

НИИ "ИНТЕХЦЕНТР"  
Центр переводов

ПЕРЕВОД № 1518

Бюджет парламентов  
(исходящие работы из русского языка)

Le BUDGET DES PARLEMENTS

(исходящие работы из языка оригинала и выходные данные)

RAPPORT

de M. Jean Priou

(Assemblée Nationale, France)

adopté par l'Association lors de sa  
session d'avril 1979

Переводчик: Мозов А.Е.  
(ф.и.о.)

Перевод выполнен: 5.08.1981  
(Дата)

Количество страниц: 45

МОСКВА 1981 г.

34

КОНСТИТУЦИОННЫЕ И ПАРЛАМЕНТСКИЕ  
СВЕДЕНИЯ

опубликованные  
Ассоциацией Генеральных секретарей парламентов

под покровительством  
Межпарламентского Союза

Женева, площадь Петит-Саконнекс

3-я серия - № 119

3-й квартал - 1979 г.

БЮДЖЕТ ПАРЛАМЕНТОВ

АССОЦИАЦИЯ ГЕНЕРАЛЬНЫХ СЕКРЕТАРЕЙ ПАРЛАМЕНТОВ

БЮДЖЕТ ПАРЛАМЕНТОВ

ДОКЛАД

госпожына Бана Приу

(Национальное собрание, Франция),

принятый Ассоциацией на апрельской сессии 1979 года

## ВВЕДЕНИЕ

Во время своей весенней сессии в Бухаресте, 18 апреля 1974 г., Ассоциация Генеральных секретарей парламентов решила сделать доклад о бюджете парламентов и согласилась поручить мне его подготовку.

Тема до настоящего момента затрагивалась очень частично.

В докладе о "Бюджетных системах", опубликованного в январе 1968 года, наш бывший Президент, господин С.Д. Шахдхер, в то время Генеральный секретарь Совета штатов, попутно упомянул об особенностях, которые может иметь процедура подготовки и разработки бюджета парламентов.

Позднее господин Д. Лозе Луис Эхот Грижалба, руководитель испанских кортесов, представил в докладе с юридическом режиме "Контракты парламента", изданного в третьем квартале 1972 года, ценные сведения по поводу того, каким образом расходы обременяют различные парламенты. В нем еще только шла речь об особом пункте его исследования.

Должна была быть разработана оригинальная анкета; и с некоторыми изменениями, внесенными в последующем, Ассоциация согласилась одобрить ее текст на сессии в Коломбо в период с 1 по 3 апреля 1975 года.

В преамбуле уточнялось, что нужно определить большинство используемых терминов, чтобы они были более понятными и могли бы полностью отразить различные значения.

Несмотря на эту предосторожность, смешение понятий было неизбежным. Первый предварительный доклад, обсужденный в Софии (сентябрь 1977 года), позволил выяснить некоторые пункты и добиться дополнительных сведений, которые были получены в июле 1978 года.

Второе рассмотрение состоялось в Бонне в сентябре 1978 года. Были внесены новые уточнения и самая последняя информация: британская система была только что сильно изменена вследствие закона 1978 года о Палате общин (администрации), который позволил предусмотреть на будущее очень широкую ответственность руководства этого собрания за подготовку и представление Палате своего бюджета.

Доклад, который нам представляется, дает отчет об этой важной реформе и обо всех дополнительных указаниях, появившихся на 15 февраля 1979 года.

В итоге 28 парламентов, представляющих 19 стран, представили сведения.

Рассмотрение полученных документов показывает, что существуют

принципы обычно общие в большинстве парламентов, но с достаточно большой разницей практических действий, что делает интересным и трудным это исследование. Кроме того, голосование бюджета парламентов подвергается в большинстве случаев процедурам, применяемым для государственного бюджета. Детальное описание этих процедур не является предметом этого доклада, и в нем будут даны только краткие сведения.

Нужно настаивать на необходимости определения некоторых терминов. Начнем с "бюджета парламентов". Этот термин появился в качестве документа или совокупности документов, группирующих все расходы и все доходы, необходимые для парламентской деятельности. "Бюджет парламентов" обычно включается в бюджет государства, которое обеспечивает его финансирование и, впрочем, может прямо взять на себя некоторые расходы.

Государственный бюджет будет далее называться этими словами, а бюджет парламента или парламентов будет чаще называться просто "бюджет".

Список парламентов, ответивших на первичную анкету:

1. Австралия (Палата представителей и Сенат)	2
2. Австрия (Национальный совет и Федеральный совет)	2
3. Бельгия (Палата представителей и Сенат)	2
4. Канада (Палата общин)	1
5. Евросовет (парламентское собрание)	1
6. Дания (Фолькетинг)	1
7. Франция (Национальное собрание и Сенат)	2
8. Финляндия (Эдускунта)	1
9. Греция (Палата депутатов)	1
10. Индия (Народная палата и Совет штатов)	2
11. Израиль (Кнессет)	1
12. Япония (Палата представителей и Палата советников)	2
13. Пакистан (Сенат)	1
14. Нидерланды (Первая и Вторая палаты)	2
15. Арабская Республика Египет (Собрание народа)	1
16. Федеративная Республика Германия (Федеральный сейм и Федеральный совет)	2
17. Объединенное Королевство (Палата общин и Палата лордов)	2
18. Таиланд (Национальное собрание)	1
19. Югославия (Скупщина СФРЮ) <sup>†</sup>	1

<sup>†</sup> Ответ получен 8 мая 1979 г. Его основные элементы были включены в настоящий доклад с согласия Президента Жюртала, подтверждены Пленарной Ассамблеей Ассоциации на сентябрьской сессии 1979 г.

## I. ПОДГОТОВКА БЮДЖЕТА ПАРЛАМЕНТОВ

### Руководящие инстанции, подготавливающие бюджет

Сразу скажем, что процедуры подготовки бюджета имеют два этапа: первый является административным и обычно находится в составе парламента; второй этап заключается в рассмотрении предложений и служит органом, название и состав которого меняются в зависимости от стран для того, чтобы выработать проект, предлагаемый на голосование одной или двух палат.

На первом этапе бюджет парламента может быть разработан под руководством Президента собрания или Бюро, или Квестеров (депутатов, избираемых их коллегами для управления административными и финансовыми делами), или Комиссии, или Генерального секретаря.

Подготовка под руководством:

- Президента. Это относится к Австрии, где бюджет подготавливается каждый год компетентной службой администрации президента в соответствии с инструкциями министерства финансов. Затем проект одобряется президентом Национального совета, согласуется со вторым и третьим президентами и президентом Федерального совета, а также с его заместителями.

- Бюро собрания. Так происходит на Собрании народа Арабской Республики Египет, где Бюро в составе президента, двух вице-президентов\* владеет исключительной компетентностью подготовки бюджета.

Президент может направить бюджет на Комиссию плана и бюджета Собрания, потребовав от нее сделать доклад о бюджете в Собрании. Министр финансов мог бы прореагировать только в случае возможного сокращения общей суммы кредитов в бюджете, но фактически у него никогда не было несогласия.

В Финляндии бюджет подготавливается административной службой парламента до его представления в Бюро (президент, вице-президенты и четверо парламентариев).

Это также имеет место в каждой из Палат Генеральных штатов Нидерландов.

- Квестеров. Это относится к бельгийской Палате и бельгийскому Сенату. Однако имеется нюанс в процедуре работы этих двух Собраний.

В Палате представителей Коллегия квестеров, которая состоит из

\* Генеральный секретарь присутствует на этих собраниях, но это имеет место фактически на всех парламентах.

депутатов, назначаемых Палатой на двухлетний период, и мандаты которых могут возобновляться, подготавливает детальные бюджетные предложения, базирующиеся на подсчетах и оценках расходов, проделанных административными службами квестуры. Эти предложения представляются на специальную комиссию, так называемую счетную комиссию, которая также рассматривает счета, исполненные до нее. Эта же комиссия после обсуждения проекта вносит его в "бюджет дотаций" (государственный бюджет). Затем она делает доклад в Палате, которая высказывается о его бюджете.

В Сенате Коллегия квестуров, которая состоит только из пяти сенаторов, назначаемых на период сессии, подготавливает бюджетные предложения в тех же условиях, что и их коллеги Палаты представителей, но этот проект представляется на Бюро Сената, которое его окончательно утверждает.

В Национальном собрании и во французском Сенате предложения подготавливаются под руководством квестуров (три на каждом собрании), но эти предложения пересылаются в общую комиссию.

- Специальной комиссии. В Канаде постоянный комитет управления и служба из депутатов обязаны давать советы Спикеру\* и другим членам Комиссии по внутренней экономике Палаты общин.

В Израиле Президент представляет бюджет Кнессета Комиссии регламента, которая составляет с Комиссией финансов совместную делегацию, на которую возложена обязанность выработки бюджетного проекта.

- Генерального секретаря. В Великобритании Генеральные секретари обеих Палат являются ответственными лицами за бюджет своих Палат и представляют бюджетные раскладки компетентной комиссии для информации и одобрения.

В датском Фолькетинге, в Греции, в Совете штатов и в Народной палате парламента Индии и Таиланде за подготовку бюджета также несет ответственность Генеральный секретарь.

В Югославии руководящей инстанцией, которая подготавливает бюджет, является секретариат общих дел Скупщины Социалистической Федеративной Республики Югославии.

Содержание предыдущих абзацев носит достаточно теоретический характер: во всех случаях функционеры парламентов подготавливают или участвуют в подготовке бюджетных проектов. Обычно они подчинены или Генеральному секретарю и действуют под его ответственность.

---

\* Президент

Должно быть сделано четкое различие между парламентами, призванными проводить обсуждения всех своих расходов и таких парламентов, как Палата общин Канады, парламент Объединенного Королевства, Генеральные штаты Нидерландов и парламент Финляндии, для которых установлено различие между расходами и доходами по отношению к некоторым службам, переданным в распоряжение парламента исполнительной власти.

В Палате общин Канады государство берет на себя содержание служб, занимающихся уходом за недвижимым имуществом, письменным и устным переводами, уведомлениями и финансовым контролем, выплатами и бухгалтерским учетом. В Объединенном Королевстве уход за зданием парламента, а также печатные издания включены в расходы государственного бюджета. В британской Палате общин новые положения, касающиеся бюджета парламента, распространяются только на выплату жалования депутатам, которое по-прежнему фигурирует в государственном бюджете и, таким образом, контролируется правительством. В Финляндии исключены из бюджета парламента расходы, касающиеся содержания нового здания, новой аппаратуры подсчета голосов при голосовании, телефонной станции и т.д.

