смыслъ парламента, который сниметъ съ нея, по изложеніи ему всѣхъ обстоятельствъ дѣла, лежащую на ней отвѣтственность. Было бы не преимуществомъ, но общественнымъ бѣдствіемъ, если бы правительство было лишено средствъ такъ осуществлять свои полномочія“.

„Въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ — читаемъ мы въ докладѣ другого комитета (Committee on Packet and Telegraphic Contracts) — расходы, не разрѣшенные парламентомъ, становятся существенно необходимыми. Во всѣхъ этихъ случаяхъ исполнительная власть должна подъ своею отвѣтственностью санкціонировать все то, что вызывается крайней необходимостью, и парламентъ никогда не откажетъ въ средствахъ погасить эти расходы“ [1]).

[1]) См. у Todd, op. cit., II, 376—377.

Для этой цѣли въ Англіи существуетъ нѣсколько особыхъ фондовъ, на которые и могутъ быть обращены правительствомъ (казначействомъ) эти экстренные расходы. Сюда принадлежитъ фондъ кассы казначейства (Treasury Chest Fund), достигающій въ настоящее время суммы въ 1.000.000 фунт. стерл. и предназначенный для погашенія дополнительныхъ расходовъ по всѣмъ отраслямъ государственнаго управленія. Далѣе фондъ на непредвидѣнныя потребности по гражданскому управленію (Civil Contingencies Fund), учрежденный въ началѣ 60-хъ годовъ прошлаго столѣтія и составляющій въ своей совокупности 120.000 фунт. стерл., и нѣкоторыя другія. Позаимствованія изъ этихъ фондовъ носятъ характеръ авансовъ и должны быть возвращены имъ изъ суммъ, испрошенныхъ съ этой цѣлью впослѣдствіи у парламента и вотированныхъ имъ въ формѣ Excess Grants [1]).

III.

Что касается доходовъ, смѣта ихъ, которая содержится теперь въ одномъ актѣ послѣ того, какъ лорды возстановили налогъ на бумагу, отвергнутый общинами (1860 г.), утверждается финансовымъ актомъ (Finance Act). Съ формальной стороны только финансовый актъ, издаваемый парламентомъ такъ же, какъ и актъ объ усвоеніи, въ концѣ сессіи, управомочиваетъ правительство взимать ежегодно вотируемые налоги. Однако, доходы начинаютъ поступать въ государственную кассу значительно раньше, а именно вскорѣ по наступленіи бюджетнаго періода (1 апрѣля), т. е. за четыре—пять мѣсяцевъ до изданія финансоваго акта, и правительство не остается безъ средствъ, необходимыхъ для выполненія различныхъ задачъ государственнаго управленія. Такое положеніе объясняется чрезвычайно своеобразной практикой, которая установилась въ Англіи по отношенію къ бюджету до-

---

[1]) Объ Additional Grants см. May. Traité des lois etc. II. 189 suiv., Lowell. Le gouvernement de l'Angleterre. I., 346, а также 152, Jèze. Traité de science des finances. I. 440 suiv., Redlich. Recht und Technik. 682, Hatschek. Englisches Staatsrecht. I. 476 suiv. и др.

ходовъ и которая допустима лишь въ условіяхъ ея парламентской жизни.

Центральнымъ пунктомъ въ процессѣ обсужденія доходовъ въ парламентѣ является докладъ канцлера казначейства, называемый въ Англіи „Budget или Budget Speech", который онъ дѣлаетъ ежегодно въ палатѣ общинъ, въ засѣданіи комитета способовъ и средствъ, обыкновенно въ началѣ апрѣля [1]). Въ своемъ докладѣ комитету канцлеръ казначейства даетъ общій обзоръ финансовъ истекшаго года, сравнивая въ дѣйствительности поступившіе доходы и сдѣланные расходы съ предположенными ихъ исчисленіями [2]). Онъ говоритъ далѣе о смѣтахъ расходовъ на текущій годъ, только что поступившихъ въ палату, и обосновываетъ ихъ необходимость. Наконецъ, онъ переходитъ къ послѣдней и заключительной части своего доклада и, въ связи съ развитіемъ общихъ началъ своей финансовой политики, указываетъ на тѣ источники доходовъ, которые, по его мнѣнію, необходимы для покрытія всѣхъ предположенныхъ расходовъ. Соотвѣтственно съ этимъ въ резолюціяхъ, предложенныхъ имъ потомъ комитету, онъ говоритъ или о необходимости понизить существующіе налоги, разъ имѣется въ виду превышеніе доходовъ надъ расходами, или, наоборотъ, о необходимости повысить существующіе ставки налоговъ или даже ввести новые налоги, если расходы превышаютъ ожидаемые доходы [3]).

