

С. Я. Кондратюк

ГЕНЕЗИС БЮДЖЕТУ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ КРІЗЬ ПРИЗМУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ІСТОРІЇ ТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

У статті розглянуто генезис бюджету у Великобританії як фінансово-правового інституту крізь призму конституційної історії та парламентаризму. Розкрито історичне підґрунтя зародження бюджету — виникнення парламенту й конституційних засад у Англії. Визначено історичну передумову появи бюджету як продукту конституційної демократії — права британського парламенту на встановлення й стягнення податків за законом та контроль їх витрачання. Складено історичну періодизацію генезису бюджетних відносин і самого бюджету у Великобританії в контексті парламентаризму та конституційних засад. Виявлено основні принципи, на котрих ґрунтується класичний бюджет у цій країні як фінансово-правовий інститут: вотування парламентом державних доходів і видатків, щорічне оприлюднення канцлером (міністром) казначейства бюджетного звіту парламенту та періодичне схвалення бюджету, постійний парламентський фінансовий контроль його видатків через національну рахункову палату. Розкрито етимологію терміна “бюджет” та його зв’язок із історією парламентаризму й конституційними засадами Англії. Доведено, що вона є країною походження бюджету, котра історично виокремилася його як публічний інститут. Підкреслено корисність британського досвіду для України.

Ключові слова: генезис бюджету, Велика хартія вольностей, парламент, Білль про права, вотування державних видатків і доходів, бюджетна промова, канцлер (міністр) казначейства.

Табл. 1. Літ. 28.

С. Я. Кондратюк

ГЕНЕЗИС БЮДЖЕТА В ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ІСТОРІЇ ТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

В статті розглянуто генезис бюджету в Великобританії як фінансово-правового інституту через призму конституційної історії та парламентаризму. Розкрито історичний фундамент зародження бюджету — виникнення парламенту й конституційних основ в Англії. Визначено історичну передумову появи бюджету як продукту конституційної демократії — права британського парламенту на встановлення й взимання податків по закону й контроль їх витрачання. Складено історичну періодизацію генезису бюджетних відносин і самого бюджету в Великобританії в контексті парламентаризму та конституційних основ. Виявлено ключові принципи, на котрих ґрунтується класичний бюджет в цій країні як фінансово-правовий інститут: вотування парламентом державних доходів і витрат, щорічне оприлюднення канцлером (міністром) казначейства бюджетного звіту парламенту та періодичне схвалення бюджету, постійний парламентський фінансовий контроль його витрат через національну рахункову палату. Розкрито етимологію терміна “бюджет” й його зв’язок з історією парламентаризму та конституційними основами Англії. Доведено, що вона є країною походження бюджету, котра історично виокремилася його як публічний інститут. Підкреслено цінність британського досвіду для України.

Ключевые слова: генезис бюджета, Великая хартия вольностей, парламент, Билль о правах, вотирование государственных расходов и доходов, бюджетная речь, канцлер (министр) казначейства.

© Кондратюк С. Я., 2015

Serhii Kondratiuk

**THE GENESIS OF THE BUDGET IN THE GREAT BRITAIN
IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL HISTORY
AND PARLIAMENTARISM**

In the article it is considered the genesis of the budget in the Great Britain as financial and legal institute in the light of constitutional history and parliamentarism. It is disclosed historical basis for the emergence of the budget - the emergence of parliament and the constitutional bases in England. A historical precondition to the emergence of budget as a product of constitutional democracy is defined as the right of the British Parliament on the establishment and collection of taxes under the law and control over their spending. It is formed a historical periodization of the genesis of budgetary relations and the budget itself in the Great Britain in the context of parliamentarism and constitutional foundations. The fundamental principles of the classic budget in the Great Britain, as financial and legal institute, are defined: parliament voting for public revenues and expenditures; annual publication of the budget report by chancellor (minister) treasury to the parliament and periodic approval of the budget; continuous parliamentary financial control of budget expenditures through the National Accounting Chamber. The paper reveals the etymological origin of the "budget" definition and its relationship to the history of parliamentarism and constitutional foundations in England. It is approved England as the first origin country of budgeting, which has historically singled out budget as a public institute. The usefulness of the British experience for Ukraine is underlined.

Keywords: genesis of the budget, Magna Carta, parliament, Bill of Rights, approval of public expenditures and revenues, budget speech, chancellor (minister) treasury.

JEL classification: H11, H50, H61, K10, N01.

За ступенем свого впливу бюджет є головним фінансово-правовим інститутом держави: з одного боку, це фінансове підґрунтя виконання нею своїх обов'язків перед громадянами, з другого — інструмент впливу на різні сторони суспільно-економічного життя.

