

# Глобальный экономический кризис: новые механизмы регулирования финансовых и бюджетных отношений



**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

Финансовый кризис — это важный катализатор, способствующий выработке общих принципов и правил осуществления государством финансовых и экономических функций. Все проходившие в истории человечества кризисы имели долговременные последствия. Одна из главных особенностей финансового кризиса 2008-2009 гг. в том, что он проходил в условиях глобализации. Это способствовало процессам гармонизации и стандартизации регулирования финансовых отношений. Кризис выявил тенденцию к усилению взаимодействия и взаимозависимости государств в их стремлении преодолеть кризис или ослабить его последствия. Сотрудничество осуществлялось на региональном и универсальном международных уровнях. Созданные во время кризиса механизмы и стандарты не были свернуты после окончания кризиса и начала восстановительного периода. Автор исследует практику Европейского Союза (ЕС) в области создания новых стандартов и механизмов финансовой стабилизации. Рассматриваются положения нового фискального пакта. Говорится об учреждении Европейского стабилизационного механизма, укреплении роли Европейского центрального банка. Освещается деятельность ЕС в области борьбы с уклонением от уплаты налогов и офшорами. Отмечается тенденция к усилению деятельности международных организаций и объединений в решении задач финансовой стабилизации. Освещается вопрос о создании механизма автоматического обмена информацией (FATCA). Кризис выявил тенденцию к укреплению роли конституционно-правовых механизмов в решении возникших в ходе кризиса финансово-экономических проблем. В статье говорится о возросшей роли представительных органов в решении бюджетных вопросов, об активизации институтов конституционного правосудия и пр. В результате исследования автор приходит к выводу, что в период глобального кризиса значительно укрепились взаимосвязи и взаимозависимость наднациональных и национальных стандартов и механизмов финансового регулирования. Кризис выявил также тесную связь между такими явлениями, как право, финансы и экономика. Нарушение правовых предписаний, устанавливающих обязательные правила и принципы принятия финансовых и бюджетных решений, чревато серьезными экономическими и финансовыми последствиями. В этом — уроки и долговременные последствия глобального экономического кризиса 2008-2009 гг.



## Ключевые слова

бюджет, финансы, стабилизация, кризис, стандарты, механизмы, ЕС, конституция, международные организации и объединения

Факты мировой истории убедительно доказывают, что кризисы служат важным катализатором, способствующим выработке общих принципов и правил осуществления отдельными государствами своих финансовых и экономических функций. Ни один из кризисов не проходил бесследно для структуры, организации и форм деятельности государств. Каждый из них имел долговременные последствия.

Известный американский экономист Кеннет Рогофф в книге «На этот раз все будет по-другому: восемь веков финансового безрассудства» вместе с Кармен Рейнхарт исследует финансовые кризисы последних двух столетий в 66 странах на пяти континентах<sup>1</sup>. Он рассказывает о дефолтах государств, развалах средневековых денежных систем, кризисе ипотечных облигаций в США. Каждый раз, говорит автор, люди надеются, что им удастся избежать повторения ошибок прошлого, и каждый раз это оказывается заблуждением. По мнению К. Рогоффа, кризис — это настолько экстремальное явление, что его последствия остаются в истории, даже если другая информация не сохраняется. Он пришел к выводу, что у каждого из них имеются столь специфические характеристики, что он оставляет гигантский отпечаток на всей жизни; все равно как огромный динозавр — он давно умер, а вы видите отпечаток его ноги.

Известно, что экономический кризис 30-х годов XX в. привел к созданию постоянного механизма государственного регулирования экономики. Важнейшую роль в общем объеме экономической деятельности государства заняло регулирование с помощью бюджета, налогов и иных финансовых методов. Теоретически все эти подходы были выражены в доктрине Джона Мейнарда Кейнса. Его идеи служили основой финансово-экономической политики, которая в течение многих десятилетий проводилась правительствами ведущих государств мира.

