

Публичные (государственные) финансы: особенности процесса конституционализации в эпоху глобализации



Н.С. Крылова

ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук. Адрес: Российская Федерация, 119991, Москва, ул. Знаменка, 10. E-mail: ninelkrylova@mail.ru



Аннотация

Предмет исследования — процессы конституционализации и институционализации публичных (государственных) финансов. Деятельность современного государства в сфере регулирования финансовых и бюджетных отношений, использования и расходования денежных средств осуществляется в конституционно-правовых формах. Фундаментальные принципы закреплены в конституциях большинства стран. Конституционализация финансово-бюджетного регулирования — исторический процесс. Ее итогом явилось установление принципиально новых правил и норм организации и функционирования государства. Она знаменовала переход от абсолютизма к системе конституционного (ограниченного) правления. Процесс конституционализации выявил тенденцию к расширению рамок конституционного регулирования финансовых отношений. Некоторые конституции называют сегодня «финансовыми» или «налоговыми» (ФРГ, Швейцария). Конституционализация — непрерывный процесс. Вместе с тем в нем отмечается неравномерность конституционного развития отдельных стран. Она проявляется как в воплощении фундаментальных принципов в текстах конституции, так и в их реализации деятельности органов государства. Особенности характеризует процесс конституционализации в России. Тенденция к интернационализации (глобализации) приобретает универсальный характер. В сфере финансового регулирования она проявляется в разнообразных формах. Прежде всего это рост роли международных и наднациональных финансовых стандартов. Интернационализация влияет также на механизмы и институты взаимодействия международных объединений и национальных государств. Наиболее яркий пример воздействия глобализации на сферу бюджетного урегулирования — Европейский союз. Общая эволюция объединения идет в направлении постоянного расширения сферы его деятельности в этой области. В ЕС создана собственная бюджетная система. Договоры о ЕС и функционировании ЕС содержат подробный перечень общих и специальных принципов, определяющих деятельность в бюджетной сфере. Новая тенденция к расширению сферы бюджетного регулирования проявилась в реорганизации финансового механизма объединения в 2012 г. и в установлении в Фискальном пакте «бюджетного правила» — принципа сбалансированного бюджета. Это правило перенесено в конституционное право некоторых стран-членов ЕС.



Ключевые слова

публичные финансы, бюджет, налоги, конституция, конституционализация, интернационализация, глобализация, принципы, институты бюджетного регулирования.

Библиографическое описание: Крылова Н.С. Публичные (государственные) финансы: особенности процесса конституционализации в эпоху глобализации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 175–192.

УДК:342

DOI: 10.17323/2072-8166.2018.1.175.192

Конституционализация общественных отношений — тема, привлекающая пристальное внимание юридической науки, в том числе и отечественной¹. Составной частью этой общей проблемы является конституционализация отношений в сфере управления публичными (государственными) финансами. Под «финансами» понимают денежные ресурсы государства. Финансовые отношения и соответственно финансовая деятельность государства — это деятельность, связанная с обеспечением государства денежными ресурсами. Ключевые направления этой деятельности — сбор, распределение, использование и расходование денежных средств. Таким образом, сфера управления публичными финансами охватывает бюджетную систему, налогообложение, контроль над расходами государственных средств.

Современное государство — конституционное и правовое. Вся его деятельность, в том числе и финансовая, осуществляется в правовых формах. В конституционном праве прочно утвердились фундаментальные базовые принципы, в соответствии с которыми государство осуществляет деятельность в области установления, изменения и отмены налогов. Максимой конституционного права стал принцип, согласно которому ни один налог не может быть установлен без одобрения высшего законодательного органа страны. То же относится к порядку утверждения основного закона о финансах — бюджета.

Закрепление в конституционном праве принципов управления публичными финансами явилось результатом длительной исторической эволюции. Начавшаяся несколько веков назад эпоха конституционализма открыла новую эру развития общества — Новое время. В рассматриваемой нами сфере общественных отношений конституционализм знаменовал переход от абсолютизма с присущим ему произволом и неограниченной властью абсолютного монарха к конституционному (ограниченному) правлению. Установле-

¹ Методология современного конституционализма: конституционализация позитивного права; конституционная аксиология пропорциональности. СПб., 2017. С. 343.

ние правовых пределов и границ полномочий высших органов государства в решении вопросов налогообложения и расходования государственных средств решало принципиальный вопрос о «власти кошелька».

Конституционализм означал, по существу, установление принципиально новых — правовых правил и норм ведения финансовых дел государства. Первый в истории конституционализма прецедент, повлекший передачу высшему представительному органу страны «власть кошелька», был создан в период радикальных изменений государственного строя Англии в конце XVII века. Билль о правах (1689) установил: ни один налог и ни один сбор не может быть установлен без согласия парламента и никакое расходование государственных средств невозможно без его одобрения. Заметим, что в то время не существовало понятия конституции в современном смысле слова. Обращает на себя внимание и тот факт, что впервые рассматриваемый принцип был сформирован в стране, в которой никогда не было писаной конституции². Тем не менее Билль о правах, законодательно закрепивший новые принципы и правила, по своему содержанию представлял собой акт конституционного значения. Он продолжает сохранять юридическую силу как часть неконсолидированной Конституции.

Законодательное урегулирование Англией финансовых отношений явилось важным конституционным прецедентом, если под конституцией понимать не только письменный документ, а систему фундаментальных законов и принципов управления, а под конституционализмом — приверженность к соблюдению конституционных принципов управления.