Прогнозирование расходов по этим службам представляется зависимым от министерских управлений, которые, конечно, информируются в нужное время о предполагаемых нуждах на следующий год.

#### Финансовая самостоятельность или участие внешней власти

Участие исполнительной власти (министерств, внешней власти в парламенте, которая может зависеть от правительства) может быть более или менее значительным.

Существуют две противоположные концепции: преобладание одной внешней власти и отсутствие участия этой власти, которое соответствует абсолютной финансовой самостоятельности.

Между этими противоположными концепциями имеется несколько вариантов.

Преобладание внешних властей в подготовке бюджета Собрания особенно показательное в Евросовете.

Особенность Евросовета вызывает общее описание бюджетных механизмов, которые применяются на этом Собрании. В самом деле, бюджет Евросовета, который включает бюджет Парламентского собрания, принят Комитетом министров по предложению Генерального секретаря.

Кредиты, предназначенные для функционирования Собрания, входят в состав обычного бюджета организации и составляет около 10 % этого бюджета.

Затем покажется, что у Собрания нет полномочий решать бюджетные вопросы; но тем не менее Собрание формулирует точку зрения с четко мотивированными предложениями, касающимися общей суммы кредитов для

внесения в бюджетный проект, относящийся к ее личной деятельности.

Эти предложения передаются в Кабинет министров, когда он рассматривает бюджетный проект.

Наконец, следует заметить, что кредиты, внесенные в бюджетную программу Собрания, прямо соответствуют его деятельности и не учитывают кредиты, относящиеся к обустройству помещений, мебели и оборудованию, которые включены в общий бюджет.

Что касается расходов на представительство в Собрании, то они ложатся на Штаты, являющиеся членами. Таким образом, Евросовет не платит жалованье своим парламентариям.

Предполагая, что внешние власти участвуют в подготовке бюджета парламентов, то, конечно, среди этих структур власти самая важная роль принадлежит Министерству финансов.

Тем не менее в Нидерландах правительство и, особенно, Министерство внутренних дел принимает участие в подготовке бюджета парламента.

Но в Пакистане комиссия, которая одобряет бюджет состоит из министра финансов, президента Собрания и четырех членов парламента.

То же самое в Федеративной Республике Германия, где федеральный министр финансов также принимает участие в подготовке бюджета.

В случае разногласий во взглядах, этот министр сначала уважает в федеральном Кабинете на отклонения между предварительным проектом Собрания, принимавшим его, и своим проектом таким образом, чтобы федеральный Кабинет смог по совести высказать суждения о различиях во взглядах по расчетному государственному проекту. Если этот кабинет в своем решении расходится с предварительными проектами президентов Федерального сейма или Федерального совета, то федеральное правительство должно, представляя бюджет Собранию парламента, также детально изложить разногласия для того, чтобы Сейм и Совет были об этом проинформированы во время обсуждения и голосования по этим бюджетам; в таком случае последнее решение остается за парламентскими органами.

Участие правительства имеет место, как это видно, только на последней стадии перед внесением бюджета парламента в государственный бюджет.

Эта процедура, точно описанная в Федеральном регламенте, до сих пор никогда не применялась, но ее применили в первый раз в бюджете 1979 года. Во время подготовки бюджета парламента на 1979 год немецкий Бундестаг потребовал повышения окладов своим служащим и введения новых должностей. Немецкое федеральное правительство внесло несколько изменений в этот проект. В связи с экономической обстановкой оно хо-

тело помешать увеличению численности федеральной администрации, опасаясь, что такое требование от Бундестага подаст пример и образцовой системе федеральной администрации (федеральным министерствам) немецкий Бундестаг одобрил некоторые предложения по ограничению, сделанные федеральным правительством, но отклонил другие. Эти предложения по ограничению касались только администрации Бундестага, но не депутатов.

В Японии подготовка бюджета также ведется министром финансов в рамках подготовки национального бюджета, который, в конечном счете, зависит от Кабинета министров.

Влияние этого министерства, по видимому, уменьшено в Австрии и в Пакистане. В Евросовете финансовое управление, прикрепленное к Генеральному секретариату Евросовета, подготавливает бюджет.

В Нидерландах эта подготовка возложена на министерство внутренних дел.

В Объединенном Королевстве в план бюджета Палаты общин недавно внесено чрезвычайно важное изменение в отношениях между этой Собором и Министерством финансов. Оно было вызвано принятием закона 1978 года о Палате общин (администрации). По этому закону была создана новая комиссия Палаты общин, очень компетентная и с большими административными полномочиями. Новая комиссия приступила к своим обязанностям первого января 1979 года. Она состоит из Спикера, президента права, руководителя парламентского большинства (министра-члена Кабинета), одного представителя официальной оппозиции и трех других членов Палаты общин. Комиссия, среди прочих полномочий, имеет полномочия ежегодно подготавливать и представлять в Палате проект по расходам, касающимся различных служб, а также любой другой кредит, необходимый для ее деятельности. Другими словами, комиссия является в настоящий момент юридически ответственным органом за подготовку и представление в Палате годового бюджетного проекта Палаты.

Эти положения являются нововведением с двумя нюансами. В первую очередь, закон 1978 года не имеет никакого элемента, касающегося возможного контроля Министерством финансов. Перед принятием закона, полномочия, приписанные новой комиссии, исполнялись с 1912 года официальным органом под названием "Комиссия по делам администрации Палаты общин". Из практических соображений членами этой последней комиссии являлись Спикер и министр финансов (другими членами были министры-члены Палаты общин, которые редко принимали участие в составе комиссии).

В соответствии с этим положением голос Спикера на комиссии уравновешивался голосом министра финансов и переговоры, проводимые на уровне функционеров Палаты и Министерства финансов, должны были учитывать это равенство.

В противоположность этой ситуации комиссия, учрежденная законом 1978 года, избавляется от контроля Министерства финансов. Нужно заметить, что среди членов новой комиссии фигурирует руководитель парламентского большинства в Палате общин. Он является министром Кабинета. Однако традиционно, по отношению к Палате общин, он наделен более широкими полномочиями, чем те, которые остаются у министра финансов. Итак, остается рассмотреть, в какой мере присутствие этого нового министра в составе комиссии позволит правительству пользоваться правом вето на расходы общин.

Во Франции бюджет каждой палаты окончательно принимается только после его принятия так называемой общей комиссией, состоящей из представителей Расчетной палаты и квестеров из обеих собраний.

В Югославии предварительный бюджетный проект принимается президентом Скупщины на базе расхожих прогнозов секретариата. Этот проект передается на одобрение Федеральному исполнительному совету. После возможных изменений этот совет вносит его в общий государственный бюджетный проект.

Во всех других парламентах нет участия внешней власти и парламентские полномочия играют исключительную роль. Особенно это доказательно для Бельгии (Палата представителей и Сенат), Дании (Фолькетинг), Австралии (Палата представителей и Сенат), Греции (Национальное собрание), Пакистана (Сенат), Финляндии. Необходимо заметить, что в Финляндии понятие ответственности слишком децентрализовано: бюджетная парламента подготавливает свой личный бюджет, и то же самое делается в той части, которая касается парламентских чиновников, членов финской делегации в Северном Совете и Расчетной палаты.

Также нет внешнего участия в Израиле, где комиссия, состоящая из представителей Комиссии финансов и Комиссии регламента, имеет последнее слово по решению бюджетного проекта.

В Канаде отношение исполнительной власти к расходам парламента определено самым понятным образом премьер-министром Великобритании Гладстоуном, который упомянул 17 июня 1870 года, что было бы недостойно, если бы государственная казна правительства пополнялась бы за счет бюджета парламента, что оно, впрочем, законно делает с соответствующими бюджетами министерств потому, что, когда парламента отказался от

II

правильнее контролировать свои источники дохода, он почувствовал даже этим действием, насколько его расходы зависят от годовых кредитов

Сроки подготовки бюджета

Сроки, необходимые чиновникам парламентов для прогнозирования расходов, имеют мало значения, поскольку этим чиновникам надлежит подготовиться в нужное время в зависимости от даты, к которой они должны выдать эти прогнозы.

Продолжительность дискуссий с внутренними руководящими органами (коллегией квесторов, комиссиями) или внешними может очень значительно изменяться. Но она позволяет при необходимости пересмотры, которые становятся необходимыми при непредсказуемости развития ситуации.

В самом деле, слишком длинная по срокам подготовка обычно вызывает последующие кредитные поправки.

Это имеет место:

В Бельгии, где предложения подготавливаются в мае и июне. Но, в течение нескольких декад отсрочки, внесенные по голосованию бюджетного закона, который вступает в силу с первого квартала следующего года, обязывают службу квестуры пересматривать их начальные предложения в ноябре, декабре или чаще в феврале и марте будущего года.

В Канаде, где самый большой срок 15 месяцев, с января месяца министерства и ведомства оповещены просьбой секретариата Совета государственной казны представить их проект по расходам на три года по бюджетному году, который должен начаться с первого апреля. В период между январем и мартом Министерство финансов представляет рекомендацию Кабинету о проекте финансового плана на первый прогнозируемый год. По этому случаю до его сведения доводятся рекомендации, касающиеся всех расходов.

Прогнозы министерств будут рассматриваться в течение апреля, мая и июня. Но только в середине июля Кабинет выдаст одобренные бюджетные уровни на следующий финансовый год для всех министерств и ведомств. Через два следующих месяца службой парламента должны принять их окончательный бюджетный проект.

В Федеративной Республике Германии срок немного короче, но еще достаточно долгий - 13 месяцев, поскольку только в декабре месяце Федеральное министерство финансов адресует к общим Собраниям циркуляр, который направлен всем министерствам с указанием последней даты отсылки обязательного проекта (как правило, 31 марта) и содержащего директивы по разработке проекта, в частности, об уровне цен.

В соответствии с этим циркуляром финансовые контролеры администрации Федерального Сейма и Федерального Совета требуют от всех служб парламента, которые управляют бюджетными кредитами, сообщить об их нуждах, обычно до 28 февраля будущего года. У этих контролеров будет месяц, чтобы проверить по принципу рентабельности и экономии запросы, которые, собранные в группу, составят предложения для представления президенту Федерального сейма и Федерального совета через Генерального секретаря.

В Австрии последний срок предоставления Министерству финансов бюджета парламента обычно в мае или июне каждого года. Начинаются переговоры между ответственными функционерами парламента и чиновниками Министерства финансов. Если не заключено никакого соглашения, президент Национального совета и министр финансов должны выступить арбитрами на своих уровнях, но эта процедура никогда не была применена.