Одна из главных особенностей нынешнего финансово-экономического кризиса состояла в том, что он проходил в условиях глобализации. Это во многом способствовало процессам гармонизации и стандартизации регулирования в различных областях общественной жизни, в том числе в сфере финансовой и бюджетной политики. Глобализация облегчила выработку общих правил и норм, регламентирующих отношения государств в области финансовых и бюджетных отношений, способствовала созданию механизма постоянного сотрудничества государств в этой сфере.

Кризис выявил тенденцию к активизации сотрудничества и кооперации государств, осуществляемых в поисках выхода из критической ситуации, в стремлении преодолеть или ослабить негативные последствия для экономического и социального развития. Это касалось сотрудничества государств на региональном (Европейский Союз) и универсальном международных уровнях. Кризис убедительно показал, что в условиях глобализации и формирования мирового рынка не представляется возможным решать финансово-экономические вопросы лишь на уровне отдельных государств. Только их сотрудничество и объединение усилий может способствовать решению проблем и выходу из кризиса. Кризис, говорил в своем выступлении на Петербургском экономическом форуме в июне 2011 г. В. Мау, поставил вопрос о новой модели глобального экономического регулирования<sup>2</sup>.

Тенденция к усилению взаимодействия и сотрудничества государств в области финансовых отношений, отчетливо проявившаяся в период кризиса, продолжалась и после его окончания и начала восстановительного периода. Созданные во время кризиса

<sup>1</sup> Интервью К. Рогоффа газете «Ведомости» на «Форуме Россия-2012», организованном Сбербанком и «Тройка диалог». См.: Ведомости. 1912. 11 марта.

<sup>2</sup> См.: Ведомости. 2011. 20 июня.

механизмы и стандарты финансового регулирования не были свернуты. Они приобрели постоянный характер. Ярким примером, свидетельствующим о действии этой долговременной тенденции, является Европейский Союз. В результате активного и систематического сотрудничества государств — членов Европейского Союза в годы кризиса были значительно обновлены и укреплены правила и принципы, лежащие в основе бюджетной и финансовой политики объединения.

Понятно, что начавшаяся в середине прошлого века европейская интеграция сама по себе способствовала созданию единообразных принципов и правил, определявших деятельность государств-членов в области экономического, в том числе и финансового, регулирования. Уже в основополагающем Маастрихтском договоре были установлены критерии, которым должна была соответствовать бюджетная и финансовая политика стран-членов. Согласно его положениям дефицит бюджета не должен был превышать 3% ВВП, уровень государственного долга — не выше 60%.

Финансовый кризис 2008-2009 гг. выдвинул задачу создания эффективного механизма бюджетно-финансового регулирования на одно из первых мест в сотрудничестве государств — членов ЕС. Этого требовали возникшие в связи с кризисом проблемы бюджетного дефицита, неконтролируемого роста государственного долга и налогов. В этих условиях сбалансированный бюджет становился важнейшей предпосылкой социального и экономического развития, гарантией стабильности экономической и социально-политической жизни в целом. Решение проблем бюджетного регулирования в антикризисной политике ЕС приобрело приоритетный характер. Не уменьшилось значение этих проблем и после выхода стран ЕС из кризиса. Задачи по созданию обновленной экономики вызвали потребность в продолжении активного межгосударственного сотрудничества в бюджетной сфере. Укрепление правил и принципов бюджетного регулирования стало одним из основных направлений кооперации стран — членов ЕС.

Идея формирования единого бюджетного союза была выдвинута канцлером Германии А. Меркель и бывшим президентом Франции Н. Саркози. В совместном письме президенту ЕС в декабре 2011 г. они изложили конкретные предложения об автоматических санкциях против стран, не выполняющих взятые на себя обязательства по размеру дефицита государственного бюджета. Авторы послания, в частности, настаивали на том, чтобы в конституции стран еврозоны было зафиксировано «золотое правило», предусматривающее обязательства государств по размеру дефицитов и расходов государственного бюджета. При обсуждении проекта договора на саммите А. Меркель говорила о создании бюджетного союза для евро, который в то же время должен стать союзом стабильности.