Англия послужила образцом для конституционализации финансового урегулирования в других странах. Правда, потребовалось не менее 100 лет, чтобы сформированные в ее законодательстве принципы были зафиксированы в конституциях других стран. Первая писаная конституция — США (1787) — включила принцип обязательного законодательного утверждения Конгрессом всех законопроектов о доходах, а также принцип законодательного оформления государственных расходов. Принцип приоритета высшего представительного и законодательного органа в решении вопросов налогообложения и контроля над расходованием государственных средств был закреплен приблизительно в те же годы во Франции в Декларации прав человека и гражданина (1789). Этот документ до сих пор сохраняет юридическую силу.

Вся последующее развитие в рассматриваемой области отмечено общей тенденцией, свидетельствующей о расширении объема конституционного регулирования деятельности государства в бюджетно-налоговой сфере.

² Если не считать действовавшего в Английской Республике «Орудия управления» (1654–1660 гг.).

Если старые конституции были весьма немногословны в изложении рассматриваемых вопросов, то в современном конституционном праве выделилась целая система принципов, норм и институтов, посвященных детальному урегулированию финансовых отношений. Это касается не только фундаментальных принципов о порядке установления налогов и расходования средств государственного бюджета. Во многих конституциях содержатся статьи, закрепляющие общепризнанные принципы налогообложения (всеобщность, равенство, справедливость, соразмерность, справедливое налоговое бремя, платежеспособность и пр.)³. В них включены положения, определяющие правила исчисления налогов, их распределения, налоговой компетенции органов государственного управления.

Детально урегулирована современными конституциями деятельность государства, касающаяся принятия основного финансового закона страны — бюджета. Конституции устанавливают принципы сбалансированности, полноты, стабильности и прозрачности бюджета, а также правила внесения, рассмотрения и утверждения бюджетного законопроекта парламентом. Значительное место в конституциях отводится положениям об организации и функционировании механизма контроля над расходованием средств государственного бюджета. Сегодня некоторые конституции называют «финансовыми» или «налоговыми» из-за внимания, которое уделяется в них изложению вопросов финансового, бюджетного и налогового регулирования (чаще всего эта характеристика относится к конституциям Швейцарии и Германии).

Процесс конституционализации управления публичными финансами означает не только закрепление в конституциях фундаментальных принципов бюджетно-налоговой деятельности государств и их возведение в ранг конституционных, но и их воплощение и реализация в деятельности государственных органов. Конституционализация финансового регулирования имеет характер непрерывного процесса. Общая тенденция идет к расширению рамок конституционной регламентации рассматриваемых отношений. Вместе с тем в этом процессе наблюдается значительная неравномерность. Она проявляется как в конституционно-правовом воплощении фундаментальных принципов финансовых отношений в высших законах государств, так и в их реализации в деятельности органов государства.

Рассматривая процесс конституционализации публичных финансов под этим углом зрения, можно провести классификацию государств. К первой группе можно отнести страны, конституции которых отличаются детальной регламентацией финансового и бюджетно-налогового регулирования, а практика государственных органов ориентирована на соблюдение провоз-

³ Подробнее об этом см.: Козырин А.Н. Характеристика основных финансовых институтов зарубежных стран / Финансовое право. М., 1996. С. 75–90.

глашенных основными законами принципов. В качестве примеров назовем Германию и Швейцарию.

Другую группу составляют страны, конституции в которых довольно подробно регулируют вопросы бюджетно-налогового регулирования. Проблема состоит в практическом воплощении и реализации этих принципов. Все эти недостатки отчетливо выявились в годы глобального финансового кризиса (2008–2009). Целый ряд членов Европейского союза столкнулись с проблемами чрезмерного бюджетного дефицита, бесконтрольного роста государственного долга, угрозы дефолта. В число «проблемных» стран попали Греция, Ирландия, Испания, Португалия. Политика сокращения бюджетных расходов в социальной области вызвала массовые протесты. Финансовый кризис быстро перерастал в политический и конституционный конфликт, сопровождавшийся развитием политической нестабильности, ухудшением экономического положения и обострением социальных противоречий. Кризис выявил остроту проблемы реализации конституционных принципов сбалансированности бюджета, бюджетной дисциплины, надлежащего исполнения бюджета с целью обеспечения экономического роста, повышения занятости, социального согласия.

К третьей группе принадлежат страны, конституции которых не уделяют пристального внимания управлению публичными финансами, в частности, регламентации бюджетно-налоговых отношений. Особенно актуальны в них вопросы правоприменительной практики и соблюдения правовых принципов и правил в деятельности государственных органов.

Изучение конституционализации в государствах современного мира позволяет сделать вывод не только о неравномерности, но и о незавершенности процесса. Особенный интерес для нас в связи с этим имеет изучение особенностей процесса конституционализации управления публичными финансами в Российской Федерации.

Как известно, СССР в начале 1930-х годов провел радикальную экономическую реформу. Одним из ее результатов явилось утверждение централизованной плановой экономики. По существу речь шла об упразднении налогов и жесточайшей централизации финансовых ресурсов⁴. Более того, руководство страны исходило из идеи отмирания налогов. Программа КПСС 1961 г. намечала полную отмену налоговых платежей населения⁵.

Масштабная налоговая реформа в стране началась лишь в последнем десятилетии XX века. С 1993 г. в Российской Федерации действует новая Конституция. Объем регулирования в ней вопросов бюджетно-налоговых отношений стал более широким, чем во всех предыдущих конституциях. Однако

⁴ Юткина С.Т. Налоги и налогообложение. М., 1998. С. 17–18.

⁵ Налоги и налоговое право / под. ред. А.В. Брызгалова. М., 1977. С. 26.