Во Франции бюджетный проект одобряется квестерами в конце мая и представляется в общую комиссию по кредитам в июне месяце для того, чтобы его сразу же передали в Министерство финансов за шесть месяцев до практического применения бюджета.

То же самое происходит в Финляндии с различной дат приблизительно в один месяц. Бюро адресует бюджет министру финансов до мая месяце, обсуждение бюджета в парламенте происходит в сентябре или октябре.

В Нидерландах в апреле и в мае директор служб Второй палаты\* обосновывает бюджетный проект своей палаты. Затем Бюро выдает свое мнение по бюджетному проекту, который обсуждается на пленарном заседании в течение июня месяце. Потом проект должен быть одобрен министрами финансов и правительством и внесен в общий бюджет. Наконец, во время обсуждения государственного бюджета кредиты, предназначенные парламента, рассматриваются как другие проекты согласно обычной законодательной процедуре. Первым рассматривается бюджет Второй палаты, что касается Первой палаты, то она не может вносить поправки.

В Палате общин, как и в Палате лордов, консультации с Генеральным секретарем и его сотрудниками заканчиваются в ноябре и бюджетные оценки тогда представляются соответственно в новую комиссию Палаты общин и в административную комиссию лордов. Затем бюджетные оценки Палаты лордов отсылаются в Министерство финансов для включения в бюджет, публикуемый в феврале или в марте.

В Японии процедура подготовки бюджета имеет место согласно следующего календаря.

\* Вторая палата избирается всеобщим прямым голосованием.

1. До 31 августа приблизительные кредитные запросы расходов, относящиеся к парламентариям, персоналу, службам, различным помещениям, передаются в Министерство финансов через секретариаты соответствующих палат.

2. К концу декабря Министерство финансов официально знакомит соответствующие палаты об их бюджетном проекте после внесения изменений по их приблизительным кредитным запросам. Затем каждая из палат запрашивает министра финансов пересмотреть некоторые запросы по расходам и, в конце концов, министр финансов представляет бюджетный проект на одобрение кабинета.

В Индии действия того же порядка, поскольку оценки обосновываются в сентябре и октябре и передаются в службу бюджета к середине ноября.

В Израиле обычно счетный финансовый орган осведомляет президента до первого декабря и президент представляет бюджет Комиссии регламента до 15 декабря.

Этот бюджет должен быть вынесен на голосование до 31 марта, хотя срок и составляет только четыре месяца, но часто случается, что его выносят на голосование только 30 июня и тогда Кнессет должен голосовать за какой-то промежуточный бюджет.

#### Процедура на уровне компетентных руководящих инстанций

Исследование календаря и процедуры подготовительных работ бюджета на уровне парламентских руководящих структур или других компетентных инстанций особенно позволило проанализировать оценки соответствующей роли, которую играют руководящие структуры парламента, и оценки руководящих инстанций, которые не относятся к парламенту.

Так обстоит дело в Федеративной Республике Германии, где роль руководящих структур парламента намного важнее, как не покажется вначале. В самом деле, Комитет старейшин Федерального сейма и Бюро Совета играют роль, которая не является незначительной. То же самое для Постоянного комитета управления и служб для депутатов Палаты общин Канады, перед которым выступают президент, секретарь Палаты, директор и другие высокопоставленные функционеры администрации.

В Бельгии, наоборот, выражение почти исключительной роли, играемой руководящими структурами парламента, широко подтверждается на уровне, с одной стороны, коллегии квесторов, и, с другой стороны, счетной комиссии или Бюро. То же самое для "президиума" и Комиссии регламента Фолькетинга Дании.

В Японии, чтобы рассмотреть общие дела Палаты, внутри "стиринг комитти" образована подкомиссия общих дел, включающая парламентариев, избираемых каждой партией. Подкомиссия рассматривает расходы, относящиеся к парламентариям, а также совокупность бюджета парламента и исполняет проект кредитного запроса для парламента.

#### Голосование за бюджетный проект

Вособще говоря, бюджет парламента не выносится на голосование как обычный закон. Он выносится в закон о финансах государства. Однако, есть два исключения: Национальное собрание Греции голосует за бюджет парламента в виде обычного закона, но этот закон включается затем без изменения в общий государственный бюджет. Так обстоит дело в Генеральных штатах Нидерландов.

В Объединенном Королевстве закон 1978 года о Палате общин (администрации) помимо новшеств, упомянутых выше, вносит нововведение для рассмотрения: новая комиссия, образованная этим законом, должна представить сама Палате общин бюджетный проект, который она подготовила. До настоящего времени представление всех бюджетных кредитных запросов было в компетенции Министерства финансов. Новые установки составляют первое исключение из этого правила. Когда эти кредиты одобрены Палатой общин, они включаются в государственный бюджет (апробация законопроекта), который затем голосуется и издается.

В Евросовете, так как речь не идет о государственной структуре, то имеются специфические разновидности, то есть доклад, носящий отзыв Собрания о его бюджете, обычно принимается этим Собранием во время своей сессии в мае месяце. Затем доклад передается в Комитет министров, который его берет на рассмотрение во время обсуждения бюджета всей организации Евросовета в ноябре месяце.

В Японии бюджетный проект представляется Сейму в трех частях: общий бюджет, специальный расчетный бюджет и бюджет автономных служб. Бюджет, как любой другой закон, входит в силу только после одобрения Сеймом. Одобрение бюджета (парламентом) имеет место согласно бюджетной процедуре, достаточно отличительной от законодательной процедуры. Кабинет является единственным компетентным органом для представления бюджета парламента, а сначала бюджет должен быть представлен Палате представителей, что не делается с законопроектами.

#### Возможное участие другой Палаты (при двухпалатной системе)

В рамках двухпалатного парламента, даже если эта возможность

существует юридически, одна Палата не обсуждает бюджет другой Палаты. Эта концепция четко исходит из ответа Бундестага. Ответ носит оттенок того, что власть высокопоставленных Палат иногда лимитируется во время обсуждения финансовых проектов; так обстоит дело в Палате лордов в Объединенном Королевстве, в Народной палате Индии и в Сенате Пакистана. В Нидерландах Первая палата не имеет права на внесение поправок по финансовым делам. Но она могла бы официально убедить Вторую палату<sup>28</sup> внести поправки в бюджетный проект Первой палаты, представленный министром внутренних дел.

Особенность, по которой расходы каждой из Палат материально собраны в один и тот же документ (в Канаде, во Франции и в Таиланде), не изменяет предыдущих констатаций.

В самом деле, это не написанное правило зиждется на взаимном уважении каждым Собранием самостоятельности другой Палаты и на галантности, которую они друг другу взаимно свидетельствуют.

В Японии, однако, бюджет каждой Палаты обосновывается отдельно и каждая Палата может рассматривать бюджет другой Палаты.

#### Задержка голосования кредитов

То, что голосование кредитов, необходимых парламенту, не происходит в нужное время, то это покажется очень теоретически для некоторых парламентов (Канада, Дания и Объединенное Королевство). Для других стран, эта ситуация могла бы явиться результатом трех очень разных причин:

#### Задержка голосования государственного бюджета

В Канаде этот возможный случай отклонен, так как три обязательных периода, оговоренные регламентом в работах по дотациям, не допускают любой задержки в отношении принятия основных или дополнительных бюджетных прогнозов и временных кредитов.

Что касается Объединенного Королевства, то, если даже срок подходит, кредиты находятся в наличии для непредвиденных расходов, что позволяет Министерству финансов авансировать неотлагательные расходы в ожидании одобрения бюджета парламентом.

Является оригинальной финская система: она различает два вида расходов. Первые относятся к процентам и погашениям долга государства, "расходы, которые должны быть сделаны после действующих постанов-

<sup>28</sup> Вторая палата является Палатой, избираемой всеобщим и прямым голосованием.

лений во время отчетного года и расходы, предусмотренные законами и декретами и даже непредвиденные расходы".

Другие расходы представляются ежегодно на рассмотрение и решение Палаты представителей.

Единственно первые расходы могут постоянно выплачиваться, и соответствующие доходы, полученные в случае задержки голосования государственного бюджета, обычно, представляемого не менее, чем за два месяца до окончания срока пленарной сессии.

Но механизмом, обычно используемым для защиты от проявления этой задержки, является так называемый механизм "двенадцатых месяцев". В частности, этот механизм применяется в Бельгии и в Евросовете и заключается, как это знает большое число стран, в голосовании одного кредита, действительного на один месяц, например, двенадцатый месяц предыдущего бюджета. Само собой разумеется, одновременное голосование за несколько двенадцатых месяцев является возможным.

Так происходит:

В Австрии, где в конституции оговаривается, что в случае задержки, временный бюджет может проводиться в жизнь в течение двух первых месяцев будущего финансового года. В этом случае общая сумма кредитов равна общей сумме двух первых месяцев предыдущего года. В Египте, если государственный бюджет, включающий бюджет парламента, не выносится на голосование в нужное время, бюджет предыдущего года остается в силе в размере двенадцатого месяца ежемесячно. Это происходит до тех пор, пока не будет принят государственный бюджет на новый год.

В Югославии, если государственный бюджет не вынесен на голосование до начала года, в котором он применяется, расходы федерации временно финансируются на базе федерального бюджета предыдущего года до тех пор, пока не будет принят новый бюджет.

Для Франции нет больше случайных задержек, начиная от принятия конституции 1958 года. Бюджетный законопроект, так называемый "финансовый закон", представляется самое позднее в первый вторник октября того года, который предшествует исполнению бюджета. Если парламент не высказался в 70-ти дневный срок, то правительство может указом ввести в действие положения проекта, представленного Союзом.

В Японии на период с начала финансового года до даты, когда принимается бюджет, разрабатывается временный бюджет, позволяющий оплачивать необходимые расходы.

В Федеративной Республике Германии, если федеральный бюджет не принят за оном в начале бюджетного года, то президенты Федерального

сейма и Федерального совета, а также министры привыкают до принятия бюджета покрывать все расходы, необходимые для того, чтобы:

- содержать институты, учрежденные законом;
- претворять в жизнь меры, принятые законом;
- выполнять юридически обоснованные обязательства;
- продолжать строительные работы, закупки и другие поставки;
- продолжать оказывать помощь с учетом того, если суммы уже ассигновались предыдущим бюджетом.