Новый фискальный пакт — Договор стабильности, координации и управления (The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union — TSCG) — был подписан 2 марта 2012 г. Он явился первым в истории единой Европы соглашением, в котором государства — члены ЕС брали на себя жесткие обязательства соблюдать «золотое правило» бюджетной дисциплины. По мнению канцлера Германии, подписание договора стало поворотным моментом в истории ЕС<sup>3</sup>.

Цель нового договора состояла в том, чтобы укрепить экономические основы союза и принять свод правил, усиливающих бюджетную дисциплину, координацию экономической политики и управление в еврозоне<sup>4</sup>. Тем самым предполагалось поддержать достижение союзом целей экономического роста, занятости, конкурентоспособности и социального согласия в обществе.

<sup>3</sup> См.: Ведомости. 2012. 5 марта.

<sup>4</sup> [http://www.bverf.g.de/entscheidungen/rs20120912\\_2bvr\\_1390112en.html](http://www.bverf.g.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr_1390112en.html)

Договор устанавливает правила, которым должны следовать договаривающиеся стороны. Одно из них обязывает правительство договаривающейся стороны соблюдать принцип сбалансированности бюджета: бюджет должен быть сбалансирован либо составлен с превышением доходов над расходами. Нижняя граница дефицита бюджета должна составлять 0,5% ВВП. Договор допускает временное отступление от этого правила, но только в исключительных обстоятельствах. Если государственный долг значительно ниже 60% ВВП и риск для долгосрочной стабильности публичных финансов является низким, то нижняя граница дефицита может достигать дефицита не выше 1% ВВП. В случае значительного отступления от критериев, установленных договором, механизм коррекции включается автоматически. Этот механизм предполагает обязательство договаривающейся стороны осуществить меры для исправления отступлений в течение установленного срока.

Договор устанавливает, что эти правила должны быть закреплены в национальном праве государств-членов путем принятия положений, имеющих обязательную силу и постоянный характер, предпочтительно конституционных, либо каким-либо иным образом, гарантирующим полное уважение и приверженность этих положений всему национальному бюджетному процессу.

В случае неисполнения этих положений дело должно быть передано в Суд ЕС. Решение суда обязательно для сторон процесса. Если же какая-либо договаривающаяся сторона не приняла необходимых мер для исполнения решения суда, дело должно быть передано суду с требованием применения финансовых санкций, исходя из критериев, установленных Европейской комиссией. Если суд сочтет, что договаривающаяся сторона не соблюдает его решения, он может наложить штраф. Размер штрафа не может превышать 0,1% ВВП.

Новый договор серьезно изменил положения действовавшего до этого Пакта стабильности и роста 1997 г. (Stability and Growth Pact). Правила, установленные прежним соглашением, носили рекомендательный характер. Еврокомиссии и Европейскому совету было предоставлено право давать рекомендации странам — членам ЕС в случае, если размер дефицита бюджета или уровень государственного долга в них превышал установленные в пакте нормы. Однако еще за несколько лет до начала кризиса стало ясно, что условия соглашения были серьезно нарушены. Показатели государственного долга некоторых стран превысили установленные договором нормы почти в два раза. Дефицит бюджета становился все более заметным. Как видно из анализа положений нового Фискального пакта, он значительно ужесточил требования к государствам — членам ЕС.

Саммит ЕС в феврале 2012 г. учредил также новый Европейский стабилизационный механизм (European Stability Mechanism, ESM). Он заменяет Европейский фонд финансовой стабильности (EFSF). Размер нового стабилизационного фонда составляет 700 миллиардов евро. Предназначение ESM состояло в том, чтобы кредитовать государства, которые согласятся проводить строгую бюджетную политику. Его задача — оказывать поддержку национальным рынкам за счет предоставления кредитов. С его помощью предполагается добиться также поддержания роста экономики и занятости населения. Топ-менеджмент ESM официально приступил к работе в октябре 2012 г. Членами совета управляющих ESM стали министры финансов стран ЕС. Их инаугурация состоялась в Люксембурге.