и она уделила мало внимания детальному изложению конституционных основ регулирования финансовой деятельности государства. В ней отсутствуют развернутые положения о бюджетном процессе. Не совсем ясно различие между понятиями бюджета и закона о бюджете⁶. Открытым оказался вопрос о принципах налогообложения. Не содержит она и положений о порядке и принципах распределения налоговых доходов между федерацией и ее субъектами. Некоторые пробелы конституционного урегулирования были восполнены Налоговым и Бюджетным кодексами, принятыми в 1998 г.

Безусловно, принятие новой конституции и кодексов свидетельствовало о движении конституционно-правового развития страны в правильном направлении. Однако конституционализация, если понимать ее как включение фундаментальных принципов финансовой деятельности государства в конституционный текст, обеспечивает более высокую гарантию стабильности финансовой системы в целом. Конституция — основной источник правовой системы. Она обладает высшей юридической силой.

Особенности конституционной эволюции нашей страны и тот факт, что вопросы финансового урегулирования не нашли в действующей Конституции полного отражения, обусловили и другую характерную черту конституционализации России. Особенно активную роль в утверждении, развитии и практическом воплощении принципов бюджетно-налогового регулирования в этих условиях приобрела деятельность Конституционного Суда Российской Федерации (далее — КС РФ).

Следует отметить, что в отличие от некоторых зарубежных стран, в которых судебные органы конституционного контроля действуют много десятилетий, а иногда и столетий (США), КС РФ работает только с 1994 г. В стране тогда радикально перестраивалась система налогообложения, вводились неизвестные до этого виды налогов, формировалась новая система межбюджетных отношений и пр. Правовая система находилась в стадии становления и развития. В законы о налогах и сборах вносились многочисленные дополнения и изменения. Было издано множество подзаконных актов. Развитие налогового законодательства приобретало хаотичный и несистематизированный характер, страдало неполнотой, пробелами, противоречиями. В этих условиях обнаружилась острота проблемы конституционности действующих законов, их соответствия Конституции, устранения противоречий между Конституцией, законами и подзаконными актами, продвижение к единообразию в применении законодательства.

В такой обстановке постановления КС РФ по вопросам бюджетно-налогового регулирования имели принципиальное значение для последующей

⁶ Гришковец А.А. Федеральный бюджет: правовая форма и процедура принятия // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 6. С. 187–201.

конституционализации принципов и правил финансовой деятельности государства. КС РФ определил отсутствующее в Конституции содержание конституционного понятия «общие принципы налогообложения»; раскрыл смысл ключевого для системы налогообложения понятия «налоги и сборы»; разъяснил действие общих конституционных принципов равенства и обратной силы закона в области налогообложения. В его постановлениях содержится анализ конституционного понятия «законно установленных налогов»; обсуждаются вопросы разграничения налоговых полномочий между законодательными и исполнительными органами государственной власти, а также между федерацией и субъектами.

Публичные финансы приобрели особое место в общеэкономическом регулировании. С их помощью государство воздействует на развитие общества в различных сферах его жизни. Проблема стабильности финансовой системы становится одной из ключевых в обеспечении экономического роста, достижении целей социального развития, решении политических проблем. Конституционализация управления публичными финансами содействует подчинению финансовой деятельности государства правовым правилам, выработанным столетиями конституционной эволюции. Главная ее цель состоит в том, чтобы упрочить контроль над исполнением закона о государственном бюджете, не допускать чрезмерного дефицита бюджета, бесконтрольного роста государственных расходов, повысить степень стабильности финансовой системы в целом.

Проблема управления публичными финансами привлекает все большее внимание отечественных юристов. А.А. Гришковец ссылается на слова И.В. Фролова о том, что современная система исполнительной власти сводится к системе управления публичными финансами и их распределения⁷. «Кто наделен правом управлять публичными финансами, тот и есть власть»⁸. К этому справедливому замечанию можно добавить лишь, что по Конституции России государство является правовым, т.е. конституционным. Существенное значение в деятельности такого государства имеют конституционно-правовые принципы, в рамках которых осуществляется деятельность в сфере управления публичными финансами.

Следует отметить работы О.Н. Горбуновой, выступившей с идеей принятия закона «О финансах»⁹. Закон будет служить конституцией финансового права, в нем будут отражены принципы, категории, термины, на которых

⁷ Гришковец А.А. Указ. соч. С. 187.

⁸ Там же.

⁹ Горбунова О.Н. Проблемы закона о финансах и проект закона «О финансах» // Государство и право. 2017. № 5. С. 69–84.

строится финансовое законодательство¹⁰. Государство как организация публичной власти направляет потоки денежных средств из одной сферы в другую, аккумулирует и использует с целью выполнения своих задач и функций фонды денежных средств. В Законе «О финансах» должны быть закреплены принципы финансовой деятельности государства¹¹.