Вокругъ этого доклада, содержащаго въ себѣ полный обзоръ всѣхъ доходовъ и расходовъ государства какъ постоянныхъ, такъ и ежегодно вотируемыхъ, возникаютъ оживленные дебаты, въ которыхъ палата подвергаетъ своему обсужденію всѣ финансовыя мѣропріятія правительства и выска-

---

[1]) Das Budget—говоритъ Redlich—bedeutet politisch den Höhenpunkt der Session: es ist seit Pitt die wichtigste Haupt und Staatsaction der Regierung". Recht und Technik. 697.

[2]) Отмѣтимъ, что въ Англіи разница между смѣтными предположеніями и ихъ выполненіемъ очень незначительна, почти отсутствуетъ, въ виду того, что смѣты составляются здѣсь незадолго до открытія бюджетнаго періода (за три—четыре мѣсяца), тогда какъ на континентѣ Европы, напр., во Франціи, составленіе смѣтъ отдѣлено отъ ихъ выполненія промежуткомъ въ 14—15 мѣсяцевъ, а иногда и больше. См Штурмъ. Бюджетъ. 1907 г., стр. 82 сл.

[3]) Todd, op. cit., II, 336—337, May, op. cit., II, 227, Lowell, op. cit. I, 348, 349.

зываетъ свое отношеніе къ его финансовой политикѣ. „Вопросъ объ отмѣнѣ хлѣбныхъ пошлинъ, установленіе свободной торговли, а также такія мѣры, какъ введеніе и реформа налога на наслѣдство, конверсіи государственнаго долга, преобразованіе мѣстнаго управленія,—всѣ эти большіе вопросы внутренней политики составляли нѣкогда ядро „бюджета“ Пилля, Гладстона, Гошена и Гаркурта“ [1]).

Докладъ этотъ даетъ палатѣ вмѣстѣ съ тѣмъ весь необходимый матеріалъ, всѣ необходимыя свѣдѣнія для сужденія о положеніи финансовъ страны и для рѣшенія вопроса о томъ, въ какомъ объемѣ должна вотировать палата на текущій бюджетный годъ подвижную часть доходовъ. Если палата усматриваетъ изъ „бюджета“, что излишекъ доходовъ надъ расходами великъ, и находитъ нецѣлесообразнымъ оставлять его въ распоряженіи правительства, она можетъ уменьшить налоги. Съ другой стороны, если правительство указываетъ, что доходовъ не хватаетъ на погашеніе всѣхъ расходовъ государства, и предлагаетъ установить новые съ цѣлью пополнить дефицитъ, палата оставляетъ за собой исключительное право одобрить эти доходы или отказать въ нихъ [2]).

Одобреніе ежегодно вотируемыхъ доходовъ слѣдуетъ въ формѣ принятія комитетомъ способовъ и средствъ резолюцій, предложенныхъ правительствомъ и разрѣшающихъ ему взиманіе этихъ доходовъ, резолюцій, которыя въ то же время вносятъ тѣ или иныя измѣненія въ существующіе налоги—понижаютъ или повышаютъ ихъ ставки или даже вводятъ новые налоги. Какъ только резолюціи эти будутъ доложены палатѣ и приняты ею, административные агенты тотчасъ же приступаютъ ко взиманію налоговъ, хотя они и не имѣютъ еще на это формальнаго права. Иногда, впрочемъ, комитетъ въ самой же резолюціи указываетъ ту дату—болѣе отдаленную, начиная съ которой новый налогъ подлежитъ взиманію. Такъ онъ поступаетъ обыкновенно по отношенію къ сложнымъ налогамъ, введеніе которыхъ требуетъ извѣстной подготовки. Но, такъ или иначе, „это взиманіе, какъ замѣчаетъ Лоуэлль, ли-

---

[1]) Redlich, op. cit., 697.