В Нидерландах в случае задержки министр внутренних дел может иметь разрешение на расходы, необходимые для работы парламента, не выше 4/12 бюджета предыдущего года. В исключительных случаях дополнительные расходы могут быть разрешены министром внутренних дел с согласия министра финансов.

#### Задержка в обосновании бюджета парламента

Эта гипотеза, почти единодушно рассматриваемая как маловероятная не имела бы больших последствий в Пакистане, где Национальное собрание имеет возможность открывать временные кредиты в зависимости от расходных оценок на период, не превышающий четырех месяцев любого финансового года в ожидании одобрения нового бюджета.

Но, особенно в ФРГ, предусмотрена специальная процедура для этого частного случая. Министр финансов берет в качестве законопроекта частичный бюджет Федерального сейма в совсем недавно принятом варианте. В проекте, который он вручает Федеральному кабинету, он обращает внимание на тот факт, что регламент Федерального сейма содержит в себе решение Комитета старейшин, который еще не привлечен к участию.

До сих пор еще никогда не было нужды для претворения в жизнь этих положений.

#### Закрытие работы парламента исполнительной властью, запрещающей проголосовать за бюджет в нужное время

В Греции этот случай предусмотрен. Президенту надлежит ввести в действие бюджет предыдущего года после сообщения своего решения министру финансов.

#### О голосовании расходов

Вообще говоря, каждый парламент голосует за все свои расходы. Эта констатация, естественно, вытекает из самой важной парламентской традиции, которая требует, чтобы парламент голосовал за расходы государства и, следовательно, голосовал также за свои расходы. Единст-

венное исключение, которое объясняется отсутствием государственной структуры, составляет Евросовет.

В этом случае представляется, что проводимая законодательная процедура может быть различной в зависимости от вида расходов. То эти расходы являются предметом голосования по одному документу, то они расп. разделены в нескольких документах. Так обстоит дело в Канаде, где уставные кредиты, уже проголосованные в силу предыдущих законов, фигурируют с пометкой для информации только в бюджете.

#### Дополнительный бюджет

В течение года у парламента всегда имеется возможность заполучить дополнительные кредиты путем принятия измененного бюджета. Эта процедура никогда не использовалась в Федеративной Республике Германии, ни в Израиле. Но процедуры, описанные ниже, позволяют временно исправить недостатки первоначального бюджета.

Во Франции к нему прибегают только в случаях очень непредвиденных расходов или когда экономическое положение, как в 1968 году вызывает пересмотр проголосованных кредитов.

Некоторая параллельность четко проявляется в изменениях подготовки первоначального бюджета и измененного бюджета.

Это относится к Австралии, Бельгии, Канаде, Евросовету, Дании, Финляндии, Франции, Греции, Индии, Пакистану, Объединенному Королевству, Таиланду и Югославии.

Также это происходит в Нидерландах с небольшой разницей: в то время, когда представление годовых законопроектов предшествует заявлению общей политики, так называемая "нота миллионов", дополнительные законопроекты не затрагиваются в этой общей дискуссии.

В Арабской Республике Египет процедура схожа с той, которая была описана при голосовании главного бюджета.

В Израиле и в Бельгии, очевидно, к нему прибегают как к запасному варианту, и, как было видно выше, существует также в Великобритании запас "для непредвиденных расходов".

В Федеративной Республике Германии речь идет, главным образом, о механизме подачи сначала внутри частного бюджета, затем в случае невозможности, изыманием из избытков других частных бюджетов. Наконец, если запасы этих частных бюджетов были недостаточны, возможно было приступить к голосованию измененного бюджета.

Если речь пойдет о календаре этих дополнительных бюджетов, то единственно, кто может дать ответ, так это в странах, где обычно прибегают к этим бюджетам.

В Японии органом, который подготавливает дополнительный бюджет, является тот же орган, который готовит обычный бюджет. Обычно, в течение одного и того же года необходимы один или два дополнительных бюджета. Помимо календаря подготовки, процедура почти одна и та же, что для первоначального бюджета.

В совокупности, эти запросы на дополнительные кредиты приобщаются к дополнительным бюджетным законам, подготавливаемых правительством для всего комплекса министерских управлений (Франция, Индия). Последняя дата подачи запросов зависит в какой-то мере от правительства.

Но в Таиланде календарь более точен, парламент должен располагать 90 дневным сроком, чтобы рассмотреть дополнительный бюджетный проект таким, каким он будет доложен комиссии, занимающейся его изучением.

По этому случаю сообщаем оригинальное положение: Национальное собрание Таиланда должно представить этой комиссии полный отчет первоначального бюджета одновременно с дополнительным бюджетным проектом.

Статистические элементы

Несходности между ответами не позволяют установить строгие сравнения, которые были бы подсказаны цифровыми данными.

Некоторые бюджеты включают, как это видели, все расходы парламента, другие несут только часть необходимых потребностей.

Впрочем, дата начала статистических данных, которые были бы установлены, была бы сильно произвольной и при точном примере разница в один или два года вызвала бы очень значительные изменения в процентном отношении.

Наконец, уровень инфляции искусственно раздул бы в случае необходимости теоретические проценты увеличения и не соответствовал бы никакой реальности.

Замечено несколько общих тенденций:

Доля бюджета парламента по отношению к государственному бюджету является:

- средней в Австрии, Бельгии, Канаде, Дании, Франции, Индии, Нидерландах, Арабской Республике Египет и Таиланде;
- ограниченной в Малайе, Пакистане, Объединенном Королевстве.

Ее рост по отношению к увеличению государственного бюджета проявляется:

- сильнее в Австралии, Австрии, Бельгии, Дании, Индии, Нидерландах, Федеративной Республике Германии и Таиланде;

- очень близко в Канаде, Франции, Пакистане и Арабской Республике Египет;

- скорее ниже в Финляндии.

- Положение Евросовета является особым. В самом деле, не существует в этой организации бюджетной процедуры, чтобы сравнить с процедурой национального парламента.

Доля дополнительных бюджетов по отношению к первоначальному бюджету парламентов является:

- значительной в Дании, Пакистане и Японии;

- средней в Австралии, Канаде, Финляндии, Индии, Нидерландах, Арабской Республике Египет и Объединенном Королевстве;

- ограниченной или несуществующей в Австрии, Бельгии, Евросовете, Франции, Греции, Израиле, Федеративной Республике Германия и Таиланде.

Обычно дополнительные бюджеты соответствуют кредитным поправкам для учета денежного обеспечения или непредвиденных расходов. За исключением Франции и Индии, где речь обычно не идет об увеличении средств, находящихся в распоряжении депутатов.

## II. ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТА

### Расходная процедура

Изложение расходной процедуры, предусмотренной французским финансовым правом, а именно, различие между:

- обязательством: акт, по которому государственный орган учреждает или свидетельствует против обязательства, от которого будет зависеть бремя расходов;
- расчетом: после констатации реально выполненной работы он состоит в определении точной суммы расходов;
- предписанием о выдаче денег: распоряжение, отданное государственному расчетному органу, произвести выплаты по определенному бюджетному кредиту с учетом его достаточности;
- платежом: акт, по которому государственный расчетный орган производит свободную от обязательств оплату расходов, какова бы ни была их форма,

позволило констатировать, что различные операции довольно обычно практиковались, особенно в Японии.

Однако, интересные уточнения показывают, что эти основные операции могут подразделяться:

- Бундестаг и Бундестрат указывают, что расчет включает не только счетный контроль, но и материальный и технический контроль;
- то же самое в Национальном собрании Греции, где констатация расхода (его материальная проверка) включает четкую операцию расчета, собственно говоря, счетов.

Канадская Палата общин делает со своей стороны различие между полномочием пойти на расходы, обычно, на уровне управления это право дано президенту, и полномочием принимать обязательство. Первая операция выражает только необходимость знать, где находится служба, получающая определенную дотацию. Кажется эта операция соответствует "заявкам", поданным директорами служб во французском Национальном собрании.

Вторая операция, порученная финансовым экспертам, заключается в том, чтобы проверить, что фонды могут быть выделены и оплата, когда работы будут выполнены, и убедиться, что покрытие расходов, соответствующих требуемому обязательству, не помешает оплате других контрактных обязательств или других операций.

Это беспокойство за соответствие бюджетных возможностей, без сомнения, существует в парламентах, но изложение канадской процедуры позволит лучше детализировать процесс выполнения обязательств. Скажем,

что во многих парламентах, директор, который берет или предлагает обязательство, является ответственным лицом за управление бюджетными кредитами, которые ему выделяются. Но в других парламентах, как в Государственной администрации во Франции, существует "контролер", который должен давать свое согласие на любые предложения по обязательству расходов.

В Кнессете наоборот, обязательство и подпись контракта соединены.

В Финляндии по уровню обязательства могут быть согласованы несколькими руководящими инстанциями. В самом деле, эта операция определяется либо законом, либо решением Бюро парламента, либо административной службой парламента. Следовательно, после контроля исполнения, расходы одобряются Бюро, Генеральным секретарем, Административным директором или Директором бухгалтерии.

Процедура, относящаяся к государственным расходам в Объединенном Королевстве, довольно отличается от французского финансового права. Когда расходы внесены в закон о консолидированном долге, изданным надлежащим образом, ответственность за внесенные новые дотации (и отсюда за оплату нового расхода) передается по руководящим инстанциям затрагиваемой Палаты, то комитетному министерству, который действует от имени парламента. В этом последнем случае, министерство принимает необходимые меры для того, чтобы учитывались пожелания парламента.

Что касается служб, руководимых администрацией Палаты, то выплата осуществляется бухгалтером как только он получил документ, заверяющий, что работа выполнена.

#### Процедуры, изменяющиеся в зависимости от вида расходов

В большинстве парламентах механизмы не отличаются от вида расхода. Для некоторых из них проявляются небольшие отличия, которые составляют несколько отступлений, ограниченных в очень частных случаях: в Палате общин Канады секретарь свидетельствует об оплате общей суммы заработной платы и отпусков, тогда как расходы по транспортным поездкам депутатов проверяются Министерством снабжения и служб в соответствии с договором отдельного полномочия.

В Индии в Народной палате и в Совете штатов процедура одинакова для всех видов расходов, за исключением того, что имеется различие между проголосованными расходами и расходами на поощрения парламента. К первым относятся те расходы, для которых требуется предварительное согласие парламента. Другие по конституции не требуют предварительного голосования, но упоминаются в бюджетных документах для информации

✱ Во Франции контролер расходов по обязательствам.

парламентариев.