Автор называет проект доктринальным: он должен закреплять общие принципы функционирования финансовой системы и каждого ее института в целом. Урегулирование общих принципов функционирования финансовой системы страны собрано вместе. По мнению О.Н. Горбуновой, это даст возможность проследить основные прямые и обратные связи в процессе развития экономики через финансы на основе общих экономико-политических и правовых принципов. В законе закрепляются принципы, которые лежат в основе финансового законодательства и будут способствовать его системному развитию, обеспечивать систему прямых и обратных связей в финансовой деятельности государства, содействовать мониторингу этой деятельности. В общей части закона предлагается закрепить основополагающие принципы финансовой деятельности государства (приоритет представительной власти, принцип федерализма, определение бюджетного процесса, сбалансированность бюджета, его прозрачность, определение финансового контроля и др.). В особенной части — закрепить нормы, понятия и принципы, которые обязательны для бюджетной деятельности государства, но которые не закреплены в общей части, а выносятся в приложения (статьи, касающиеся доходов и расходов, строгая регламентация порядка внесения изменений по доходам и расходам, определение условий выделения ассигнований и др.). Здесь же должны быть закреплены принципы налогообложения — стабильность, всеобщность, справедливость. В разделе о государственных расходах предлагается зафиксировать принцип целевого расходования средств, правила расходования государственных средств и пр.¹²

О росте интереса к правовым проблемам управления публичными финансами свидетельствуют опубликованные в последние годы исследования известных в стране специалистов по финансовому праву. Традиционно наука финансового права не уделяла большого внимания изучению конституционного регулирования финансовых отношений. Специалисты по финансовому праву видели свою цель в определении места конституции в регулировании финансовых отношений. Детальное же рассмотрение всех этих вопросов оставалось юристам-конституционалистам. Действительно, если смотреть на финансовое право через призму конституционного права, легко увидеть,

¹⁰ Там же. С. 72.

¹¹ Там же. С. 73.

¹² Подробнее см.: Там же. С. 69–84.

что значительная часть регулируемых им отношений находится в сфере действия норм конституционного права. Это относится, в частности, к правилам и принципам бюджетного процесса (разработка бюджета, внесение и рассмотрение проекта закона о бюджете в соответствии с установленными конституциями нормами законодательного процесса; порядок внесения изменений в закон о бюджете и др.). К области урегулирования бюджетных отношений относится принцип, по которому ответственность за исполнение основного финансового закона страны (закона о бюджете) возлагается на исполнительную власть (правительство) страны. Конституции определяют основные принципы и формы организации механизма специализированного контроля над расходованием бюджетных средств.

Внимание, которое специалисты по финансовому праву стали уделять управлению публичными финансами, свидетельствует об актуальности темы. По существу в этих работах говорится об укреплении правовых механизмов, которые способны служить общей цели усиления стабильности и эффективности финансовой системы в целом. Конституционализация управления публичными финансами — звено в этой системе.

Существенное влияние на процессы конституционализации публичных финансов оказывает глобализация. Процессы конституционализации дополняются процессами интернационализации. Тенденция к углублению интернационализации конституционного права имеет универсальный характер¹³. Проявляется этот процесс и в сфере финансового регулирования. Формы его выражения весьма разнообразны. Одна из важнейших — усиление в период глобализации влияния на развитие национальных финансовых, бюджетных и налоговых систем международных и международных региональных стандартов. Интернационализация ведет к усложнению соотношения национальных и наднациональных конституционно-правовых систем. Она серьезно влияет на механизм взаимодействия международных организаций и объединений и национальных государств, а также на институциональную структуру, компетенцию и функционирование органов государственной власти и управления в странах-членах международных региональных объединений.

Наиболее заметное влияние на процессы интернационализации конституционного права в рассматриваемой сфере общественных отношений оказал уникальный опыт гармонизации норм и правил финансового и бюджетного урегулирования в наиболее интегрированном международном региональном объединении — Европейском союзе (ЕС).

Общая эволюция идет в направлении расширения объема деятельности ЕС в сфере финансового и бюджетного регулирования. В ходе крупномас-

¹³ Интернационализация конституционного права: современные тенденции / под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. М., 2017. С. 222.

штабной финансовой реформы в 1970-х гг. в объединении была создана собственная бюджетная система. Факт создания правового института бюджета в международном объединении европейских государств был новым опытом конституционно-правового регулирования. Традиционно институт бюджета рассматривался как один из институтов национального конституционного права и все положения о нем включались в конституцию того или иного государства. Новая практика серьезно усложняла проблему соотношения национальных и наднациональных правовых систем. Одновременно она содействовала процессам интернационализации конституционного права в целом.

Тенденция к расширению сферы финансового регулирования нашла отражение в учредительных документах ЕС — Договоре о ЕС и Договоре о функционировании ЕС. Положения финансового характера можно найти практически во всех частях, разделах, главах этих актов. Как и конституции отдельных государств, названные Договоры определяют основы организации и деятельности объединения в сфере регулирования финансовых и бюджетных отношений.

В учредительных документах ЕС, как и в конституциях стран, содержится перечень принципов, составляющих основу деятельности Союза во всех сферах жизни объединения, в том числе и в области финансово-бюджетного регулирования. В Преамбуле Договора о ЕС сказано, в частности, о приверженности государств-членов таким универсальным ценностям, как принципы правового государства¹⁴. Существенное значение для деятельности ЕС в финансовой области имеет предусмотренный Договором о функционировании ЕС общий принцип, гласящий, что государства-члены координируют экономическую политику на условиях, предусмотренных Договором.

Как и в конституциях отдельных стран, в учредительные договоры включены также специальные принципы, имеющие прямое отношение к деятельности Союза в финансовой сфере. В разделе о целях и задачах Союза, его основных принципах и ценностях Договора о ЕС, где говорится о создании внутреннего рынка, определяется его цель. Внутренний рынок призван обеспечить устойчивое развитие Европы на основе сбалансированного экономического роста и стабильности цен (п. 3, 4 ст. 3).

О возрастающем внимании Союза к вопросам финансово-бюджетного регулирования можно судить по изменениям институциональной структуры объединения. В число основных институтов ЕС наряду с Европейским центральным банком включена Счетная палата. Детальные положения о ней содержатся в Договоре о функционировании ЕС.