В годы кризиса значительно активизировалась деятельность ЕС в области налогового регулирования. Гармонизация налоговых систем традиционно является одним из основных направлений деятельности ЕС. Кризис привел к усилению того направления налоговой политики, которое касается борьбы с уклонением от уплаты налогов и офшорами. При осуществлении своей деятельности в этой области ЕС опирается на сотруд-

ничество с такими международными организациями, как G20 и ОЭСР. В основе всех намечаемых мер — план ОЭСР, который предполагает обязательную уплату транснациональными корпорациями местных налогов на любую прибыль от продаж в стране, а также осуществление других мер в области налогообложения, которые ограничивают возможности уклонения от уплаты налогов.

Усилению интеграции ЕС в годы кризиса способствовали меры, связанные с созданием банковского союза. Идея была выдвинута на саммите ЕС в июне 2012 г. Создание такого механизма должно было позволить ЕС решать финансовые проблемы отдельных стран, в том числе — спасать банки напрямую из европейского фонда, минуя национальные бюджеты<sup>5</sup>. На саммите была достигнута договоренность о необходимости четкого определения сроков и этапов завершения «единого экономического и монетарного блока». Формирование банковского союза началось в январе 2013 г. В качестве первой ступени предполагалось наделить Европейский центральный банк (ЕЦБ) полномочиями по надзору за европейскими банками.

В 2013 г. ЕЦБ начал масштабную ревизию банков еврозоны. Он объявил, что в ходе проверки будет дана оценка состоянию банковской системы еврозоны. Проверке подлежат 130 крупнейших банков еврозоны. Главная цель проверки — оценка устойчивости банков, повышение прозрачности их финансового состояния и уровня доверия частного сектора к банковской системе Евросоюза<sup>6</sup>. Для проверки операционной деятельности банков и управления ими помимо сотрудников ЕЦБ приглашены 800 экспертов, в том числе из национальных надзорных органов. Результаты проверки должны быть опубликованы. ЕЦБ представит свои рекомендации по надзору за банками. Банки обязаны принять меры по исправлению выявленных недостатков. ЕЦБ заявил, что будет следить за этим в качестве главного органа ЕС по надзору за банками. В ноябре 2014 г. надзор над банками ЕС должен перейти от национальных регуляторов к ЕЦБ<sup>7</sup>.

Нерешенным остался вопрос, каким должен быть механизм поддержки проблемных банков. Министр финансов Германии В. Шойбле сказал, что его стране придется менять законодательство, чтобы банки могли получать финансовую помощь непосредственно от Европейского стабилизационного механизма. Президент ЕЦБ Марио Драги настаивает на создании единого механизма. «Наша цель, — заявил он, — по-прежнему ввести его к 2015 году»<sup>8</sup>.

Можно также отметить некоторые идеи, осуществление которых содействовало бы усилению интеграции ЕС в области регулирования финансовых отношений. Речь идет о создании единого министерства финансов с целью борьбы с бюджетным дефицитом. Это предложение было сделано бывшим председателем ЕЦБ Жаном-Клодом Трише еще летом 2011 г. По его мнению, правительства 17 стран еврозоны должны рассмотреть возможность создания единого министерства финансов. Это необходимо для полной координации бюджетной политики<sup>9</sup>. Объясняя свои предложения, Трише высказал мысль, что если стране, получающей финансовую помощь, не удастся скорректировать бюджетную политику собственными силами, это должны сделать власти еврозоны. Они должны иметь право контроля вплоть до вето на решения правительств по расходам. Трише полагал, что такие меры позволят локализовать кризис и предотвратить его распространение.