Становить інтерес етимологічний генезис дефініції "бюджет". Епсуслорædia Britannica перше відоме використання поняття "бюджет" датує 1618 р. [1]. За визначенням Інституту мовознавства НАН України термін "бюджет" запозичений із французької мови: фр. "budget" походить від англ. "budget" (мішок скарбника), котрий зводиться до фр. "bougette" (малий мішок) від фр. "bouge" (скриня), що походить від лат. "bulga" (кошіль, шкіряний мішок), запозиченого з галльської мови [2, с. 315]. Починаючи з XIV ст. бюджет асоціювався із шкіряним мішком скарбника, в якому паперові документи та рахунки приносили до парламенту на підтвердження цільового фактичного використання субсидій, раніше наданих короні, для звітнього контролю та остаточного схвалення народними представниками в парламенті, а також обговорення розрахункових кошторисів на нові спеціальні збори, їх цільового призначення й вотування. Протягом XVII—XIX ст. канцлер (міністр) казначейства щорічно оприлюднював звіт (загальний огляд та порівняння всіх державних доходів і видатків) за попередній рік, надавав розрахунки на плановий рік державних видатків із джерелами їх покриття, щоб вотувати державний розпис з відкриттям асигнувань на наступний бюджетний період, разом із підтвердними паперовими документами, котрі він приносив до парламенту в особливому

мішку-портфелі (*bougette*). Звідси й походять такі фінансово-правові поняття, як “бюджет”, “відкрити бюджет”, “право на бюджет” або “бюджетне право”.

Утім, як свідчить історія фінансів, у рабовласницькій державі бюджету не було, а у феодальній він лише почав формуватися. Хоча тривалий час держава взагалі не мала бюджету, збиралися податки (обов’язкові платежі) та здійснювалися витрати на її існування, тобто були наявні державні фінанси. Постає питання: може, існування державних фінансів не передбачає цивілізованого дійсного бюджету чи він є передумовою формування публічних фінансів?

Аналіз досліджень, присвячених проблематиці бюджету в історичній ретроспективі, засвідчив неабиякий науковий інтерес до її вивчення з боку сучасних учених, таких як В. Л. Андрущенко, А. Є. Буряченко, А. О. Дробозіна, В. В. Ковальов, Ю. В. Пасічник, Г. Г. Старостенко, В. М. Суторміна, В. М. Федосов, С. І. Юрій та ін. [3—11], а також їхніх попередників — О. Ф. Бикової, М. Х. Бунге, С. Ю. Вітте, П. М. Годме, А. В. Дайсі, Г. Жеза, С. І. Іловайського, М. І. Мітіліно [12—19]. Названі науковці розглядають історичні аспекти генезису бюджету в емпірично-функціональному розрізі, застосовуючи при диференціації цивілізації за ступенем розвитку та якістю життєдіяльності діалектичний підхід. Вони не розв’язують проблему загалом, не висвітлюють її у історичній періодизації, тільки фрагментарно аналізують вплив на бюджет конституційних засад і парламентаризму, не розкривають генезису бюджету Великобританії.

Готуючи цю статтю, ми ставили за мету з’ясувати основні віхи зародження, виникнення і становлення бюджету як фінансово-правового інституту крізь призму конституційної історії та парламентаризму Великобританії, що дасть можливість встановити базові принципи класичного бюджету. Дослідження проводилося із застосуванням методу історичного аналізу й синтезу. Передумовою зазначеного має слугувати вивчення фінансово-правової природи бюджетних інституцій [20].

Історичною передумовою появи бюджету після буржуазно-демократичних революцій як продукту конституційної демократії стала суспільна згода (компроміс) на встановлення й стягнення податків за законом та парламентський контроль їх витрачання. Узаконені податки надалі перетворилися на одну з неодмінних умов постійного прогресу людства та становлення бюджету. Для того щоб оподаткування набуло суспільної значимості, конституційного регулювання та стало підґрунтям появи бюджету в парламентській конституційній державі, знадобилося не одне тисячоліття.

То як і чому монархічна держава, де вся повнота влади в англосаксонській Британії належала королю як суверену, завдяки становленню британського конституційного права та парламентаризму започаткувала бюджет? Поряд із монаршою владою надзвичайно важливою державною інституцією в цій країні був англосаксонський вітенагемот (з давньоангл. “*Witenagemote*” — збори мудрих) — верховна рада королівства, до якої входили єпископи,

значна кількість абатів, очільники графств, елдормени й королівські тени, тобто найшанованіші вельможі з королівської дружини, що тримали частини монарших доменів і були пов'язані з королем клятвою вірності, та головні сановники двору [21, с. 8]. На зборах цієї ради король обговорював із її членами та розв'язував найважливіші справи: видавав світські й церковні закони; приймав рішення щодо війни та миру, армії і флоту; встановлював надзвичайні податки; виносив остаточний вердикт по кримінальних і цивільних справах, що надійшли від нижчих інстанцій, а також розглядав справи осіб, підсудних тільки королівському правочину, дарував окремим людям та установам (монастирям і церквам) права на ті чи інші землі й території, вибирав королівських старшин, елдорменів. Вітенагемот також мав право обирати короля та позбавляти його титулу, використовувався землевласницькою олігархією й частково послаблював королівську владу, його функціонування протягом VII—XI століть започаткувало конституційний характер англосаксонської монархії. Поступово як державний орган вітенагемот перетворився на королівську раду (royal court), котра існує донині.