Кроме того, в случае, когда какое-нибудь министерское управление учредило расходы, относящиеся к переездам на самолете или поездом, к медицинскому содержанию и т.д. в пользу членов парламента, то эти расходы становятся предметом письменной поправки между секретариатом Совета штатов и заинтересованным министерским управлением.

В Израиле в Кнессете суточные выплачиваются по обычному заявлению парламентария, который присутствовал на заседаниях.

В Японии нет заметной разности в процедурах, используемых в оплате парламентского жалования, зарплате секретарям, парламентариям и персоналу секретариата. Некоторые расходы даже по своему виду выполняются наличными деньгами авансом или полностью, когда это позволяет способствовать хорошей работе службы (для официальных командировок и т.д.).

В Нидерландах жалование парламентариев и оклады парламентских функционеров оплачиваются Министерством внутренних дел. Другие расходы, такие как командировочные, оплачиваются назначаем каждой Палатой.

В двух странах наблюдается более четкая разница: в Национальном собрании Греции и в Национальном собрании Таиланда, где парламентское жалование и оклады персонала требуют мандатов, подготовляемых заранее.

Однако кажется, что для этих двух стран речь идет больше о различных материальных механизмах, скорее предусмотренного вида, относящихся к этим расходам, чем добровольно принятых оригинальных процедур.

#### Руководящие структуры, принимающие участие в расходной процедуре

Руководящие структуры, которые принимают участие в расходной процедуре, обычно имеются в парламенте. Везде службы подготавливают предложения по заявлениям, тогда как обязательство чаще находится в компетенции президента (ФРГ), квесторов (Бельгия и Франция), но чаще это похоже на то, что функционерам на это передается что-то в виде поручения.

В Чехославии, однако, структура власти, находящаяся вне парламента, принимает участие в расходной процедуре: федеральный секретариат по финансам Федерального вспомогательного совета.

В Финляндии двумя основными ответственными лицами, занимающимися расходами парламента, являются административный директор и директор бухгалтерии. В соответствии с основными принципами, которые определяют финскую администрацию, они являются независимыми и их задачи даны в финансовых регламентах парламента. Это последнее замечание, впрочем, приемлемо для большинства стран.

Но вообще, регламентирование не является предметом детальных уточ-

нений. Что касается расчета, то тут дело обстоит яснее.

В Федеративной республике Германии технический контроль с одной стороны и финансовый контроль с другой стороны поручаются функционерам и эти финансовые контролеры выдают предписание на выдачу денег.

В Австрии администрация парламента несет ответственность за обязательство по расходам и их выплатам. Выплаты и бухгалтерия осуществляются расчетной службой, которая работает не только для парламента, но так же и для других государственных служб.

Во Второй палате Нидерландов все закупки оплачиваются по распоряжению директора по закупкам с помощью казначея. Служба, для которой произведены закупки, подписывает свидетельство о поставке товара до того, как казначей произведет оплату.

В Австралии различные функционеры подготавливают предложения по расходам, их контролируют и их осуществляют.

В Бельгии расходы подлежат исполнению Коллегией квестеров.

В Японии Расчетным управлением руководит казначей.

Во Франции система очень регламентирована. Квестеры принимают участие в осуждении двух основных пунктов: обязательства по расходам и предписания об их оплате. Никакой расход не может быть решен пока они не одобряют его принципа и своевременность, их одобрен, пока они не дадут на это разрешение. Тем не менее, Генеральный секретарь квестуры может разрешить расходы в небольших размерах и принять в неотлагательном случае необходимые решения финансового порядка при условии их ратификации в последующем.

Конечно, как это было сказано выше, службы участвуют путем подготовки заявок, которые лежат в основе большинства обязательств, или путем подготовки платежных положений о парламентской зарплате и оплате функционеров.

Расчет осуществляется под руководством Генерального секретаря квестуры, на которого возложена задача материальной или технической проверки и финансовой проверки (наличие кредитов). Можно добавить, что Генеральный секретарь представляет квестерам предложения по обязательству. Одно исключение к этому принципу: письменные указания, отданные Союзом или его президентом не подвержены правилу получения предварительного разрешения квестеров. Что касается оплаты, то она находится в исключительной компетентности казначея.

#### Функции распорядителя кредитов и расчетного органа

Разделение самое замечательное прослеживается в Канаде и в Федеративной Республике Германии. В этих двух странах структурами, на которых

возложена задача по выплатам, являются структуры, которые не относятся к парламенту. Речь идет соответственно о Министерстве снабжения и служб, а так же о федеральной кассе, как независимой службе.

Это разделение еще очень четко в Евросовете, поскольку распорядитель кредитов и расчетный орган не зависят друг от друга.

В Нидерландах независимость расчетного органа обеспечивается тем фактом, что он является ответственным перед Расчетной палатой, которая является официальным органом, независимым от правительства и Генеральных штатов.

Разделение не так резко обозначено, но однако очень реально, поскольку ему удается отделить службы распорядителя кредитов от служб казначейства в следующих странах:

- в Австрии функции распорядителя кредитов и расчетного органа разделены. Расчетная служба независима в той мере, когда распоряжения по выплатам не выполняются, если только они не соответствуют расчетным требованиям;

- в Великобритании (Палата общин и Палата лордов) расчетный орган несет ответственность перед Генеральным секретарем и даже ему отдает отчет прямо в парламенте;

- во Франции (Национальное собрание и Сенат) казначей, хотя он подчинен Генеральному секретарю квестуры, делает отчеты через своего посредника квестерам и получает отчетку счета специальной комиссии, из которой возложена задача проверки и выверки счетов. В Сенате можно отметить преимущество старого обычая: казначейство прямо обеспечивает расчет парламентского жалования и бюджетных складов персонала;

- в Греции распорядителем кредитов является президент парламента (или лицо, которое он назначит).

Это разделение не существует в Бельгии (где кассир казначейства не имеет реальной самостоятельности), в Фолькеланде, в Кнессете, в Индии (где Генеральный бухгалтер исполняет одновременно расчетные и финансовые функции), в Национальном собрании Таиланда и в Японии.

#### Работа бухгалтерии

#### О различных расходах

Расчетная организация бюджетов парламентов позволяет обеспечить функциональное разделение расходов.

Обычно расходными корреспонденциями в порядке их уменьшающейся значимости являются следующие:

- жилища для парламентариев;
- расходы на содержание персонала;
- расходы на содержание секретариата, на законодательские работы и на командировки;
- расходы на материальную часть, искусство;
- услуги или социальные расходы;
- расходы на включивание налота, в частности, в строительство;
- расходы на издательские нужды.

Палата общин Канады отмечает тенденцию к разграничению различных расчетных данных по общим и экономическим категориям расходов в целях контроля и управления.

Политические группы<sup>22</sup> получают субсидии во Франции (Национальное собрание и Сенат), в Кнессете Израиля, в Нидерландах во Второй палате, в БРГ в Бундестаге и в парламенте Объединенного Королевства, но только за их работу в составе парламента.

Впрочем, в Сейме Федеративной Республики Германия предусмотрены компенсации за издержки, вызванные присутствием сотрудников членов парламента. Это так же имеет место во Франции (Национальное собрание и Сенат) лишь с различными особенностями оплаты и в Нидерландах (Вторая палата).

В Объединенном Королевстве парламентарии, кроме того, получают некоторые пособия, которые могут выделяться для компенсации расходов, связанных с выполнением присутствующих.

В Федеративной Республике Германия (Сейм и Федеральный Совет) существует бюджетная линия для электронной обработки информации и другая линия для государственных докладов. Вскоре так же будет сделано во Франции; это связано с развитием информатики.

В Евросовете предусмотрен кредит "Премия Евросоюз". Следует отметить, что в Финляндии имеется кредит на рекламные расходы. Доведя, что речь очевидно идет о финансировании расходов с целью показать работу парламента. В других Собраниях эти расходы могут покрываться за счет печатных заданий и приемки.

Наконец, Кнессет имеет бюджетные корреспонденции, которые elsewhere отсутствуют в других парламентах, это:

- субсидия обществу по парламентским исследованиям;
- поминовение памяти умерших парламентариев;
- профессиональная подготовка, которая предусмотрена формально.

В социальном плане этот элемент заслуживает того, чтобы его отметили,

<sup>22</sup> Речь идет о политических группах, учрежденных в парламенте.

так как он существует без сомнения в других парламентах, в частности, во Франции, но не поставлен на видное место;

- перспективные исследования, которые собраны под отдельной рубрикой и вероятно включены под другими кредитными названиями в нескольких парламентах.

Если рубрика "Социальное обеспечение" не существует для парламентов ни в Индии, ни в Пакистане и не является предметом отдельной корреспонденции в Бельгии, то уточнено в первых двух странах, что бывшие функционеры получают пенсию. В Пакистане существует помощь парламентской группы и фонд, созданный добровольно на основе принципов, кажется, аналогичным фондам обществ взаимопомощи.

#### О кредитных переводах

Между различными частями бюджета переводы денежных сумм не всегда возможны. С этой точки зрения, могут быть рассмотрены три совокупности:

- кредитные переводы между различными частями бюджета парламента являются возможными. Обычно, их решает руководящая структура парламента. Это имеет место в Бельгии, во Франции, в Греции, в Индии, в Израэле, в Пакистане, в Арабской Республике Египет и в Таиланде;

- кредитные переводы между различными частями бюджета парламента возможны или при некоторых условиях, или с согласия руководящих инстанций, не относящихся к парламентам.

В Германии нужно, чтобы вид расхода не был трансформирован и при выполнении этого условия, в некоторых случаях, перевод может только осуществляться в виде одного кредита к другому. В качестве примера, расходы функционерам могут быть переведены в счет расходов на оплату агентов по контрактам и на зарплату рабочим, но взаимное не является истиной. Для других кредитов перевод может быть взаимным.

В Евросовете расходы на содержание постоянного персонала исключены из денежных переводов. В Канаде на это нужно согласие казначейств. В этой стране расходы по субсидиям и контрибуциям исключены из денежных переводов;

- кредитные переводы между различными частями бюджета парламента не являются возможными. Это относится к Австралии, Дании и Ирландии.

#### О персонале и материальной части расчетных служб

Бельгия, Египет, Франция, Нидерланды, Великобритания и ФРГ уточнили расчетные средства по персоналу и по материальной части управления.

В Бельгии расчетные службы располагают шестью функционерами в каждой Палате и вычислительной машиной.

В Египте расчетная служба задействует 13 бухгалтеров, 20 администраторов и 3 счетных машинки.