<sup>5</sup> См.: Коммерсантъ-Online. 2012. 20 октября.

<sup>6</sup> См.: Ведомости. 2013. 24 октября.

<sup>7</sup> См.: Ведомости. 2014. 30 апреля.

<sup>8</sup> См.: Ведомости. 2013. 24 октября.

<sup>9</sup> См.: Ведомости. 2011. 3 июня.

Трише выдвинул свою идею о создании единого министерства финансов в период, когда долговой кризис в некоторых странах — членах еврозоны достиг своего пика<sup>10</sup>. Мысль о необходимости усиления координации в бюджетной политике стран еврозоны высказывалась также экспертами ОЭСР. Отсутствие в еврозоне скоординированной бюджетной политики при общей денежно-кредитной политике и единой валюте расценивалось ими как одна из основных причин долгового и бюджетного кризиса<sup>11</sup>. В плане спасения евро, представленном председателем Еврокомиссии Жозе Мануэлом Баррозу в ноябре 2012 г., говорилось, что еврозона должна постепенно получить права, сопоставимые с полномочиями национального правительства, включая создание единого министерства финансов. По его мнению, министерству должно быть предоставлено право вводить налоги и выпускать облигации<sup>12</sup>.

В годы кризиса выявилась тенденция не только к усилению сотрудничества государств-членов на региональном уровне, но и к усилению активности международных организаций и объединений в решении задач, связанных с обеспечением финансовой стабильности. Прежде всего речь идет о группе G20. В годы кризиса это объединение было преобразовано в формат глав государств и правительств. Оценивая это событие, газета «Ведомости» писала о новой роли данного международного объединения. По сути, говорилось в ней, G20 выходит за рамки борьбы с финансово-экономическим кризисом и превращается в координирующий орган, своеобразное «мировое правительство»<sup>13</sup>. В формулировке итогового коммюнике саммита G20 в июле 2012 г. был выражен основной принцип сотрудничества и взаимодействия государств. «Каждая экономика, — говорилось в итоговом коммюнике саммита, — может делать все, что считает нужным для достижения своих внутренних целей, но обязуется при этом минимизировать ущерб от этих мер для других стран»<sup>14</sup>.

По мнению заместителя председателя Европейской комиссии по вопросам финансовой и валютной политики и евро Олли Рена, G20 помогла найти решения, которые содействовали росту экономики<sup>15</sup>. Она смогла разработать программу координации, которая включала монетарные стимулы и, по словам Рена, помогла избежать глобальной экономической катастрофы<sup>16</sup>. Рен напомнил, что именно G20 предложила реформу финансового регулирования и надзора, в частности создание Совета по финансовой стабильности. По его словам, с 2008 г. в глобальном контексте через G20, через Совет по финансовой стабилизации и через изменения в европейском законодательстве многое было сделано в сфере банковского надзора. Следует отметить, что в 2013 г. Россия председательствовала в объединении G20. По мнению министра финансов Российской Федерации А. Силуанова, в годы кризиса G20 должна была бороться не столько с его последствиями, сколько создать систему предотвращения подобных явлений в будущем<sup>17</sup>.

Значительную роль в обеспечении кооперации и сотрудничества государств, а также в создании новых механизмов и стандартов финансового регулирования играет Орга-

<sup>10</sup> По прогнозу ОЭСР, средний уровень долга в еврозоне мог составить 96%. В Греции в 2010 г. долг составлял 142,4% ВВП, дефицит бюджета — 10,5%. См.: Ведомости. 2011. 3 июня.

<sup>11</sup> См.: Ведомости. 2011. 3 июня.

<sup>12</sup> См.: Лента.ру. 2012. 29 ноября.

<sup>13</sup> См.: Ведомости». 2011. 24 октября.

<sup>14</sup> См.: Ведомости». 2012. 21 июля.

<sup>15</sup> См.: Ведомости. 2013. 13 марта.

<sup>16</sup> См.: Там же.