[2]) Ср. Todd, op. cit., II, 337.

шено пока законной санкціи и утверждается только впослѣдствіи особымъ закономъ, который устанавливаетъ ту же самую дату для вступленія въ дѣйствіе налога; это обстоятельство придаетъ юридическую дѣйствительность произведеннымъ операціямъ, ибо парламентъ можетъ вотировать законы, обладающіе обратной силой [1])".

Такое положеніе возможно только потому, что, во-первыхъ, палатѣ общинъ принадлежитъ рѣшающая власть въ финансовой области, лорды же, въ особенности со времени изданія акта о парламентѣ въ 1911 году, лишены всякаго дѣйствительнаго участія въ вотированіи денежныхъ биллей, а, во-вторыхъ, комитетъ способовъ и средствъ представляетъ собой не что иное, какъ ту же палату общинъ, въ которой вмѣсто спикера предсѣдательствуетъ чермэнъ, при чемъ формы дѣлопроизводства ея отличаются бо́льшей простотой. Само собой разумѣется, что и рѣшенія комитета палаты фактически будутъ имѣть значеніе рѣшеній всего парламента [2]).

Бо́льшая часть доходовъ основывается, какъ мы видѣли, на постоянныхъ статутахъ, не зависящихъ въ своемъ существованіи отъ ежегоднаго одобренія палатъ. Однако, конституціонный обычай требуетъ, по словамъ Тодда, чтобы всегда оставалась болѣе или менѣе значительная часть налоговъ, подлежащихъ вотированію парламента [3]). Къ числу этихъ послѣднихъ принадлежатъ въ послѣднее время подоходный налогъ и пошлина на чай; сверхъ того, съ нѣкоторыхъ поръ была увеличена пошлина на табакъ, пиво и алкоголь и акцизъ на пиво и алкоголь, при чемъ эти дополнительныя статьи

---

[1]) Lowell, op. cit., I, 350.—„En attendant la décision finale du parlement, говоритъ Todd, sur un bill relatif à l'ètablissement ou à la modification de taxes, il est d'usage, que le gouvernement exécutif, sous sa propre résponsabilité, applique immédiatement les résolutions modifiant le tout des impôts ou établissant de nouvelles taxes, dès qu'elles ont été rapportées par le comité et acceptés par la chambre". Todd, op. cit., II. 342, см. также Hatschek. Englisches Staatsrecht. I, 462, Redlich, op. cit., 696 и др.

[2]) Ср. Jèze. Traité de science des finances. I, 501.—Такое положеніе нормально, хотя возможны и исключенія, какъ, напр., въ 1909 году, когда лорды отвергли финансовый билль, принятый общинами.

[3]) Todd, op. cit., II, 341.

также отнесены къ подвижнымъ доходамъ [1]). Благодаря этимъ налогамъ, главнымъ образомъ благодаря важнѣйшему изъ нихъ—подоходному, палата оставляетъ за собой послѣднее и рѣшающее слово во всѣхъ налоговыхъ вопросахъ [2]).

Резолюціи комитета способовъ и средствъ, устанавливающія ежегодно вотируемые доходы, служатъ основаніемъ для изданія парламентомъ финансоваго акта (Finance Act), который легализируетъ всѣ операціи правительства по взиманію доходовъ и надѣляетъ его полными и окончательными полномочіями въ этомъ отношеніи. Актъ этотъ такъ же, какъ и актъ объ усвоеніи, который издается одновременно съ нимъ въ концѣ сессіи, и представляетъ собой ту форму, а именно форму закона, въ которую облекается англійскій бюджетъ. Онъ обладаетъ поэтому такой же формальной силой (formelle Gesetzeskraft), какъ и всякій другой законъ [3]).