На рівні графства двічі на рік королівський чиновник разом із елдорменом і шерифом скликали збори графства (shirernoot) або народні збори (folk moot) графства. Діяли збори округів (сотень), на які поділялося графство. Сотенні збори (hundred-gemot або hundred-moot) скликалися раз на місяць. Первинною одиницею державної організації англосаксів залишалася сільська громада (township). Сільські збори крім господарських питань були вповноважені розглядати цивільні позови селян, дріб'язкові чвари між ними, накладати штрафи на винних, допускати до користування правами громади сторонніх осіб, ухвалювати обов'язкові для членів громади рішення, засвідчувати юридичні акти. Вони були зобов'язані виконувати вимоги вищих інстанцій, такі як розшук злочинців і крадених речей, стягнення податків та інших зборів із громади. Очолював збір сільський староста (tun-gerefa), котрий разом із приходським священиком і чотирма найшанованішими громадянами села представляв інтереси громади в зборах сотні та графства [21, с. 8, 9].

Велика хартія вольностей, або Магна Карта (лат. "Magna Carta", чи "Magna Carta Libertatum", англ. "The Great Charter") [22] — політико-правовий акт із 63 статей, укладений у червні 1215 р. англійським королем Іоанном Безземельним із повсталими проти нього баронами, стала підґрунтям забезпечення певних політичних прав (стягнення податків, зборів та виконання феодалних повинностей, дотримання прав Англійської церкви, міст і купців, спадкоємних прав й опіки). У будь-якому разі хартія істотно обмежила монархічну владу, роблячи короля-суверена до певної міри підконтрольним феодалній знаті, адже васали добре знали свого монарха та не довіряли йому. Щоб змусити його виконувати хартію, було засновано особливий державний орган — постійну раду королівства як спеціальну колегію з 25 виборних

баронів (24 виборних васалів і міського голови Лондона) [23], що поступово перетворилася на парламент Англії.

У разі недотримання королем вимог хартії вільне населення мало конституційну гарантію на вчинення спротиву, навіть шляхом організованого збройного повстання, щоб змусити монарха поновити порушені права. Вона вказувала, що податки збираються королем виключно зі згоди парламенту, формою цієї згоди на оподаткування платників податків є закон парламенту, королівська влада щодо збирання податків не є абсолютною, а конституційно обмеженою, тому розмежовано функції встановлення податків та їх стягнення. Останнє, безперечно, було на користь усьому вільному населенню, крім того, що окремі положення хартії встановлювали привілеї для феодалної знаті й городян. Зазначене через півстоліття спонукало англійське суспільство зробити ще більший крок уперед — заснувати парламент, котрий отримав від суспільства виключне право встановлювати податки та деякі громадянські свободи. Велика хартія вольностей започаткувала конституційний звичай обрання парламенту населенням країни, стала політичною програмою будь-якого руху проти абсолютизму й рушієм політико-економічного прогресу Англії. Безумовно, такий непростий початок сформував історичне підґрунтя конституційності суспільної згоди (компромісу) на встановлення та стягнення податків у державі. Тому в 1297 р. король Англії Едуард I Довгоногий підписав *Confirmatio cartarum* — чергове підтвердження Великої хартії вольностей та Лісової хартії [24; 21, с. 37].

Найважливішим кроком після Великої хартії вольностей для утвердження й розвитку британського парламентаризму став Вестмінстерський статут 1330 р., яким було запроваджено обов'язковість періодичного (раз на рік або, за потреби, частіше) скликання парламенту та його поділ на верхню (вища аристократія та духовенство — лорди) й нижню (лицарі й міщани — громади) палати. Історія свідчить, що прогресивні для свого часу положення нерідко порушувалися монархом через прагнення зберегти й посилити свої привілеї. Конституційний компроміс суспільства та держави послідовно втілювався впродовж кількох століть у новому інституті — парламенті (від давньофр. “*parler*” — говорити). Протягом XIV ст. парламент закріпив свої фінансові повноваження: так, статут 1340 р. проголосив неприпустимість запровадження прямих податків без його згоди, а статuti 1362 і 1371 рр. поширили цей підхід на непрямі податки [25, с. 154]. Проте король часто порушував та ігнорував ці статuti, особливо в XVI—XVII ст. Велика хартія вольностей в цілому була підтверджена й розвинута 28 травня 1628 р. Петицією про права (*Petition of Right*), котра, зокрема, стверджувала, що жоден податок не може бути введений без загальної згоди парламенту [26].