<sup>17</sup> См.: Ведомости. 2013. 23 декабря.

низация экономического и социального развития (ОЭСР). Эта организация была основана через несколько лет после окончания Второй мировой войны. По словам Генерального секретаря организации А. Гурриа, она сыграла немаловажную роль в преодолении последствий экономических и социальных катастроф, вызванных Второй мировой войной<sup>18</sup>. По словам Гурриа, кризис 2008-2009 г. вывел ОЭСР на передний край.

В настоящее время ОЭСР принимает активное участие в глобальной борьбе с уклонением от уплаты налогов и кооперации между государствами при разработке соответствующих международных стандартов. В 2013 г. ею была разработана Конвенция об обмене налоговой информацией между странами ОЭСР. Документ предполагает обмен информацией по запросам, проведение проверок за рубежом, взыскание недоимок. В 2014 г. ОЭСР опубликовала Единый глобальный стандарт автоматического обмена информацией о финансовых счетах. Он разработан в сотрудничестве с G20 и ЕС и одобрен фискальным комитетом<sup>19</sup>. Документ устанавливает принципы обмена информацией между налоговыми службами разных стран. К нему прилагается модельное соглашение. После его подписания страны могут начать обмен данными.

В результате международного сотрудничества государств было выработано межгосударственное соглашение об обмене налоговой информацией по правилам FATCA (Закон США о налогообложении иностранных счетов американских резидентов (The Foreign Account Tax Compliance Act)). Закон был разработан с целью снижения уклонения от налогов с помощью офшоров, а также получения доходов от федеральных налогов держателями американских счетов в иностранных финансовых институтах на международном уровне<sup>20</sup>.

Закон обязывает американских резидентов сообщать о финансовых счетах, которые они держат вне пределов США. Иностранные финансовые институты обязаны представлять отчеты Службе внутренних доходов США (IRS) об их американских клиентах. Чтобы FATCA мог начать действовать, правительство США должно было подписать соглашения с иностранными государствами, разрешающими обмен финансовыми данными отдельных лиц. С этой целью Министерство финансов США в сотрудничестве с другими государствами разработало модельные соглашения. По данным на апрель 2014 г., они были подписаны 26 странами.

В Европейском Союзе система автоматического обмена информацией работает давно для контроля над уплатой налога на добавленную стоимость и процентными доходами, поступающими на счета клиентов-резидентов ЕС. Предполагается распространить ее на дивиденды и прочие доходы<sup>21</sup>.

Особенности финансового кризиса начала XXI в. обуславливались не только тем обстоятельством, что он произошел в период глобализации мировой экономики, но и тем, что он проходил в эпоху, которую принято называть эпохой конституционализма. Этот факт не мог не оказать своего влияния на институты и принципы финансового регулирования.

Сегодня конституции приняты в большинстве стран мира<sup>22</sup>. Почти все они (особенно новые) содержат главы и разделы, касающиеся организации и деятельности государств в области управления финансами. Современные конституции закрепляют фундаментальные принципы верховенства права, правового государства, разделения

<sup>18</sup> См.: Ведомости. 2011. 30 мая.

<sup>19</sup> См.: Ведомости. 2014. 14 февраля.

<sup>20</sup> [http: www.aph.gov.an.FATCA](http://www.aph.gov.an.FATCA)

<sup>21</sup> См.: Ведомости. 2014. 9 апреля.

<sup>22</sup> См.: Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование. М., 2011. С. 652.

властей и пр. В них включены положения, относящиеся к порядку разработки, принятия и утверждения основного финансового закона страны — бюджета, а также к принципам распределения государственного дохода по уровням государственности, к ответственности правительства за его исполнение и пр. В конституциях содержатся положения, определяющие законодательный порядок установления налогов, а также принципы, в соответствии с которыми должны строиться системы налогообложения (соблюдение общепризнанных принципов всеобщности, справедливости, равенства, платежеспособности и др.). Общая тенденция конституционного развития государств, наблюдавшаяся в XX в. (особенно во второй его половине), шла в направлении расширения в общем объеме конституционных текстов положений, относящихся к регулированию финансовой и бюджетной деятельности государства<sup>23</sup>.