¹⁴ Европейский Союз. основополагающие акты в редакции Лиссабонского Договора с комментариями / отв. ред. С.С. Кашкин. М., 2008. С. 166.

Договор о ЕС отделяет бюджетные полномочия Европейского парламента от его законодательной функции. Можно видеть в этом отражение интеграционных процессов в развитии конституционного права. Традиционным для внутригосударственного конституционного права было отнесение бюджетных полномочий к сфере законодательной функции представительного учреждения. Современные конституции выделяют бюджетную функцию как отдельную сферу его деятельности.

Учредительные документы ЕС, как и конституции большинства стран мира, выделяют раздел, в котором сгруппированы положения о бюджете, бюджетном процессе и отношениях Союза и его членов в ходе разработки, принятия и исполнения закона о бюджете. Все эти вопросы подробно излагаются в разделе втором «Финансовые положения» части VI «Институциональные и финансовые положения» Договора о функционировании ЕС. В этот же раздел включены правила порядка составления и принятия многолетнего финансового рамочного плана.

Раздел начинается с перечня основных принципов бюджетного процесса. Здесь воспроизведен традиционный набор основных правил бюджетного процесса, который был выработан в ходе многих десятилетий развития национальных конституционных систем. Это относится, в частности, к положениям, касающимся установления сроков рассмотрения и согласования бюджета между основными институтами Союза, требования включения в бюджет всех доходов и расходов Союза, правил расходования средств и пр. Процессы интернационализации конституционного права выразились в данном случае в том, что правила и принципы, выработанные на уровне национальных конституционных систем, были перенесены на уровень наднационального регулирования.

Однако в перечне имеются и новые принципы бюджетного процесса, выработке и закреплению которых в нормах наднационального права способствовала эпоха глобализации. Их рассмотрение заслуживает внимания, поскольку опыт интернационализации финансово-бюджетного регулирования может быть полезен для регулирования соответствующей группы общественных отношений на уровне национальных конституционных систем.

Договор о функционировании ЕС включает в число основных принципов бюджетного регулирования, наряду с принципом сбалансированности бюджета по доходам и расходам, требование поддержания бюджетной дисциплины. Это означает, что Союз не принимает акты, способные вызвать значительные последствия для бюджета, без гарантии, что финансирование дополнительных расходов может быть осуществлено в пределах собственных ресурсов Союза и при соблюдении многолетнего финансового рамочного плана (п. 4 ст. 310)¹⁵.

¹⁵ Там же. С. 369.

Такая гарантия чрезвычайно важна для соблюдения установленного Договором принципа поддержания бюджетной дисциплины. В соответствии с Договором бюджет ЕС в полном объеме финансируется за счет собственных ресурсов. Решение об их использовании принимается Советом в соответствии со специальной законодательной процедурой и после консультации с Европейским парламентом. В процессе принятия решения допускается вносить изменения, касающиеся отдельных категорий собственных ресурсов. Однако такое решение вступает в силу лишь после его одобрения государствами-членами в соответствии с действующими в них конституционными правилами. Многолетний финансовый рамочный план призван внести упорядоченность в расходование бюджетных средств. Он составляется на срок не менее пяти лет, и ежегодно принимаемый бюджет должен следовать предусмотренным в нем требованиям.

Договор о функционировании ЕС устанавливает также принцип «надлежащего финансового управления». Этот принцип особенно важен для исполнения бюджета в практической деятельности ЕС и государств-членов. Действие принципа распространяется как на Союз, так и на государства-члены. Согласно формулировке Договора, государства-члены и Союз сотрудничают с целью добиться того, чтобы включенные в бюджет ассигнования использовались в соответствии с этим принципом (п. 4 ст. 310). Содержание принципа раскрыто в ст. 317 Договора: Комиссия исполняет бюджет в сотрудничестве с государствами-членами, под собственную ответственность и в пределах выделенных ассигнований. Государства-члены сотрудничают с Комиссией. Это сотрудничество предназначено обеспечить использование средств с соблюдением принципа надлежащего финансового управления.

Следует отметить еще несколько положений, содержащихся в учредительных документах ЕС и особенно интересных с точки зрения изучения процессов конституционализации и интернационализации финансового регулирования. В Договор о функционировании ЕС включены положения об обязанности государств-членов по проведению контроля и аудита в ходе исполнения бюджета. Он обязывает Комиссию ежегодно направлять Европейскому парламенту и Европейскому Совету относящиеся к бюджетным операциям счета за истекший финансовый год. Комиссия направляет парламенту также финансовый баланс об активах и пассивах Союза. Помимо этого, она подает Парламенту и Совету доклад об оценке финансов Союза.

Как можно видеть, эпоха глобализации оказала значительное влияние на процессы интернационализации финансового регулирования. Она привела к значительному обогащению арсенала правил, принципов и стандартов, установленных на наднациональном уровне и определяющих деятельность этого уникального в современном мире регионального объединения государств. Процесс интернационализации, в свою очередь, оказывает значительное влияние на развитие национальных конституционных систем

и приводит к имплементации наднациональных правил и принципов финансового поведения в национальное право государств, являющихся членами международных региональных организаций. Об этом свидетельствует практика ЕС в годы, последовавшие за окончанием глобального финансово-экономического кризиса (2008–2009). Речь идет о крупной реорганизации финансового механизма и изменении правил бюджетной дисциплины в ЕС.