В Финляндии персонал специализирован, располагает счетными машинками и прибегает к счетным машинам государства.

В Национальном собрании Франции расчетное отделение насчитывает 9 функционеров, а в отделении автоматизированного управления их 8\*. Материальная часть включает вычислительную машину для бюро с недавнего времени и будет использовать в довольно долгий период транзисторов старую матчасть, две электронно-счетных машинки (с перфорированной печатной лентой) и счетную машинку с памятью.

Во французском Сенате насчитывается 7 функционеров для бухгалтерии и 6 для автоматизированного управления. Матчасть также включает вычислительную машину.

Во Второй палате Нидерландов жалование и оклады выплачиваются членам парламента и функционерам центральным органом, который управляет благодаря вычислительной машине выплатой зарплаты в государственном секторе. Все другие выплаты осуществляются с использованием метода счетных книг с подвижными листами.

Что касается Палаты общин Объединенного Королевства, то имеется один бухгалтер, заместитель бухгалтера, три помощника-счетовода и двадцать пять других служащих. В Палате лордов имеется один бухгалтер, заместитель бухгалтера и три служащих высокого уровня, которые им помогают.

В отделе "Бюджет администрации Федерального сейма ФРГ" три функционера работают по обоснованию бюджета и семь функционеров, не менее, по его исполнению.

#### Работа казначейства

##### Передача в распоряжение Собраний фондов, необходимых для выплат

Что касается передачи в распоряжение Собраний фондов, необходимых для финансового функционирования парламента, все ответы выявляют зависимость в отношении к Министерству финансов или к "казначей", который, естественно, является первым держателем общественных средств. Эта зависимость кажется менее прямой в Израиле (механизм двенадцати), Фран-

\* Отделения обеспечивают оплату жалования и пенсий депутатам, а также окладов их сотрудников и функционеров.

ции (механизм четвертей), Великобритания (45 % кредитов перед первым апреля, а сальдо в июле), Арабской Республике Египет (депозит в банке, выбранном Бюро Собрания) и Дании (прямое сокращение объема при национальном банке).

Для Второй палаты Нидерландов министр внутренних дел получает ежемесячно вычет из оплат, сделанных в предыдущий месяц и просьбу на одобрение расходов, предусмотренных на следующий месяц с учетом определенных нужд.

В Финляндии необходимые суммы выплачиваются со дня на день Государственным казначеем в специальный счет парламента.

В Федеративной Республике Германии фонды, предназначенные для расходов парламента, переводятся ежемесячно в федеральную кассу, но парламентарская администрация должна рассчитать за два месяца раньше необходимые фонды на каждый месячный период.

В Тайланде расходы, как и в других местах, покрываются бюджетом, но для некоторых расходов, например, участие в межпарламентарском союзе, все члены парламента переводят годовую контрибуцию национальной группе Тайланда. Также годичный фонд даров и пособий снабжается членами парламента.

В Японии президент палаты обосновывает программу выплат на каждый квартал года и дает распоряжение казначею на ее выполнение с одобрения министров финансов. Казначей, в рамках программы выплат, оплачивает чеки банка Японии в качестве плательщика.

#### Разновидности оплаты

Всобщее говоря, казначей должен перед оплатой, в полном смысле этого слова, проверить все расходные документы (решения, свидетельства о проделанной работе, векселя, счета и т.п.)

Ответы выявляют только редкие исключения: Канада, где казначей не контролирует закупки, но, очевидно, только расходы, проверяя, являются ли достаточными фонды.

В плане материальном, методами оплаты в порядке уменьшения их значимости и частоты применения являются следующие методы:

- почтовые или банковские переводы денежных сумм;
- почтовые или банковские чеки;
- золото, серебро.

Но, как обычно, эта общая классификация маскирует очень различные ситуации.

Евросовет, обычно, применяет переводы денежных сумм.

В Федеративной Республике Германии преобладают переводы денежных сумм и чеки, оплаты золотом и серебром составляют только 10 % от общей массы.

В Греции выплаты наличными деньгами по классификации стоят впереди оплат чеками.

#### Людские и материальные средства

Людские и материальные средства управления, находящиеся в распоряжении казначей, очень различные по объему работы и методам, используемых для ее выполнения.

Канада кажется имеет лучше всего развитую службу (25 человеко-лет) и Тайланд отмечает значительное развитие кадров в течение последних лет.

В нескольких парламентах прибегают к вычислительным машинам: Канада, Франция, Япония. Иногда эта вычислительная машина принадлежит внешней администрации, как в Израиле, где Кнессет использует вычислительную машину Министерства финансов.

Другие страны, как Дания и Пакистан, не используют вычислительных машин.

В Египте Собрание народа не располагает вычислительной машиной, но использует счетные машинки. Однако, иногда, Собрание использует счетные машинки, находящиеся в ведении центральной руководящей структуры по мобилизации и статистическим данным или в других учреждениях.

Участие внешних органов отмечается в нескольких странах. В двух случаях речь идет о национальных органах, потому что в Индии, банк Индии выполняет функции казначей (только одни небольшие суммы были выплачены в парламенте кассиром Совета штатов), тогда как секретариат Народной палаты обеспечивает выплату заработной платы и жалованья персоналу. В Федеративной Республике Германии во всех выплатах участвует федеральная касса.

В Евросовете прибегнули к частному банку, который имеет кассовое окошечко в помещениях Собрания.

Было отмечено, что в Японии казначей оплачивает чеки банка Японии.

#### Поручительство казначей

Персонал, который обеспечивает функционирование денежных средств, не должен представлять частные гарантии типа поручительства. Исключениями этой общей ситуации являются:

- в Египте поручительство казначей гарантировано фондом правительственного страхования, предоставляющего лицам, отвечающим за государст-

венные денежные средства, гарантию, соответствующую размеру используемых фондов. Членство в этом фонде является обязательным, когда служебное время казначей, рассчитанное на базе его прав на пенсию, не превышает 15 лет;

- во Франции один только казначей должен предоставлять поручительство. В действительности, речь идет о членстве, с уплатой членских взносов, в обществе взаимного поручительства государственных бухгалтеров;

- в Индии, в Собрании народа гарантии реализуются для управления фондами путем принятия страхового полиса, заключенного контрактом с компанией, занимающейся страхованием жизни;

в Совете штатов имеется гарантийный вклад, сделанный кассирами, которые, как только что видели, осуществляют выплаты только небольших сумм;

- в Пакистане кассир должен представить гарантию надежности.

### III. КОНТРОЛЬ БЮДЖЕТА

В большинстве случаев руководящие структуры, которые контролируют бюджет, принадлежат только парламенту. Различия не столь уж резко выражены.

В Бельгии в Палате представителей контроль осуществляется Расчетной комиссией, которая, в действительности, действует в качестве "Расчетной палаты" как внутренняя структура Палаты. В Сенате Расчетная комиссия заменена Бюро этого Собрания.

В Дании счета Фолькетинга контролируются по решению самого парламента, а не по инициативе центральных руководящих структур контроля государственных счетов. Ни одна комиссия Собрания не занимается контролем счетов парламента, который не имеет службы, предусмотренной для этого. Вот почему Комиссия регламента назначает контролера, который приступает к этому контролю.

В Финляндии президент, бюро, административный директор и директор бухгалтерии осуществляют контроль расходов. Более того, парламент избирает ежегодно трех проверяющих счета, которые сами из своего состава избирают другого, который является профессионалом.

Во Франции система идентична в Национальном собрании и в Сенате: руководящие структуры, занимающиеся контролем бюджета, с одной стороны, это квестеры, которые представляют доклад в соответствии с каждым финансовым исполнением и, с другой стороны, специальная комиссия, составленная из парламентариев, представляющих все политические фракции пропорционально их значению. Наконец, комиссия Собрания и комиссия Сената очищают счет квестерам от их управления или дают отчет своим обозревателям соответственно либо в Национальном собрании, либо для Сената в парламенте.

В Индии контроль бюджета осуществляется под руководством Генерального секретаря каждой палаты, когда проведены детальные проверки в Палате народа и в Совете штатов соответственно службой выплат и расчетов каждой палаты.

В Арабской Республике Египет "Собрание занимается своей бухгалтерией и в этой области оно не подвержено контролю никакой другой власти" - так сказано в статье 348 регламента этого Собрания. Этот же регламент в своей статье 349 гласит, что "бюро Собрания учреждает окончательный учет в конце финансового года. Президент его передает затем в расчетную комиссию (Комиссию плана и бюджета) с тем, чтобы она его изучила и чтобы сделала доклад по поводу этого учета для представления собранию".

В Объединенном Королевстве руководящие структуры, которые в каждой палате вырабатывают оценки расходов и делают расчеты, также являются ответственными за административный контроль расходов.

В Югославии административная комиссия Скупщины СФРЮ, состоящая из представителей обеих палат, контролирует использование кредитов, предназначенных для бюджета федерации с названием Скупщина. Это комиссия делает доклад о своей деятельности обеим палатам Скупщины СФРЮ.

В других парламентах руководящие структуры, которые контролируют бюджет, исключительно принадлежат парламенту или полностью вне парламента.

Нужно было отнести Палату общин Канады к классификации этой второй категории, хотя при первом взгляде, этот выбор не покажется очевидным. Действительно, Палата общин располагает естественно властью полного контроля финансов государства. Более того, Генеральный Аудитор, который является высокопоставленным функционером парламента, проверяет счета министерств и всех государственных органов с целью представить по этому поводу доклад в Палате общин. Но существует внешнее участие: со стороны Совета казначея и Министерства снабжения и служб. Эти органы, находящиеся вне парламента, участвуют в контроле расходов.

В Австрии функционер, ответственный за контроль, имеет статут, аналогичный статуту Генерального Аудитора в Канаде. Евросовет имеет также смешанный контроль, так как это по его докладу Сводная Комиссия по государственным счетам рассматривает расходы и определяет, не превышает ли значительно общая сумма или же она меньше той суммы, которая была разрешена.

Ситуация похожа в Израиле в той мере, что государственный контролер также имеет некоторую самостоятельность. Годовой доклад государственного контролера изучается комиссией Кнессета, на который возложена задача контроля государства.

В Пакистане смешанный характер контрольного органа является косвенным. Действительно, если комиссия финансов является компетентным институтом в этой области, то министр финансов принадлежит к этой комиссии. Наконец, бюджет, управляемый Главным казначеем, является предметом детального контроля со стороны контролера и казначея, назначенных Главным казначеем.