Глобальный экономический кризис 2008-2009 гг. выявил тенденцию к укреплению роли конституционно-правовых механизмов в урегулировании финансово-экономических проблем. Об этом свидетельствуют события конституционной жизни ряда европейских стран, в которых кризис имел тяжелые финансовые и экономические последствия. Тенденция к укреплению роли конституционно-правовых механизмов выразилась в том, что в таких странах можно было наблюдать последовательную трансформацию: начавшись как финансовый и экономический, кризис довольно быстро перерастал в конституционный. Соответственно, возрастало и значение конституционных институтов, с помощью которых решались проблемы, вызванные обострением экономической и финансовой ситуации.

Дело в том, что этот кризис явился в основном долговым. Он затронул главным образом страны, государственные долги в которых достигли такого масштаба, а дефицит бюджета оказался настолько высоким, что это уже создавало реальную угрозу дефолта. В числе так называемых проблемных стран оказались Греция, Ирландия, Испания, Италия, Португалия.

С целью уменьшения уровня государственного долга и сокращения бюджетного дефицита правительства проблемных стран должны были осуществлять жесткую бюджетную политику — резко сокращать расходы бюджета, проводить политику бюджетной экономии, повышать налоги и пр. При этом под сокращение попадали в основном социальные расходы (образование, медицинское и пенсионное обеспечение, зарплаты государственных служащих и пр.). Непопулярная бюджетная политика явилась причиной массовых выступлений и забастовок. Тяжелая экономическая и финансовая ситуация сопровождалась обострением взаимоотношений между законодательной и исполнительной ветвями власти. Участились случаи голосования в парламентах вотумов доверия и последующих отставок правительства. Результатом было проведение досрочных парламентских выборов, формирование новых правительств, предложения о проведении референдумов и пр.

Одной из наиболее проблемных стран еврозоны была Греция. В 2011 г. она оказалась на пороге дефолта. В ответ на объявленную правительством программу сокращения социальных расходов в стране поднялась волна массовых манифестаций. Выступления против мер бюджетной экономии продолжались несколько месяцев. Правительство приняло решение о проведении референдума по бюджетным вопросам. Этот референдум не состоялся — он был отменен. Парламент поставил на голосование вотум доверия правительству, и правительство было вынуждено уйти в отставку. В результате было создано коалиционное правительство и намечено проведение новых выборов. После формирования нового правительства и одобрения парламентом мер бюджетной эконо-

<sup>23</sup> Подробно об этом см.: Крылова Н.С. Конституционные основы финансовой деятельности государства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 1. С. 81-91.



мии в 2012 г. Греция получила финансовую помощь. Как пишет в своей статье И.А. Алебастрова, в годы кризиса правительство Греции в результате вынужденных отставок и досрочных парламентских выборов сменялось не менее пяти раз<sup>24</sup>.

Столь же турбулентными были события конституционной жизни другой проблемной страны Европы — Португалии. Принятое в 2010 г. правительством решение сократить государственные расходы на 3% с целью разрешения долгового кризиса привело к общенациональной забастовке. В марте 2011 г. правительство было вынуждено уйти в отставку из-за того, что оппозиция заблокировала пакет бюджетной экономии. Этим планом было обусловлено получение Португалией помощи от МВФ, ЕС и ЕЦБ. Новому правительству предстояло принимать свой план экономии. В марте 2012 г. состоялась новая отставка правительства.