А если такъ, если бюджетъ издается въ формѣ закона и обладаетъ формальной силой закона, то отсюда слѣдуетъ, что онъ можетъ, подобно всякому другому закону, реформировать дѣйствующее законодательство, вносить въ него тѣ или иныя измѣненія. Правда, въ Англіи рѣдко проводятъ реформы въ порядкѣ изданія Appropriation Act'a. Случай, имѣвшій мѣсто въ 80-хъ годахъ прошлаго столѣтія, когда правительство въ теченіе ряда лѣтъ, съ 1883 и по 1889 г., повышало жалованіе ирландскимъ должностнымъ лицамъ въ бюджетѣ расходовъ вопреки закону, точно его фиксировавшему, и проводило этотъ бюджетъ черезъ парламентъ, былъ признанъ комитетомъ финансовыхъ отчетовъ палаты общинъ (Committee of public Accounts) некорректнымъ. „Вашъ комитетъ,—читаемъ мы въ его докладѣ палатѣ,—не можетъ при-

---

[1]) Отмѣтимъ, что многіе доходы, вотируемые прежде ежегодно парламентомъ, становятся постоянными. Сюда принадлежитъ пошлина на солодъ съ 1822 г., на табакъ съ 1826 года, на сахаръ съ 1846 года и др. См. у E. May. Traité des lois etc. II, 228, пр. 2.

[2]) Ср. Hatschek, op. cit., I. 459.

[3]) См. замѣчаніе Jellinek'a, высказанныя имъ по поводу теоріи англійскаго бюджета Gneist'a. Gesetz und Verordnung. S. 139 ff. Объ этомъ подробнѣе см. мою статью „Юридическое значеніе бюджетнаго закона“ въ Журналѣ Министерства Юстиціи. 1913. Мартъ—Апрѣль.

нять ни съ точки зрѣнія закона, ни, еще менѣе, съ финансовой точки зрѣнія, тезиса, въ силу котораго точныя статьи акта парламента могли бы быть измѣнены дополнительной смѣтой (Supplementary Estimate), подтвержденной впослѣдствіи актомъ объ усвоеніи. Онъ допускаетъ только, что спеціальныя причины могутъ оправдать дополненіе къ этимъ статьямъ (т. е. повышеніе жалованія). Какъ только эти причины перестаютъ дѣйствовать, статьи, установленныя первымъ актомъ, остаются незатронутыми этимъ временнымъ къ нимъ дополненіемъ". Къ правительству было предъявлено требованіе внести особый билль, легализирующій эту прибавку къ жалованію, несмотря на то, что она была установлена уже въ Appropriation Act'ѣ [1]). Бюджетъ расходовъ содержитъ въ себѣ обыкновенно только такія постановленія, которыя касаются распредѣленія кредитовъ и усвоенія ихъ на погашеніе расходовъ бюджетнаго года [2]).

Иначе обстоитъ дѣло съ доходной частью бюджета. До 1861 года въ Англіи практиковалось внесеніе биллей, санкціонирующихъ взиманіе подвижной части доходовъ, отдѣльно отъ тѣхъ, которыми вводились новые налоги или повышались ставки существующихъ. Послѣ же извѣстнаго конфликта между палатой лордовъ и общинами, вызваннаго тѣмъ, что лорды отвергли билль, принятый общинами, уничтожавшій налогъ на бумагу (1860 г.), было принято, по предложенію Гладстона, съ цѣлью закрѣпить господство палаты общинъ въ дѣлѣ налогового обложенія, объединеніе всѣхъ фанансовыхъ мѣропріятій правительства въ одномъ общемъ актѣ, называемомъ Customs and Inland Revenue Act, а съ 1894 года— Finance Act. Съ тѣхъ поръ практика „загроможденія" (tacking) бюджета доходовъ постановленіями, ничего общаго съ доходами на текущій бюджетный періодъ не имѣющими, какъ-то всякаго рода реформами финансоваго законодательства и т. д., получила, несмотря на ст. 59 регламента палаты лордовъ [3]),

---

[1]) Объ этомъ см. Hatschek, op. cit., I, 479—480.