В марте 2012 г. государства-члены ЕС подписали Договор о стабильности, координации и управлении¹⁶. Это было первый в истории ЕС договор, в котором государства-члены взяли на себя обязательство соблюдать «золотое правило» бюджетной дисциплины. Во вступительной части Договора подчеркивалось значение деятельности правительств государств-членов по поддержанию здорового и прочного состояния публичных финансов и по предотвращению чрезмерного дефицита государственного бюджета. С этой целью предлагалось ввести дополнительные правила, в том числе и «правило сбалансированного бюджета». Договор содержит рекомендацию о перенесении этого правила в национальные правовые системы государств-членов (желательно, в конституционные). Главная цель этого нововведения заключалась в необходимости укрепления бюджетной дисциплины стран-членов. Выполнению этой цели и было подчинено принятие Фискального соглашения (fiscal compact). Собственно, оно и образует центральную часть Договора.

Фискальный пакт предусматривает, что государственный бюджет страны-члена должен быть сбалансирован или составлен с превышением доходов над расходами. Договор допускает временное отступление от этого правила, но в исключительных обстоятельствах. В случае значительного отступления автоматически включается механизм коррекции. Он устанавливает обязательство страны-члена принять меры для исправления отступлений в течение фиксированного срока. По Договору имплементация механизма коррекции определяется каждым государством-членом в отдельности. Она должна соответствовать принципам, изложенным в директивах Европейской комиссии.

Что касается установленных Договором правил сбалансированного бюджета, то они должны быть закреплены в национальном праве государств-членов путем принятия положений, имеющих обязательную силу и постоянный характер. Договор указывает, что эти положения должны быть предпочтительно конституционными либо каким-либо иным образом гарантирующими полное уважение к этим правилам и приверженность им на протяжении всего национального бюджетного процесса (п. 2 ст. 3).

Привязка бюджетного правила к конституционному урегулированию носит рекомендательный характер. Понятно, что имплементация правила в

¹⁶ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union [Электронный ресурс]: // URL: www.consilium.europa.eu (дата обращения: 10.12.2015)

обычное, а не конституционное законодательство упрощает процедуру его отмены: соответствующее правило может быть отменено простым большинством в парламенте.

При неисполнении государством-членом установленного в Договоре обязательства закрепить правило сбалансированного бюджета в национальном праве дело может быть передано в Суд Европейского союза. Решение Суда обязательно для сторон процесса. Государство-член обязано принять меры для исполнения решения Суда в срок. Если же страна-член не приняла таких мер, дело должно быть передано в Суд с требованием применения финансовых санкций.

По условиям Фискального пакта, правом обращаться за финансовой помощью в созданный с этой целью Европейский стабилизационный фонд получали лишь те страны ЕС, в которых приняты законы об имплементации. Фонд кредитовал только те страны, которые согласятся соблюдать жесткую бюджетную дисциплину.

Страны-члены обязаны были имплементировать в национальное право не только правило о сбалансированности бюджета, но и установленный Фискальным пактом механизм коррекции. Законы об имплементации были приняты всеми странами еврозоны. Но лишь четыре из них последовали рекомендациям Евросоюза и внесли изменения в конституции. Германия внесла поправки в ст. 109 Основного закона. Испания, Италия и Словакия приняли конституционные законы. Португалия и Франция имплементировали Фискальный пакт, издав органические законы. В большинстве же стран изданы обычные законы. В национальном законодательстве государств-членов, принятом в процессе имплементации Фискального пакта, наблюдалось к тому же довольно много отступлений от положений соглашения. Тем не менее принятие пакта, его имплементация и применение в практике государства-членов способствовали сближению национальных правовых систем и процессу конституционализации принципов наднационального права в национальных правовых системах стран-членов.

В результате конституционализации правила сбалансированного бюджета и имплементации механизма автоматической коррекции в ЕС была создана сложная структура взаимодействия Союза и государств-членов в сфере бюджетного регулирования.

Договор привел к увеличению роли институтов ЕС в организации бюджетной деятельности. Основные полномочия по контролю над выполнением государствами-членами их обязательств возложены на Европейский совет и Европейскую комиссию. Разработку законодательных предложений об усилении экономического и бюджетного надзора над государствами-членами, испытывающими затруднения в обеспечении финансовой стабильности, призвана осуществлять Европейская комиссия. В ее функции входит также

разработка законодательных предложений о мониторинге и оценке проектов бюджетных планов, которые составляются с целью коррекции чрезмерного дефицита в странах-членах. Были расширены полномочия Европейского суда, получившего право налагать финансовые санкции на страны-члены, не выполнившие обязанностей по имплементации бюджетного правила.

Вместе с тем реорганизация финансового механизма привела к некоторым институциональным изменениям на национальном уровне. В государствах-членах созданы независимые органы — фискальные советы. Они должны следить за соблюдением государствами-членами условий Договора о финансовой стабильности, координации и управлении. Правительства государств-членов не вправе игнорировать советы этих органов и обязаны следовать их рекомендациям или объяснять причины, по которым правительства допускают отступления от планов коррекции. Перспективы нового механизма оцениваются по-разному. Они довольно противоречивы. Созданные на национальном уровне фискальные советы могут способствовать выполнению представительными органами стран-участников лежащей на них обязанности обеспечить подотчетность и контроль над выполнением условий пакта, но могут оказаться и неэффективным способом решения проблемы.

Закрепление во внутригосударственном праве общих принципов и правил бюджетного процесса, установленных на уровне наднационального объединения, не могло не воздействовать на организацию и функционирование финансового механизма в странах-членах. Однако усилилось и влияние национального права и институтов государств-членов на организацию и функционирование наднационального объединения европейских государств.