Як показує дореволюційна історія середньовічних європейських країн, державні доходи були в розпорядженні короля-суверена та невіддільні від

інших видів доходів його власності. Докласична абсолютистська держава була інструментом монарха у встановленні та стягненні податків із частковими обмеженнями свавілля суверена в оподаткуванні. Тому найдієвішим способом повного обмеження податкового свавілля феодальних суверенів у держави-інструмента є конституція з дієвим парламентом народних представників як форма компромісу суспільства й держави [25, с. 155].

У середині та другій половині XVII ст. у Англії точилася громадянська війна (English Civil War), відома як Англійська революція XVII ст., або Англійська буржуазна революція, що ознаменувала перехід країни від абсолютної монархії до конституційної, коли влада короля обмежена владою парламенту. Приводом до війни стали неконституційні акти короля, а причиною — боротьба за владу між королем і парламентом. Стрімкий розвиток мануфактур і промисловості призвів до загострення суперечностей між новою буржуазією, феодальним дворянством та монархією. Закон про скасування лицарського утримання 1646 р. надав феодальній власності дворян ознак приватної, капіталістичної.

Англійська революція завершилася Славною революцією 1688—1689 рр. (Glorious Revolution), коли парламент здійснив державний переворот, заклавши підвалини сучасної конституційної монархії та парламентської системи. Завершив цю революцію Біль про права (Bill of Rights) — конституційний акт англійського парламенту про обмеження прав короля, ухвалений 16 грудня 1689 р., котрий закріпив перемогу великих землевласників і капіталістів країни над абсолютною монархією. Біль про права встановив спадкоємність корони та межі влади монарха, зокрема заборонив королю без згоди парламенту видавати й припиняти закони, стягувати податки і збори, тримати в мирний час армію; права парламенту, включаючи вимогу його регулярних скликань, вільних виборів і свободи слова в парламенті; окремі права та свободи підданого — заборону жорстокого й незвичайного покарання, свободу протестантів носити зброю для самозахисту в межах закону [27]. У 1707 р. Англію та Шотландію було об'єднано та утворено Королівство Великої Британії.

Проте Англійська революція започаткувала загальний крах феодалізму в Європі та стала найбільш прогресивним чинником генезису бюджету. Вона покінчила з феодально-абсолютистським устроєм, призвела до перемоги прогресивного буржуазного ладу в Англії, уможливила якісний розвиток капіталізму та просунула країну далеко вперед у фундаментальному парламентському праві на затвердження бюджету порівняно з іншими європейськими державами. Після революції буржуазні відносини серед продуктивних сил країни отримали простір для розвитку та поширилися на північноамериканські колонії Великої Британії.

Переворот у Англії назавжди зафіксував у загальногромадянській свідомості та суспільній практиці бюджету імперативно встановлену суспільну

згоду на стягнення податків та парламентський контроль їх витрачання в інтересах громадян. Повністю поділяючи думку професора В. Федосова, що “за обставинами свого виникнення та у своєму інституційно-правовому значенні бюджет є продуктом конституційної демократії” [28, с. 587], додамо: яка сьогодні реально існує в країнах Західної Європи та Північної Америки уже не одне століття. Отже, немає бюджету без відкритої й прозорої публічної влади, конституції та парламенту. У колоніях Нової Англії запеклі дебати про фундаментальне парламентське право на вотування бюджету спровокували події, котрі зрештою привели до здобуття незалежності від метрополії та заснування Сполучених Штатів Америки. Відтоді сформувалися демократичні засади управління бюджетом, зросло його політико-економічне й публічно-правове значення. У руках народних представників парламенту він перетворився на потужний засіб проведення політики, чинник державно-національного буття.

Державотворення Англії протягом більш ніж тисячолітньої історії конституційних засад і парламентаризму сформувало базові принципи, на котрих ґрунтується класичний бюджет як фінансово-правовий інститут, а саме: вотування державних доходів і видатків парламентом; щорічне оприлюднення канцлером (міністром) казначейства бюджетного звіту парламенту та періодичне схвалення бюджету; постійний парламентський фінансовий контроль видатків бюджету через національну рахункову палату. Їх поступ у історичній періодизації формування бюджету ілюструє таблиця.

Перший принцип — вотування державних доходів парламентом. Історичне походження такого вотування полягає в його визнанні як абсолютного, без виключень для платників податків. У середні віки в Англії не існувало поділу між казною короля та держави. Адаже видатки королівства покривалися доходами від королівських доменів, а те, як саме король витрачав ці кошти, парламенту відомо не було. У разі браку останніх король міг вводити спеціальні збори за умови схвалення їх представниками платників податків. З часом, унаслідок розширення державних функцій, видатки корони збільшилися, а доходи залишилися незмінними або навіть зменшилися через марнування доменів. Тому дедалі частіше почали застосовувати податки як універсальне джерело державних доходів, котрі до Славетної революції зберігали свій надзвичайний і тимчасовий характер.