[2]) См. выше объ Appropriation Act и его содержаніи.

[3]) Art. 59: „L'adjonction de clause ou clauses à un bill d'aide ou de subside- dont la matière est étrangère à et differente de la matière dudit bill d'aide ou

чрезвычайно широкое распространеніе. Не допускается только, по словамъ Жеза, включать въ финансовый актъ такія постановленія, которыя не имѣютъ финансоваго характера [1]).

А такъ какъ на основаніи акта о парламентѣ 1911 года рѣшеніе вопроса о томъ, является ли тотъ или иной билль денежнымъ (Money Bill) или нѣтъ, предоставлено спикеру палаты общинъ, при чемъ его рѣшеніе безапеляціонно, и такъ какъ лорды лишены по отношенію къ этимъ биллямъ реальной власти, то отсюда слѣдуетъ, что государственные финансы и всякаго рода реформа ихъ зависитъ теперь всецѣло и исключительно отъ общинъ [2]).

Можетъ ли англійскій парламентъ отвергнуть представленный на его разсмотрѣніе бюджетъ, или нѣтъ?—„Палата общинъ, говоритъ Тоддъ, всегда сохраняетъ за собой неоспоримое право отвергать цѣликомъ субсидіи, испрашиваемыя короной. До введенія парламентарнаго режима это страшное оружіе атаки примѣнялось часто съ цѣлью принудить самовластнаго монарха устранить тѣ или иныя злоупотребленія“ [3]). Въ этомъ отношеніи большой интересъ представляетъ прецедентъ, имѣвшій мѣсто въ царствованіе Георга III, а именно въ 1784 году.

Въ 1783 году Георгъ III удалилъ въ отставку коалиціонное министерство (Норса и Фокса) и призвалъ ко власти Питта, не располагавшаго большинствомъ въ нижней палатѣ.

---

subside, est contraire aux usages parlementaires, et tend à détruire la constitution de ce gouvernement“. Moreau et Delpech. Les règlements des assemblées législatives. I 112.

[1]) Jéze. Traité de science des finances. I. 177, см. также 175 suiv. Объ этомъ см. Todd. Le gouvernement parlementaire. II. 353, Anson. Loi et pratique. I. 319—320, Hatschek. Englisches Staatsrecht. I. 459—460.

[2]) Укажемъ здѣсь, что въ Англіи, благодаря тому, что резолюціи комитета способовъ и средствъ, вносящія иногда значительныя измѣненія въ дѣйствующее законодательство о налогахъ, принятыя палатой, начинаютъ примѣняться раньше, чѣмъ будетъ изданъ соотвѣтствующій законъ (Finance Act), всѣ финансовыя реформы, даже такія, которыя затрогиваютъ индивидуальныя права гражданъ, напр., права купцовъ, проводятся на основаніи однѣхъ только резолюцій палаты общинъ. Это опять-таки характерная особенность англійскихъ государственно-правовыхъ отношеній, не укладывающаяся въ рамки континентальнаго конституціонализма!

[3]) Todd. Le gouvernement parlementaire. II. 332.