Вместе с тем широко распространено мнение, что усиление Договором о стабильности полномочий Европейской комиссии в сфере урегулирования бюджетных отношений не привело к изменению роли Европейского парламента в этом процессе. Формально демократические институты остаются на своих местах. Реальная власть, однако, перемещается к экспертам Европейской комиссии. Сокращение сферы власти Европейского парламента и национальных представительных учреждений оценивается как «конституционный авторитаризм», ведущий к огромной потере демократии¹⁷. В связи с этим в научной литературе все чаще обсуждается тема подконтрольности и подотчетности исполнительных органов — как на национальном, так и наднациональном уровнях. Участники дискуссий о конституционализации бюджетных сдержек в ЕС ставят вопрос о необходимости совершенствования механизмов контроля и координации финансовой и бюджетной политики объединения.

¹⁷ См.: Oberdorfer L. Vom neuen autoritären Konstitutionalismus / Puhringer S. Implementation of the European Fiscal Compact in Austria as a Post-Democratic Phenomenon // ICAE Working Paper Series. 2013. № 15. P. 14–17.

При всех недостатках конституционализации бюджетных правил в ЕС сделан важный шаг к гармонизации правил и принципов бюджетного регулирования, а также в политике сближения деятельности членов ЕС в финансовой области и в области содействия устойчивости публичных финансов и упрочения финансовой стабильности.



Библиография

Андреева Г.Н. Роль финансовой конституции в создании и распределении финансовых потоков в государстве: постановка проблемы / Проблемы конституционного развития Российской Федерации. М.: МГЮА, 2013. С. 338–354.

Васянина Е.Л. Фискальные доходы государства: правовой анализ М.: Контракт, 2015. 264 с.

Горбунова О.Н. Проблемы закона о финансах и проект закона «О финансах» // Государство и право. 2017. № 5. С. 69–74.

Европейский Союз. основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М.: ИНФРА-М, 2013. 696 с.

Интернационализация конституционного права: современные тенденции / под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. М.: ИГП РАН, 2017. 224 с.

Козырин А.Н. Характеристика основных финансовых институтов зарубежных стран / Финансовое право. М.: Юрист, 1996. С. 75–98.

Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование. М.: ИНФРА-М, 2017. 656 с.

Методология современного конституционализма: конституционализация позитивного права; конституционная аксиология пропорциональности. СПб.: Фонд Университета, 2017. 343 с.

Нобель П. Швейцарское финансовое право и международные стандарты. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 1058 с.

Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политика налогов. М.: Инфра-М, 1996. 191 с.

Право Европейского Союза / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрайт, 2014. 1119 с.

Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. М.: ИГП РАН, 1999. 191 с.

Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы) / под ред. С.В. Златопольского. М.: Прометей, 2017. 392 с.

Философия права через призму конституционализма и конституционной экономики. СПб.: Летний сад, 2010. 322 с.

Юткина С. Т. Налоги и налогообложение. М.: Юрайт, 1998. 139 с.

Public Finance: Process of Constitutionalization and Internationalization



Ninel S. Krylova

Leading Research Fellow, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Doctor of Juridical Sciences. Address: 10 Znamenka Str., Moscow 119991, Russian Federation. E-mail: ninelkrylova@mail.ru.

Abstract

The subject-matter of this article is the processes of constitutionalization and internationalization of public finances. The modern system of government is constitutional. The activities of the governmental bodies in the financial and budgetary spheres are exercised in legal forms. The fundamental principles and rules of this activity are laid down by the constitutions. It relates to the key directions of the financial regulation (the elaboration and adoption of the law on budget, the legislation on taxes etc.). The constitutionalization of public finances is a long historical process. Due to it, new principles and rules of financial regulation have been established in the organization and functioning of the government. Constitutionalization of public finances meant the transition from the era of absolutism to the system of constitutional (responsible) government. The era of constitutionalism led to the expansion of the financial provisions in the national constitutions. Some of the modern constitutions are called therefore “financial”. Surely, the process of constitutionalization is uneven. It is manifested in the embodiment of financial rules and norms in the texts of the constitutions as well as in their implementation in the practice of governmental bodies. There are some peculiarities of constitutionalization of public finances in the Russian Federation, due to some special features of its historical evolution. One can see the growing interest of the Russian legal scientists to the problem. The process of constitutionalization of public finances is not completed yet. It will be expanding because the growing role of public finances in the economic and social development. In the era of globalization, the internationalization of public finances has become a universal trend. It is manifested in various forms. First of all, it is strengthening of the supranational financial standards. It is also the structural changes concerning national governmental bodies and institutions of the supranational organizations. The most evident example is the European Union. The general trend is going on the direction of expansion of financial activities. The Union has its own budgetary system. The list of the budgetary principles and rules is included in the Treaty of European Union and the Treaty on functioning of the European Union. Some of rules have been reproduced from the constitutional law of the member-states. The new phenomenon is the implementation of the rule of the budgetary discipline, which was elaborated on the supranational level, in the national constitutional systems of some Member-states. One can see the trend towards the growing harmonization and convergence of the national and supranational financial systems in the modern world.

Keywords

public finance, budget, taxes, constitution, constitutionalization, internationalization, globalization, principles, institutions of budgetary regulation.

Citation: Krylova N.S. (2017) Public Finances: Processes of Constitutionalization and Internationalization. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 2, pp. 175–192 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2018.1.175.192

References

Andreeva G.N. (2013) Rol' finansovoy konstitutsii v sozdanii i raspredelenii finansovykh potokov v gosudarstve. *Problemy konstitutsionnogo razvitiya v Rossiyskoy Federatsii* [Role of financial constitution in creating and distributing financial flows in the state]. Moscow: MGUA press, p. 338–354.