Спочатку монархи робили численні спроби порушити чи обійти принцип вотування податків народними представниками, у зв'язку з чим між англійськими королями та парламентом постійно виникали конфлікти щодо права на податки. Петиція про права 1628 р. остаточно проголосила, що будь-який прями́й податок без санкції парламенту є незаконним; Біль про права 1689 р. визнав нелегальним кожне стягнення податків для потреб корони в спосіб, не встановлений парламентом. Нарешті принцип вотування податків

Таблиця. Історична періодизація генезису бюджетних відносин та бюджету у Великобританії в контексті парламентаризму й конституційних засад

Період часу	Значення цього періоду для зародження, виникнення та становлення бюджету	Еволюція бюджетних відносин і самого бюджету
VII—XI ст.	Фундаментування вітанегмота як важливої державної інституції із сьомого по одинадцять століття започаткувало конституційний характер англосаксонської монархії. Поступово як державний орган він перетворився на королівську раду (royal court), що існує донині. Поділ між казноно короля та фінансами держави відсутній	Абсолютна монархія. Витрачання королем коштів казни — державна таємниця. Зародження парламенту та конституційності
XII—XIII ст.	Утворення Генріхом II у другій половині XII ст. вищої фінансової установи — Палати казначейства. Велика хартія вольностей як політико-правовий акт із 63 статей конституційного характеру. Щоб змусити короля виконувати Хартію, засновано постійну раду королівства та спеціальну колегію з виборних 25 баронів (24 виборних васалів і міського голови Лондона), котрі створили парламент Англії. Лісова хартія для громадян	Абсолютна монархія. Король зобов'язаний покривати видатки королівства доходами від своїх доменів. Прийняття першого конституційного акта й виникнення парламенту
XIV—XVI ст.	Вестмінстерський статут 1330 р., що запровадив обов'язковість періодичного (раз на рік або, за потреби, частіше) скликання парламенту та його поділ на верхню й нижню палати. Починаючи із середини XIV ст. парламент виборює право визначати напрями видатків, які підлягають покриттю за рахунок субсидій, наданих ним короні. Протягом XIV ст. парламент закріпив фінансову компетенцію	Формування парламенту й конституційної монархії. Запровадження спеціальних зборів — subsidies надзвичайного й тимчасового (на один рік) характеру, які стягувалися короною в разі браку грошей у державній казні, зі згоди народних представників. Зародження бюджетних відносин і права парламенту на бюджет
XVII—XVIII ст.	Петиція про права 1628 р., згідно з якою жоден податок не може бути запроваджений без загальної згоди парламенту. Більш про права 1689 р., котрий оголосив незаконним будь-яке стягнення податків короною для її потреб в інші строки й способи, ніж передбачені парламентом. Славетна революція 1688—1689 рр., у результаті котрої запроваджено щорічний розгляд та затвердження державних доходів і видатків. Протягом XVIII ст. усі державні доходи підпадають під контроль законодавчих органів. З 1787 р. спосіб складання бюджету полягає в поділі його на дві частини: постійну та змінну	Здобуття парламентом наприкінці XVII ст. повної й вирішальної переваги у встановленні та стягненні податків. Остаточне встановлення парламенту та конституційної монархії. Виникнення самого бюджету й бюджетних відносин, а також права парламенту на бюджет доходів і бюджет видатків

Закінчення таблиці

Період часу	Значення цього періоду для зародження, виникнення та становлення бюджету	Еволюція бюджетних відносин і самого бюджету
XIX—XX ст.	<p>З 1830 р. усі видатки цивільного управління підлягають обговоренню в парламенті (практикується з 1837 р.).</p> <p>З 1846 р. доходи у звіті не поділяються на щорічні та постійні. Щорічне вотовування доходів слугує для покриття щорічно схвалених видатків. Палати майже не користуються правом бюджетної ініціативи.</p> <p>Надання коштів із рахунку казначейства в Англіїському банку й перевірка платіжних вимог перебувають під постійним наглядом генерального контролера-рахівника — незалежного державного службовця, котрий відповідає тільки перед палатою громад та усувається не інакше, як за вотумом двох палат парламенту</p>	<p>Встановлення права парламенту на бюджет. Відтоді всі державні видатки підлягають контролю парламенту.</p> <p>Виникнення права парламенту на контроль бюджету через національну рахункову палату.</p> <p>Формування й розвиток бюджетних відносин.</p> <p>Становлення казначейства та рахункової палати, їх спільна діяльність і еволюція фінансового контролю держави</p>