В Нидерландах органы, ответственные за контроль бюджета, являются бюро обеих палат, министр внутренних дел и Расчетная палата.

В следующих странах бюджет парламента является предметом контро-

ля, обеспечиваемого руководящими структурами, которые в основном находятся вне этих парламентов.

В Греции это Расчетная палата, которая осуществляет этот контроль через посредничество инспектора финансового контроля.

В Японии министр финансов контролирует исполнение бюджета, а Расчетная палата осуществляет проверку счетов.

В Федеративной Республике Германии Расчетная федеральная палата, члены которой пользуются юридической независимостью, контролирует бухгалтерию, а также рентабельность и регулярность управления бюджетных кредитов и экономического управления. Расчетная федеральная палата является федеральной высшей независимой властью, которая подчиняется только закону. Предварительная служба контроля была создана в парламентских администрациях, а также во всех других федеральных администрациях. В своей контрольной деятельности эта служба следует только инструкциям, полученных Расчетной федеральной палатой. Контроль может быть осуществлен во время исполнения бюджета и во всех случаях в конце бюджетного года. Он составляет предварительную фазу контроля Расчетной федеральной палатой или финальную фазу, если палата соответственно ограничивает свой контроль.

В Тайланде несколько органов принимают участие в контроле бюджета парламента:

- Национальное бюро парламента и министр финансов имеют полномочия контролировать расходы государства, включая расходы Национального собрания так, чтобы эти расходы находились в соответствии с бюджетом, проголосованным парламентом;

- Национальный расчетный совет проверяет различные расходы государства, включая расходы Национального собрания, чтобы убедиться, что все расходы осуществляются в соответствии с регламентами и принципами, установленными министром финансов или Бюро государственного бюджета.

#### Средства контроля по персоналу и материальной части

Административные средства, которыми располагают компетентные руководящие структуры для контролирования бюджета, обычно ограничены; а именно: личный состав, используемый для этой цели, невелик.

Когда контроль обеспечивается руководящими инстанциями, принадлежащими парламенту, то, очевидно, легче узнать количество и квалификацию контролеров. В Канаде функционерами, которые в Палате общин предложены для администрации и контроля бюджета под присмотром Президента, является секретарь Палаты, а также три директора. Участвуют в этом деле также

начальник финансовых служб и начальники различных служб или отделений. С другой стороны, также используются некоторые внешние службы; речь идет о службах, которых используют все министерства и органы федерального правительства: Генеральный Аудитор, Совет казначея и Министерство снабжения и служб.

В Федеративной Республике Германии служба предварительного контроля Федерального сейма состоит из функционера первой категории, пяти контролеров второй категории и секретаря. В Федеральном совете эти задачи возложены на функционера второй категории. Вне парламента Федеральная расчетная палата обеспечивает контроль всего управления бюджетными кредитами и экономического управления федерации, включая и ее государственные предприятия и учреждения. Кроме того, эта Палата имеет совещательную функцию.

В Израиле контрольный орган Кнессета имеет только личного секретаря. Хотя Бюро государственного контрольного органа включает около 500 специалистов и административных служащих, оно довольно редко рассматривает вопросы управления Кнессета; Бюро это делает только по просьбе Президента Палаты.

В следующих парламентах внутренний контроль обеспечивается таким образом:

В Бельгии службы квестуры исполняют бюджет под руководством квестеров, тогда как служба бухгалтерии проверяет расходы на предмет их соответствия бюджету.

В Дании сегодняшний контрольный орган Фолькетинга находится на университетском уровне и может призывать необходимый персонал в силу предыдущих соглашений с "президиумом" Фолькетинга.

В Евросовете уполномоченные контроля за счетами получают помощь со стороны финансового контролера Генерального секретаря.

В Финляндии весь личный персонал парламента, если нужно, находится в распоряжении органов контроля.

Во Франции используемые административные средства в Национальном собрании и в Сенате являются подобными. Квестеры прибегают к службам квестуры, с одной стороны, и, с другой стороны, специальная комиссия с задачей проверки и выверке счетов Национального собрания имеет секретариат, утвержденный директором службы финансовых дел и получающий помощь заведующего. Эти два человека имеют высшее образование. Наконец, президент комиссии по проверке и выверке счетов в Собрании имеет секретаря на полный рабочий день.

В Пакистане комиссия финансов не имеет специального для этих целей персонала. Генеральный секретарь Совета является секретарем комиссии; ему помогает косекретарь, заместитель секретаря и директор бухгалтерии и бюджета, который в свою очередь имеет помощника, кассира и двух функционеров.

В Арабской Республике Египет секретариат финансовых и административных дел занимается исполнением и проверкой претворения в жизнь процедур и финансовых и расчетных правил. Секретарь директора финансовых и расчетных дел и главный контролер руководят этим секретариатом. Директор службы административных и финансовых исследований, который принадлежит к бюро Генерального секретаря, проверяет все оправдательные документы и бухгалтерские книги парламента как в плане финансовом, так и в плане решений Собрания; он проверяет одновременно окончательные счета Собрания и специальные счета. Эти функционеры имеют университетские дипломы по праву и бухгалтерскому делу. Им помогают сотрудники, квалификация которых чуть ниже и соответствует характеру и ответственности их должности.

В Японии Расчетная палата состоит из Совета расчетных уполномоченных, который включает трех расчетных уполномоченных и Генеральное административное бюро. Генеральное административное бюро включает под руководством Генерального секретаря секретариат Генерального секретаря и пять отделений. Для сведения указывается, что Расчетная палата имела на 1977 налоговый год 1220 регулярных сотрудников.

#### Исполнение контроля

Почти во всех парламентах контроль осуществляется одновременно во время исполнения бюджета и после него. Одно только Национальное собрание Тайланда указывает, что контроль выполняется исключительно после исполнения бюджета.

Хотя ответы Канады и Федеративной Республики Германии имеют нюансы, то конкретно они не составляют исключений:

В Канаде по сути контроль относится к разряду похвастности и выполняется после исполнения бюджета, но проверки осуществляются во время обработки расходов для того, чтобы обязательства по вкладам и выплаты не превышали границ бюджета.

Также обстоит дело в Федеративной Республике Германии, где если принципиально нет контроля до конца бюджетного исполнения, то службы предварительного контроля могут приступить к нему в случае мероприятий, имеющих финансовые последствия.

В Японии контроль регистрирует совокупность бюджетных данных заключения контрактов по выплатам.

Этот контроль может определяться как по уровню точности, так и по своевременности расхода. Исключения: Кнессет Израиля и Национальное собрание и Сенат Франции, в которых контроль не регистрирует вопросы своевременности. Французские квестеры несут ответственность за свою политику по расходам только перед Бюро Собрания.

В Объединенном Королевстве и в Тайланде контроль своевременности расхода представляется более важным. В Греции контроль чаще регистрирует сущность расхода.

Во всех парламентах возможности контроля включает опросы по документам и месту и все документы представляются в распоряжение органов контроля.

Контролеры могут ознакомиться с документами только на месте во Франции и в Объединенном Королевстве.

В Финляндии этот контроль может исполняться "в добром месте". В самом деле, он в основном регистрирует подлинные документы.

В Федеративной Республике Германии Федеральная расчетная палата вправе потребовать, чтобы ей передали документы, которые она находит необходимыми для выполнения своих задач.

Этот вопрос, очевидно, не без связи с публикацией, данной по контролю.

#### Решения, принимаемые контрольными органами

Контрольные органы бюджета парламентов обычно формулируют рекомендации. Чаще всего в практике проблемы представляются к разрешению путем переговоров. Так обстоит дело, в частности, в Сенате Пакистана и в Арабской Республике Египет.

В Австралии решения Генерального уполномоченного по расчетам и его сотрудников могут принимать форму устных или письменных опросов, адресованных службам, с обращением их внимания на нарушения правил и процедур Государственного казначейства.

В Дании и в Израиле замечания и, возможно, рекомендации контрольного органа адресуются президенту парламента.

В Египте служба финансового и административного управления представляет свои рекомендации Генеральному секретарю в письменной форме. Генеральный секретарь затем решает судьбу этих рекомендаций, приняв во внимание основной интерес административной и финансовой работы Собрания. Он стремится улучшить продуктивность работы, упростить процедуры,

а также достичь большей дисциплины и лучшей эффективности.

В Евросовете доклад Уполномоченного по расчетам адресуется Комитету министров.

В Финляндии проверяющие расчеты, избираемые парламентом, делают годовой доклад в парламенте. Их решения юридически являются рекомендациями. Принудительные решения могут быть приняты только парламентом или бюро.

Во Франции квестеры на предложение Генерального секретаря и казначея принимают решения, возможно, необходимые для того, чтобы расточительные службы соответствовали принятым правилам. Внимание квестеров также может быть привлечено специальной комиссией с задачей проводить проверки и выверку счетов; ежегодно комиссия после рассмотрения счетов предыдущего исполнения бюджета заслушивается квестерами. Наконец, комиссия имеет возможность предстать перед Собранием, но до настоящего момента не было необходимости в использовании этой процедуры.

В Японии Расчетная палата имеет следующие компетенции в зависимости от результатов проверки счетов:

- выражать свои взгляды и формулировать рекомендации;
- принимать решение об ответственности за оплату счетных агентов;
- потребовать дисциплинарные санкции.

В Федеративной Республике Германии службы предварительного контроля объединяют результат их проверок с критическими замечаниями, которые вручаются парламентской администрацией, имеющей к этому отношение. Если между двумя сторонами согласия не было найдено, то службы предварительного контроля представляют результат их контроля Федеральной расчетной палате. Федеральная расчетная палата затем передаст доклад для сведения Федеральному сейму или Федеральному совету.

Если рекламации посчитались нужными, несмотря на эту позицию и возможные переговоры, Федеральная расчетная палата могла бы их включить в свои годовые замечания по бюджету, которые она должна передать в Сейм и в Совет. В таком случае, Федеральный сейм, собранный на пленарное заседание, передал бы доклад своей бюджетной комиссии. После рассмотрения комиссия контроля расчетов представила бы в бюджетную комиссию, выступающую в качестве ее подкомиссии, предложение с просьбой о резолюции для созыва пленарного заседания Сейма. Также на пленарном заседании такие замечания рассматривались бы Федеральным советом. До настоящего времени речь идет о теоретических предположениях.

В Объединенном Королевстве генеральный контролер и аудитор расчетов публикует доклад; он может представить свои рекомендации в комиссию общественных расходов Палаты общин.