Filosofiya prava cherez prizmu konstitutsionalizma i konstitutsionnoy ekonomiki [Philosophy of law through the prism of constitutionalism and constitutional economy]. Moscow: Letniy sad, 2010. 322 p. (in Russian)

Gorbunova O.N. (2017) Problemy zakona o finansakh i proekt zakona «O finansakh» [The issues of the law on finances and the draft of the law On finances]. *Gosudarstvo i pravo*, no 5, p. 69–74.

Kashkin S.Yu. (ed) (2013) *Evropeyskiy Soyuz. Osnovopolagayushchie akty v redaktsii Lissabonskogo dogovora s kommentariyami* [European Union. Fundamental acts of the Lisbon treaty with comments]. Moscow: Norma, 696 p. (In Russian)

Kashkin S.Yu. (ed.) (2014) *Pravo Evropeyskogo Soyuza* [EU law]. Moscow: Yurayt, 1119 p. (in Russian)

Konstitutsiya v XXI veke: sravnitel'no-pravovoe issledovanie (2017) [Constitution in 21 Century: a Comparative Study]. Moscow: Norma, 656 p. (in Russian)

Kozyrin A.N. (1996) *Kharakteristika osnovnykh finansovykh institutov zarubezhnykh stran* [The major financial institutes of foreign countries]. *Finansovoe pravo* [Financial law]. Moscow: Yurist, p.75–98.

Metodologiya sovremennogo konstitutsionalizma (2017) [Methodology of modern constitutionalism]. Saint Petersburg: Fond Universiteta, 343 p. (in Russian)

Nobel' P. (2012) *Shveytsarskoe finansovoe pravo i mezhdunarodnye standarty* [Swiss financial law and international standards]. Moscow-Berlin: Infotropik Media, 1058 p. (in Russian)

Pushkareva V.M. (1996) *Istoriya finansovoy mysli i politika nalogov* [History of financial thought and tax policy]. Moscow: Infra-M, 191 p. (in Russian)

Tosunyan G.A., Vikulin A.Yu. (1999) *Den'gi i vlast'* [Money and power]. Moscow: IGPAN, 191 p. (in Russian)

Varlamova N.V., Vasil'eva T.A. (eds.). (2017) *Internatsionalizatsiya konstitutsionnogo prava: sovremennye tendentsii* [Internationalization of constitutional law: modern trends]. Moscow: IGP RAN, 224 p. (in Russian)

Vasyanina E.L. (2015) *Fiskal'nye dokhody gosudarstva: pravovoy analiz* [Fiscal revenues: legal analysis]. Moscow: Kontrakt, 264 p. (in Russian)

Yutkina C.T. (1998) *Nalogi i nalogooblozhenie* [Taxes and taxation]. Moscow: Yurayt, 139 p. (in Russian)

Zlatopol'skiy S.V.(ed.) (2017) *Upravlenie byudzhethnymi resursami i dokhodami (pravovye voprosy)* [Administration of budgetary resources and revenues: legal aspects]. Moscow: Prometey, 392 p. (in Russian)

Международное частное право в условиях глобализации: от разгосударствления к фрагментации¹



М.В. Мажорина

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного частного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Адрес: 123995, Российская Федерация, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9. E-mail: mazhorinamaria@gmail.com



Аннотация

Глобализация изменила облик мира, породила перестройку социума, трансформацию государства и его суверенитета и привела к «разгосударствлению» права. Наибольшим изменениям подвержено сегодня международное частное право, где наблюдаются: увеличение числа субъектов нормотворчества и адхократический характер последнего; усиление и видоизменение процесса деллокализации права; стандартизация и поиск новой правовой идентичности; беспрецедентное разрастание массива норм негосударственного регулирования и поиски путей их легитимизации; активное развитие альтернативных негосударственной и надгосударственной систем разрешения трансграничных споров; парадигмальные сдвиги в области правопонимания, обусловленные интерпретацией понятия «нормы права»; актуализация института автономной правовой квалификации и пр. Разгосударствление права способствует его фрагментации, которая в рамках международного частного имеет две области проявления: нормативную и институциональную. Все это порождает эффект «запараллеливания» социальных реальностей, при котором формируются коллидирующие системы регулирования трансграничных отношений и соответствующие им системы разрешения споров, построенные на основе государственного права и негосударственного права. Новый социум и новая цивилизация формируют запрос на новое право, которое находится в поиске своей идентичности. Возникшие в связи с этим доктрины глобального негосударственного права требуют осмысления и концептуализации, а новые виды социальной практики — *lex informatica*, *lex digitalis*, *lex electronica* или *lex networkia*, *lex sportiva*, *lex constructionis*, *lex laboris internationalis* — нуждаются в адаптации к современной парадигме международного частного права. В статье исследуется многослойная нормативно-плюралистическая архитектура и делаются предположения относительно будущего нормативно-правового ландшафта применительно к трансграничным частноправовым отношениям. Формирующийся миропорядок, в авангарде которого находится глобальная экономика и обслуживающие ее трансграничные частноправовые отношения, по-прежнему регулируется правом, исходящим от государства, но последнее утрачивает регулятивную монополию, а потому требуется переосмысление нормативной надстройки и формирование нового юридического языка, способного осмыслить и объяснить последствия глобализации в правовом поле.

¹ Статья подготовлена в рамках проекта Российского фонда фундаментальных исследований № 18-011-00883 «Информационный суверенитет: от вопросов определения юрисдикции государства до он-лайн разрешения споров».