Джерело: складено за: Быкова А. Ф. История развития английской конституции (рассказы из истории Англии XI—XIX вв.) / А. Ф. Быкова. — 2-е изд., печ. без перем. с 1-го изд. — СПб.: Шк. и библиот., 1905. — 263 с.; Дайси А. В. Основы государственного права Англии: введение в изучение английской конституции / А. В. Дайси; пер. с 3-го англ. изд. О. В. Полторацкой; под ред. П. Г. Виноградова. — СПб.: Изда-во А. Ф. Пантелеева, 1891. — 370 с.; Жез Г. Общая теория бюджета / Г. Жез; пер. с франц. под ред. Г. Г. Соловья и К. К. Шмакова. — М.: Госфиниздат СССР, 1930. — 340 с.; Иловайский С. И. Учебник финансового права / С. И. Иловайский; перераб., доп. и обнов. Г. И. Тиктин; под ред. Н. П. Яснопольского. — 5-е изд. — О.: Изда-во Е. С. Иловайской, 1912. — 604 с.; Пасічник Ю. В. Бюджетна система України: навч. посіб. / Ю. В. Пасічник. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К.: Знання, 2008. — 670 с.

народними представниками був визнаний короною. Поступово обговоренню в парламенті стали підлягати всі джерела державних доходів, а протягом XVIII ст. — також доходи, підконтрольні представницьким органам. Таким чином, у Англії було встановлено принцип вотування парламентом усіх державних доходів.

Принцип вотування податків представниками їх платників почав широко застосовуватися наприкінці XVIII ст. та був визнаний беззаперечним у цивілізованому світі. Внутрішній англійський податок міг бути впроваджений у колонії Англії лише за згодою тих, хто його там платитиме, тобто представників колоністів.

Другий принцип — вотування державних видатків парламентом. Тривалий час діяло конституційне правило про стягнення податку тільки за згодою народних представників, утім, рішення про необхідність цього податку та використання надходжень від нього приймав лише король. Вільне розпорядження ресурсами, що надійшли до скарбниці, вважалося прерогативою корони; кожен контрольний захід сприймався б тоді як зазіхання законодавчої влади на виконавчу. Скасування цього правила відбувалося дуже повільно й поступово. Чинні обмеження влади верхньої палати у вотуванні державних видатків пояснюються цим традиційним і вкоріненим стародавнім правилом. Наразі нижня палата має абсолютне право у вотуванні державних видатків, але утримується від його використання.

То як відбувався розвиток вотування державних видатків? Спочатку парламент висловив бажання розглядати майбутні видатки та відстежувати використання коштів, наданих на видатки надзвичайного характеру. Оскільки покрити такі видатки доходами від королівських доменів неможливо, королю доводилося вдаватися до надзвичайних податків, для стягнення котрих він мав отримати згоду народу, виражену через його представників. З цієї метою король був вимушений привселюдно пояснити парламенту, як саме використано вже надані кошти та на які потреби підуть затребувані гроші. Крім того, починаючи із середини XIV ст. парламент виборює право встановлювати призначення видатків, котрі підлягали покриттю шляхом наданих ним субсидій. Проте подібна специфікація видатків проводилася парламентом нерегулярно через брак важелів примусу до її дотримання. Реальне відображення в законі, поданому до парламенту для вотування, де кожна сума видатків мала своє призначення, специфікація як принцип дістала лише після перемоги парламенту в Славетній революції.

Утім, навіть після революції право парламенту вотувати видатки спочатку не поширювалося на всі державні видатки, тому що особисті витрати королівського будинку не були повністю відокремлені від видатків держави. Цей процес почався з виділення з усієї маси видатків коштів на військові потреби, коли парламент змусив короля, попри його небажання, зменшити чисельність армії

в мирний час, хоча корона мала право на встановлення надзвичайних видатків для потреб армії та флоту без попередньої згоди парламенту. Видатки королівського будинку та цивільного управління все ще залишалися невідокремленими протягом майже 150 років після Славетної революції. Тільки з 1830 р. було погоджено обговорення в парламенті всіх видатків цивільного управління, при цьому королеві щорічно надавалися кошти виключно на королівське утримання та пенсії (скасовані з 1837 р.). Отже, тільки з 1837 р. усі державні видатки, військові й цивільні, стали щорічно обговорюватися в парламенті.

Третій принцип — щорічне оприлюднення канцлером (міністром) казначейства звіту в парламенті та періодичний розгляд, обговорення й затвердження державних доходів і видатків. Славетна революція та Біль про права сприяли запровадженню в Англії щорічного розгляду державних доходів і видатків, бо до того часу парламент збирався нерегулярно. Кожного року канцлер казначейства виступає в палаті громад із бюджетною промовою (budget speech), яка змальовує загальну картину державних доходів і видатків. Парламент прийняв рішення санкціонувати покриття видатків постійної армії в мирний час лише на один рік, після того як Біль про права проголосив незаконним її існування без його згоди. На цій самій підставі парламент, відокремивши видатки армії та флоту, змусив корону визнати його право на їх щорічне обговорення. Таким чином, встановився парламентський звичай щорічного розгляду, обговорення й затвердження військових видатків на майбутній рік.