В Югославии в случае неудачного зачета расходов, служба контроля счетов правительства может дать распоряжение, чтобы плохо используемые фонды были возвращены в бюджет федерации.

#### Об огласке докладов контрольных руководящих структур

Огласка, когда она существует по этим решениям, принятым контрольными органами, приобретает различные формы.

Она не существует в Дании и в Израиле. Ситуация в Бельгии подобна, так как огласка по возможным санкциям замкнулась бы на органы, которые высказали их.

Огласка остается ограниченной в Греции, где любое решение просто передается в Министерство финансов и в парламент. Также ограничена огласка в Тайланде в некоторых случаях и, впрочем, в Евросовете, где выверенные счета передаются только парламентскому Собранию. Во Франции огласка возможно имеет место только по мере того, как специальная комиссия по проверке и выверке счетов представит их на рассмотрение Собранию и, если Собрание их обсудит на открытом заседании, что не случилось до настоящего момента.

В Египте регламент Собрания предусматривает, что в конце налогового года бюро Собрания определяет конечные расчеты и которые затем пересылаются президентом Собрания в комиссию бюджета и плана, которая после изучения делает доклад в Собрании. Президент Собрания может, со своей стороны, потребовать у директора Центрального расчетного офиса выделения любого человека, находящегося у него в подчинении, и ему поручить подготовить для него доклад о методах исполнения бюджета. В том и в другом случаях Собрание является компетентным, чтобы рассмотреть эти доклады на открытом заседании и принять любое решение в их отношении, так как эти доклады рассматриваются как документы, относящиеся исключительно к парламентской процедуре.

Эта огласка несколько растянута в Австралии, где доклады Генерального уполномоченного по расчетам представляются в парламент и печатаются в качестве парламентских документов, то есть они находятся в распоряжении общественности.

В Австрии служба, ответственная за контроль счетов, представляет годовой доклад о своей деятельности в Национальный совет и этот доклад публикуется.

В Канаде доклад Генерального Аудитора является публичным документом, который пресса, радио и телевидение могут рассматривать.

В Финляндии не являются секретными рекомендации по проверкам.

В Японии Расчетная палата делает доклад по проверке счетов, который является годовым и его представляет правительству. Правительство выносит этот доклад на Сейм.

В Федеративной Республике Германии годовое краткое изложение результатов контроля, выполненного Федеральной расчетной палатой, передается гласности в качестве брошюры Федерального сейма и Федерального совета.

В Объединенном Королевстве расчетная комиссия, рассмотрев рекомендации контрольного органа и аудитора государственных счетов, может им предоставить большее внимание, внося их в свой доклад.

#### Санкции на расчетные ошибки

Нужно хорошо подчеркнуть теоретический характер высказывания по санкциям. Будь они или нет формально предусмотрены, никогда не следует их применять. Когда тексты их предусматривают, то они носят дисциплинарный, штрафной и уголовный характер.

Санкции могут явиться результатом либо частных мер парламента, либо мер, применяемых ко всем функционерам, либо еще из Уголовного кодекса для всех граждан, и который в действительности является "Общим правом".

В первую категорию входят:

- Бельгия. Если ошибки или нерегулярности были констатированы, то дисциплинарные санкции могли бы быть применены в отношении провинившихся агентов либо Коллегией квестеров, либо Бюро по предложению Коллегии квестеров.

- Канада. Секретарь имеет полномочия принимать меры дисциплинарного порядка в отношении служащих с тем, чтобы удостовериться в применении коррективных мер, предпринятых для исключения послаблений или отмеченных ошибок.

- Евросовет. Дисциплинарные меры могут быть приняты в соответствии с регламентами о положении агентов.

- Федеративная Республика Германия. Ни службы предварительного контроля, ни Федеральная расчетная палата не имеют права применять санкции. Президенты Федерального сейма или Федерального совета, однако, могут начать дисциплинарные или уголовные процедуры в результате критики, сведений о контроле и замечаний по контролю. Также они могут потребовать возмещения убытков.

- Тайланд. Внутренние дисциплинарные санкции могут варьироваться от присмотра до увольнения с применением сокращения зарплаты, отсрочки повышения по службе и отправки на пенсию. Санкции за плохое финансовое управление предусматривают, что в случае виновности функционера в выполнении своей задачи, его заработная плата может быть сокращена для оплаты суммы издержки, если издержка не является значительной и если уголовные санкции к нему не предъявляются.

- Ирландия. Дисциплинарные санкции могли бы дополняться уголовными наказаниями.

Нужно заметить, что помимо этих санкций внутреннего характера государственное воздействие (применение Уголовного кодекса) может сыграть свою роль. Некоторые страны на это четко указывали: Бельгия, Канада, Ирландия, Федеративная Республика Германия, Тайланд и Югославия.

Во вторую категорию, где к государственным функционерам применяются дисциплинарные меры, входят:

- Объединенное Королевство. Генеральный секретарь каждой Палаты отвечает за бюджет и как каждое ответственное лицо за бюджет своего министерства отвечает персонально за финансовую честность своих служб.

- Австралия. Частные законодательные положения предусматривают, что санкции могут применяться по отношению к членам персонала, которые нарушили закон; эти санкции вытекают из статуса с Государственной администрации, из закона о проверке расчетов и из Уголовного кодекса.

Наконец, ссылка на меры общего права явилась бы решением, принадлежащим Индии и Пакистану.

В Кнессете Израйля нет прямых санкций. В случае очевидного нарушения дисциплины президент имеет неограниченную власть для вынесения дела перед судом в соответствии с законом о государственной службе. Этот суд может подвергать наказанию максимально до увольнения. В случае уголовного проступка президент передает дело в полицию.

В Японии, когда Расчетная палата требует санкций, лицо, которое имеет на это полномочия, принимает меры в соответствии с законом. Когда имеет место преступление или проступок, требующий наказания, Расчетная палата официально уведомляет прокуратуру об этом деле. Нет финансовой санкции.

Францию нужно было бы отнести к первой группе, но ее ответ приводит к различию ответственности политических деятелей и ответственности функционеров.

Распорядители Национального собрания и Сената являются квестерами и их ответственность, главным образом, политического порядка и их руководство может быть упомянуто либо перед Бюро, так как квестеры действуют под его высокой властью, либо перед Собранием (Национальное собрание) или президентом (Сенат).

Счетовод, то есть казначей, подвергается дисциплинарным правилам корпуса функционеров. Эти правила усугубляются для "плательщиков", к которым могут применяться финансовые санкции, но только в рамках деятельности, за которую они персонально отвечают, то есть по их качеству держателя государственных доходов.

### ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

В соответствии с этим исследованием хорошо видно, что руководители высшего уровня управления парламентов располагают постоянными структурами, позволяющими обеспечить точно и эффективно обоснование бюджета, его исполнение и его контроль.

Удовлетворительное использование кредитов, их ограничение на действительно нужные расходы для хорошего функционирования парламентов является тем необходимым, пока эти ресурсы, как и для других государственных администраций, будут поступать из общественных фондов за счет налогоплательщиков. Это происхождение кредитов составляет дополнительный мотив исключения расходов, необходимость которых совершенно не очевидна, так как налогоплательщики рискнули бы дать почувствовать свое недовольство во время выборов, если бы у них было впечатление, что депутаты терпят разбазаривание средств в своем деле.

Для важных проблем выбор принадлежит политической власти. Но когда речь идет о делах менее значительных, члены Собраний имеют тенденцию принять в них участие, когда они их интересуют особенно, отношение очень понятное, поскольку речь идет о делах, которые их прямо касаются. Канада отметила, что обоснование бюджета с недавних пор осуществляется в союзе с парламентариями и что таким образом был испытан хозяйственный бюджетный год, имеющий значение примера для исполнительной власти. Эта же процедура применялась долгое время в парламентах, в которых есть квестеры, очень знающие нужды своих коллег.

Во всех случаях Генеральные секретари несут особую ответственность в подготовке решений, когда нужно оценить расход как можно точнее и выявить реальные выгоды и недостатки проекта. Они первые должны будут оценить полезность предложений с финансовыми последствиями, проявляя должное внимание и благопристойность, надлежащие парламентской администрации, не забывая о специальных требованиях экономии, которые только что были названы. Но самое эффективное усилие, в действительности, направлено на многочисленные ежедневные расходы. Частый пересмотр рутинных денежных почтовых корреспонденций, постоянное ограничение небольших новых расходов в конце концов позволяют получить серию минимальных сбережений, сумма которых в конце года не будет такой уж незначительной.

Эта забота о хорошем управлении может иметь такой естественный вид, что нет нужды это отмечать больше.

Главнее финансовая самостоятельность, поскольку она обуславли-

вадет независимость парламентов. Исполнительный орган, имеющий власть, чтобы лишить парламент ресурсов, имел бы также власть, чтобы тормозить его работу. В нормальный период риск не существовал бы. Но институты учреждены также, чтобы дать возможность преодолеть мучения и кризисы.

Эта самостоятельность предполагает:

- подготовку их бюджета присутствующими парламентскими руководящими структурами, при необходимости, внешними руководящими инстанциями (Министерство финансов, широкие контрольные органы государства), однако ведущее положение принадлежит первым;
- голосование этого бюджета самим парламентом;
- насущную обязанность для Министерства финансов регулярно давать кредиты в распоряжение парламента и оставлять его ответственным лицам право использовать эти кредиты в соответствии с проголосованным бюджетом.

Замечательно отметить, что в действительности различные парламенты уже пользуются этой самостоятельностью или стремятся ее получить. Недавнее развитие, отмеченное в Великобритании является примером поиска лучшей процедуры бюджетной подготовки путем акцентированного участия руководящих структур парламента.

Переп тем, как закончить, редактор должен извиниться, что не направил глубже свое усилие на исследование. По размышлению, казалось, следовало описать процедуры каждого парламента, когда они представляли оригинальную особенность, даже небольшую в том, чтобы этот документ позволил дать достаточное представление о различных применяемых решениях.

Речь не идет, чтобы дать примеры для выбора, но чтобы доставить привилегированным читателям, которыми являются Генеральные секретари, сюжет для размышления по улучшению процедур их парламента. Если это так, редакция этого доклада будет полезна не только для его автора и для всех Генеральных секретарей, которые потрудились ответить с большим старанием на анкету, которая была им адресована, но и для всех тех, у кого хватит мужества прочитать этот трудный текст.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение ..... 3  
I. Подготовка бюджета парламентов ..... 5  
II. Исполнение бюджета парламентов ..... 21  
III. Контроль бюджета ..... 32  
Заключительные замечания ..... 43