Несмотря на жестокую критику, которой было подвергнуто это назначеніе, король продолжалъ стоять на своемъ, удерживая кабинетъ Питта. Тогда оппозиція въ лицѣ Фокса прибѣгла къ крайнему средству и рекомендовала палатѣ отказъ въ субсидіяхъ королю. „Неоспоримо,—говорилъ Фоксъ,— что конституція даетъ палатѣ право отказывать въ средствахъ; это оружіе она должна употреблять очень осторожно и только въ томъ случаѣ, когда его повелительно требуетъ благо государства. Палата должна употребить всѣ находящіяся въ ея власти средства для защиты своихъ привилегій: это обязанность, возлагаемая на нее конституціей. Средство, состоящее въ удержаніи требуемыхъ суммъ, есть самое могущественное изъ всѣхъ и должно быть—я это признаю— употреблено послѣднимъ. Если бы министры продолжали упорствовать и довели дѣло до крайности, было бы справедливо воспользоваться этимъ средствомъ какъ правомъ, проводящимъ различіе между свободнымъ народомъ и рабами абсолютной монархіи“. Вмѣстѣ съ тѣмъ Фоксъ настаивалъ на томъ, что корона не можетъ распустить палату среди сессіи раньше, чѣмъ будетъ вотированъ актъ объ усвоеніи. По его предложенію была принята резолюція, постановляющая, что „всякій агентъ власти будетъ обвиненъ въ злоупотребленіи общественнымъ довѣріемъ, въ нарушеніи конституціи и основныхъ привилегій парламента, если онъ, опираясь только на вотумъ комитета субсидій, сочтетъ необходимымъ оплатить какіе либо расходы на государственныя потребности послѣ роспуска парламента и до формальнаго на это разрѣшенія, даваемаго актомъ объ усвоеніи“. Однако, какъ только расходы были вотированы въ комитетѣ субсидій, король распустилъ парламентъ, и новые выборы, затѣмъ послѣдовавшіе, были благопріятны для Питта и окончательно укрѣпили его положеніе. Новый парламентъ тотчасъ же вотировалъ расходы, которые были занесены въ актъ объ усвоеніи, принятый имъ впослѣдствіи [1]).

---

[1]) Объ этомъ прецедентѣ см. Штурмъ. Бюджетъ, 341—342, Jèze, op. cit., I. 123, 124.—„Побѣда Питта надъ коалиціей—замѣчаетъ по этому поводу Дайси—всегда приводится въ доказательство того, что парламентъ не можетъ

Эрскинъ Мэй, проанализировавъ прецедентъ 1784 года и указавъ на то, что сама корона толкнула общины на этотъ шагъ своимъ противоконституціоннымъ вліяніемъ, замѣчаетъ, что съ тѣхъ поръ оружіе это (отсрочка вотированія субсидій) не примѣняется болѣе и „покоится покрытое ржавчиной въ арсеналѣ конституціонныхъ военныхъ доспѣховъ“ [1]). И дѣйствительно, кабинетъ настолько теперь связанъ съ парламентомъ, настолько зависитъ отъ него, что у парламента нѣтъ болѣе нужды прибѣгать къ такому сильно дѣйствующему средству, какъ отказъ въ бюджетѣ; онъ довольствуется другими, болѣе мягкими, но не менѣе дѣйствительными средствами, чтобы подчинить кабинетъ своей волѣ [2]).

Обсужденіе бюджета въ палатѣ общинъ носитъ, по словамъ новѣйшаго изслѣдователя юридической природы бюджета—итальянскаго ученаго Витальяно, характеръ наиболѣе ему свойственный, а именно „характеръ сужденія объ умѣстности сохраненія въ силѣ существующихъ законовъ и податей и употребленія большей или меньшей части государственныхъ доходовъ на удовлетвореніе потребностей, еще не нашедшихъ своего признанія въ спеціальныхъ законахъ“ [3]). Объ отказѣ въ бюджетѣ общины болѣе не думаютъ. Но тѣмъ не менѣе средство это и понынѣ сохранило, по господствующему воззрѣнію среди ученыхъ въ Англіи, свое прежнее значеніе и является „послѣднимъ юридическимъ оружіемъ парламента противъ правительства“ [4]).