Після того як витрати королівського будинку були поступово відокремлені від загальної суми видатків цивільного управління, збільшились обсяг і значення державних видатків, котрі включалися в кошториси (estimates) та підлягали щорічному розгляду й затвердженню в парламенті. Отже, було встановлено два основних види видатків: 1) постійні, затверджені парламентом довічно; 2) щорічні, які включаються в кошториси та кожного року подаються на затвердження парламенту [17, с. 21, 22].

Поряд із постійними джерелами доходів корони парламент встановив ряд податків. Між доходами було проведено розмежування: деякі з них, за стародавнім звичаєм, надані монархові довічно; щодо податків вирішено, що вони мають перебувати у віданні уряду, оскільки без них він не зможе виконувати свої завдання. Таке походження поділу доходів відповідало аналогічному розподілу видатків на постійні й тимчасові. Отже, парламент не всі державні доходи й видатки обговорює щорічно.

Четвертий принцип — постійний парламентський фінансовий контроль видатків бюджету через національну рахункову палату. Забезпечення правильного використання державних доходів досягається завдяки ретельному попередньому й поточному парламентському фінансовому контролю, за якого жоден фунт із бюджетних коштів не може бути витрачений урядом без дозволу

або санкції осіб, не залежних від Кабінету, що зобов'язані стежити за тим, щоб урядове казначейство не брало грошей без законних підстав. Очілюючим такого парламентського контролю є генеральний контролер-рахівник, котрий зовсім не залежить від Кабінету, не може брати участі в політиці й, відповідно, входить до парламенту та жодної партії. Він, як і його заступник, призначається парламентом за згодою глави держави, залишається на посаді, доки добре виконує свої обов'язки, та може бути звільнений з неї тільки в разі відповідного рішення обох палат парламенту. Національна рахункова палата збирає відомості про способи використання наданих публічних коштів і зобов'язана повідомляти палату громад про всі видатки, законні й незаконні.

Генеральний контролер-рахівник стежить за використанням публічних коштів і перевіряє всі рахунки, відповідає разом із підлеглими йому чиновниками за те, щоб весь державний дохід (перебуває в Банку Англії на рахунку казначейства) витрачався законно, тобто згідно зі статтями певного парламентського акта. Коли казначейство хоче взяти з центробанку певну суму на державні потреби, воно має пред'явити генеральному контролерові платіжну вимогу та одержати від нього дозвіл на використання цієї суми. А генеральний контролер-рахівник повинен пересвідчитися, що підстави платежу казначейства справді відповідають фінансово-правовим актам і що дотримані всі формальності. У більшості випадків такий дозвіл надається без проблем. Утім, ця вимога дає можливість попередити неправильні дії з боку уряду й казначейства при витрачанні публічних коштів та забезпечити реальне верховенство права й відповідність конституційним засадам [16, с. 237—240].

Таким чином, Англія є першою країною, що історично втілила засадничі принципи бюджету як категорії й публічного інституту. Базовим став принцип, що кожен податок у країні підлягає схваленню представниками платників податків у парламенті з прийняттям закону та його неухильним дотриманням. Коли цей принцип було остаточно втілено, представники платників податків почали стверджувати, що він передбачає право на спостереження за використанням зібраних коштів та обговорення напрямів видатків. Потім парламент домогся визнання за ним права на обговорення всіх державних доходів і видатків, без винятків. Нарешті він виборов право регулярно втрутати доходи й видатки держави та право попереднього фінансового контролю використання публічних коштів, тобто здобув повне право на бюджет. Лише тоді бюджет у Великобританії остаточно сформувався, насамперед завдяки конституційній демократії та розвитку парламентаризму.

Українському парламенту не вистачає відповідальності й консервативності англійських традицій. На нашу думку, Верховній Раді України доцільно запозичити досвід Великобританії в частині утвердження фактичного права на формування бюджету та попередній контроль використання публічних коштів.

Список використаних джерел

1. Budget // Encyclopædia Britannica : dictionary [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.merriam—webster.com/dictionary/budget>.
2. Етимологічний словник української мови : у 7 т. Т. 1: А—Г / ред. О. С. Мельничук та ін. ; АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. — К. : Наук. думка, 1982. — 632 с.
3. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ ст.: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів : монографія / В. Л. Андрущенко. — Л. : Каменярь, 2000. — 304 с.
4. Буряченко А. Є. Історичні аспекти еволюції бюджетної системи України / А. Є. Буряченко // Фінанси України. — 2002. — № 6. — С. 139—146.
5. Дробозина Л. А. Финансовая система Англии / Л. А. Дробозина. — М. : Финансы, 1971. — 128 с.
6. Очерки по истории финансовой науки / О. Н. Ансберг, Ю. В. Базулин, С. А. Белозеров и др. ; под ред. В. В. Ковалева. — М. : Проспект, 2013. — 542 с.
7. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України : навч. посіб. / Ю. В. Пасічник. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К. : Знання, 2008. — 670 с.
8. Старостенко Г. Г. Бюджетна система : навч. посіб. / Г. Г. Старостенко, Ю. В. Булаков. — К. : ЦУЛ, 2006. — 240 с.
9. Суторміна В. М. Фінанси капіталістичних держав : навч. посіб. / В. М. Суторміна ; за заг. ред. О. Б. Ейдельмант. — К. : Вища шк., 1970. — 278 с.
10. Фінансова думка України : монографія : у 3 т. Т. 1 / П. І. Юхименко, С. В. Львовчкін, В. М. Федосов, С. І. Юрій ; за наук. ред. В. М. Федосова ; авт. передм. В. М. Федосов. — К. : Кондор ; Т. : Екон. думка, 2010. — 687 с.
11. Юрій С. І. Концептуальні засади сутності бюджету / С. І. Юрій // Фінанси України. — 2001. — № 10. — С. 3—10.
12. Быкова А. Ф. История развития английской конституции (рассказы из истории Англии XI—XIX вв.) / А. Ф. Быкова. — 2-е изд., печ. без перемен с 1-го изд. — СПб. : Шк. и библиот. дело, 1905. — 263 с.
13. Бунге Н. Х. Государственное счетоводство и финансовая отчетность в Англии (чит. в заседании Историко-филол. отд. 3 окт. 1890 г.) / Н. Х. Бунге. — СПб. : Тип. Импер. акад. наук, 1890. — 95 с.
14. Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 гг. / С. Ю. Витте. — СПб. : Тип. АО “Брокгауз — Ефрон”, 1912. — 568 с.
15. Годме П. М. Финансовое право / П. М. Годме ; пер. с фр. — М. : Прогресс, 1978. — 429 с.
16. Дайси А. В. Основы государственного права Англии: введение в изучение английской конституции / А. В. Дайси ; пер. с 3-го англ. изд. О. В. Полторацкой ; под ред. П. Г. Виноградова. — СПб. : Изд-во Л. Ф. Пантелеева, 1891. — 370 с.
17. Жез Г. Общая теория бюджета / Г. Жез ; пер. с франц. под ред. Г. Г. Соловья и К. К. Шмакова. — М. : Госфиниздат СССР, 1930. — 340 с.
18. Иловайский С. И. Учебник финансового права / С. И. Иловайский ; перераб., доп. и обнов. Г. И. Тиктин ; под ред. Н. П. Яснопольского. — 5-е изд. — О. : Изд-во Е. С. Иловайской, 1912. — 604 с.
19. Мітіліно М. І. Основи фінансової науки : підручник / М. І. Мітіліно. — Х. : Держ. вид-во України, 1929. — 390 с.
20. Кондратюк С. Я. Бюджетні заклади держави: природа і напрями розвитку / С. Я. Кондратюк // Фінанси, облік і аудит. — 2009. — Вип. 13. — С. 75—87.

21. Памятники истории Англии XI—XIII вв.: русский и латинский тексты Великой Хартии Вольностей и других документов / пер. и введение Д. М. Петрушевского ; Моск. гос. ун-т, истор. ф-т. — М. : Госсцэкиздат, 1936. — С. 238.
22. Велика Хартія Вольностей (Magna Carta) / пер. В. Білоцерківського [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://maysterni.com/publication.php?id=107962>.
23. Асланян Г. Британський парламент: історія і сучасність / Г. Асланян // Часопис “Парламент”.— 2001.— № 6 [Електронний ресурс].— Режим доступу: http://www.parliament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=99&iar_id=47&as=2.
24. Едуард I Довгоногий. Конституційна криза // Вікіпедія : вільна енциклопедія [Електронний ресурс].— Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Едуард_I_Довгоногий.
25. Гаврилюк Р. О. Еволюція конституційно-податкового компромісу суспільства і держави / Р. О. Гаврилюк // Проблеми філософії права. — 2008. — Т. IV-V. 2006—2007. — С. 153—165.
26. The Petition of Right 1628 [Електронний ресурс].— Режим доступу: <http://www.constitution.org/eng/petright.htm>.
27. Білль про права 1689 року / пер. В. Білоцерківського [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://maysterni.com/publication.php?id=108319>.
28. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; за заг. ред. В. Федосова ; М-во освіти і науки України, ДВНЗ “Київ. нац. екон. ун-т”. — К., 2004. — 864 с.