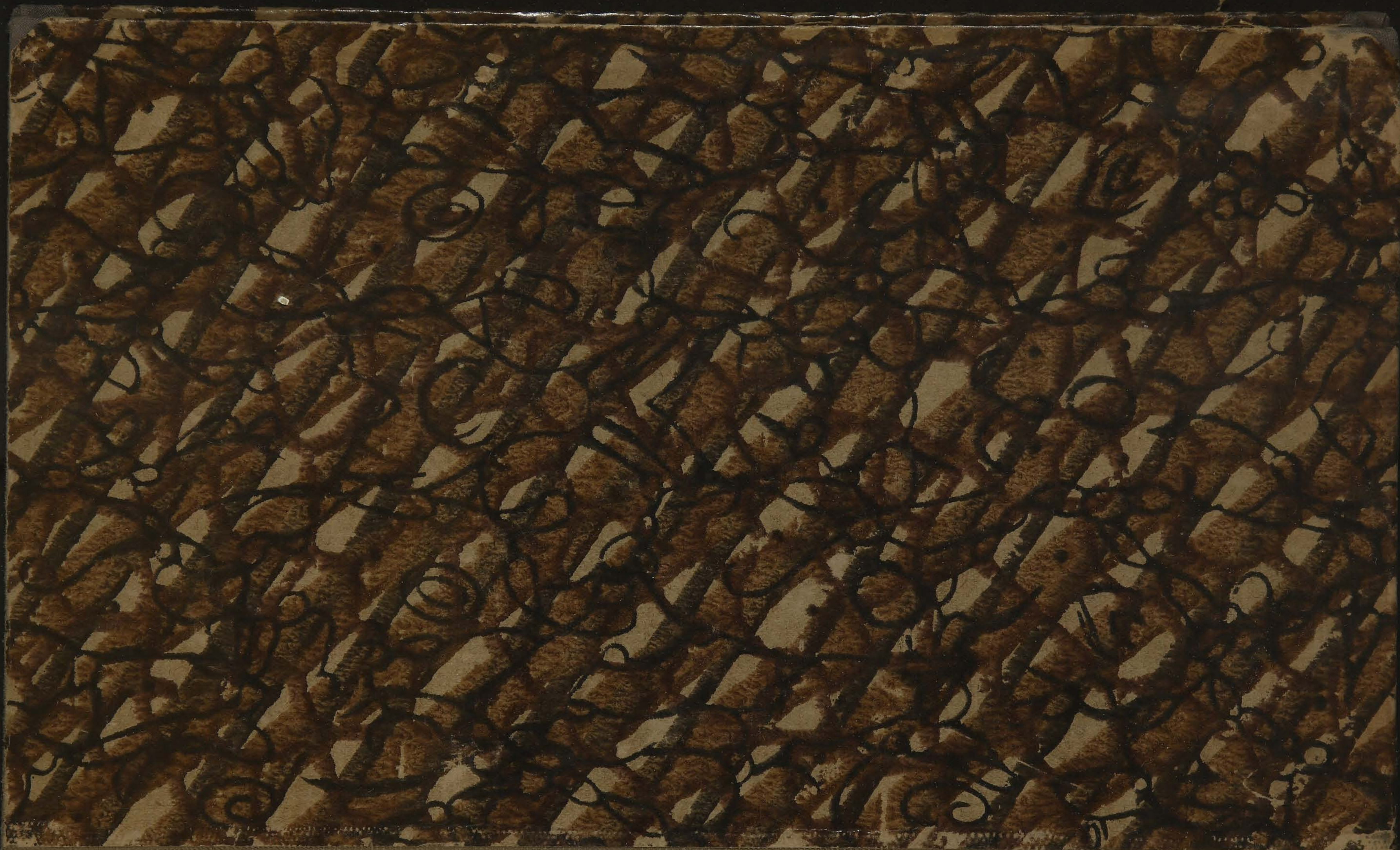
отказать въ субсидіяхъ... Но всякій, изучившій внимательно „дѣло о коалиціи“, увидитъ, что оно не подтверждаетъ этой теоріи. Фоксъ и его друзья угрожали и намѣревались проявить высшую степень законной власти палаты общинъ. Они не могли привести своего намѣренія въ исполненіе единственно потому, что они наконецъ замѣтили, что парламентское большинство не выражаетъ воли страны“. Основы государственнаго права Англіи. 1905. 442—443.

[1]) E. May. Verfassungsgeschichte Englands. 1862. I. 393.

[2]) Ср. Jellinek. Gesetz und Verordnung. S. 132—133.

[3]) Vitagliano. Il contenuto giuridico della legge del bilancio. 1910. 416.

[4]) Hatschek, op. cit., I. 491; ср. также Anson, op. cit., I, 442—443; Дайси, назв. соч., 438 сл. и др.



Фин, политика Питта, парламента