Финансовый кризис привел к взрыву сепаратизма в Испании. В 2012 г. экономический кризис начал постепенно перерастать в конституционный. Участвовавшие здесь призывы автономных регионов страны к сепаратизму оказались напрямую связаны с вопросом распределения средств государственного бюджета между регионами. Формально регионы имеют статус автономных областей. Однако управление государственными финансами в стране централизовано. Большую часть налоговых доходов традиционно забирает себе федеральный центр, распределяющий их потом по уровням федерации по своему усмотрению<sup>25</sup>. Ряд регионов — прежде всего Каталония и Страна Басков — протестовали против этого порядка, считая его несправедливым. Регионы настаивали на предоставлении им большей самостоятельности в решении вопросов финансовой и бюджетно-налоговой политики.

Можно напомнить о событиях конституционной жизни Исландии. В 2012 г. здесь начался уголовный процесс над бывшим премьер-министром Исландии Гейром Хаарде. Он обвинялся в ненадлежащем исполнении служебных обязанностей во время финансового кризиса 2008 г. Исландия в те годы оказалась в крайне тяжелом экономическом положении. Она была на грани дефолта. Это был первый в конституционной истории случай привлечения к уголовной ответственности главы правительства в связи с бюджетным дефицитом и финансовым кризисом в стране.

В июле 2009 г. правительство Исландии подало заявку о вступлении в ЕС. Переговоры о вступлении в ЕС начались в 2010 г. Однако в мае 2013 г. Правительство Исландии приняло решение приостановить переговоры о вступлении в ЕС и вынести этот вопрос на референдум. В феврале 2014 г. парламент Исландии поддержал инициативу министра иностранных дел об окончательном отказе от присоединения к Евросоюзу. В тот же день было решено отказаться от проведения референдума по вопросу об интеграции с ЕС. Это послужило поводом к проведению акции протеста против отказа правительства от присоединения к ЕС и от проведения референдума. Участники акции потребовали провести референдум, обещанный правительством еще в мае 2013 г.

Общая тенденция к укреплению роли конституционно-правовых механизмов в решении финансово-экономических проблем, вызванных кризисом, подтверждается и тем, что в период кризиса заметно возросло значение институтов народного представительства. Парламент стал активным участником отношений, связанных с разработкой и принятием бюджета, сокращением государственных расходов, одобрением международных документов о создании механизмов и стандартов финансового регулирования

<sup>24</sup> См.: *Алебастрова И.А.* Особенности использования институтов представительной и непосредственной демократии в условиях современного экономического кризиса // Конституция и экономика: матер. круглого стола 1 октября 2012 г. М.: МГЮА, 2013. С. 124.

<sup>25</sup> Lenta.ru. 26 сентября. 2012.

и пр. Принимаемые решения оказывали значительное влияние на ход кризиса в отдельных странах<sup>26</sup>.

Говоря об общей тенденции к укреплению роли конституционно-правовых механизмов в решении вызванных кризисом финансово-экономических проблем, следует упомянуть о значительной активизации в этот период институтов конституционного правосудия. Об этом, в частности, свидетельствует практика Федерального конституционного суда Германии (ФКС).

В 2011 г. с его помощью был решен один из ключевых вопросов финансовой стабилизации, связанный с условиями предоставления финансовой помощи странам еврозоны. Группа граждан подала жалобу в ФКС. В иске указывалось, что Германия спасала Грецию в ущерб собственным интересам, а правительство нарушило Конституцию, поскольку помощь не была оформлена как расходы бюджета и согласована с парламентом. ФКС признал законным выделение Греции кредита. Однако в постановлении указывалось, что все решения правительства ФРГ об оказании финансовой помощи странам еврозоны должны быть одобрены бюджетным комитетом парламента. Помимо разрешения чисто финансовой проблемы, постановление суда укрепляло статус высшего законодательного органа страны. Оно способствовало усилению его роли в решении финансовых вопросов, связанных с кризисом.

12 сентября 2012 г. суд рассматривал жалобу, в которой ставился вопрос о том, что Договор об учреждении Европейского механизма стабильности (ЕМС) нарушает Основной закон ФРГ, в частности его положения о бюджетных полномочиях законодательного собрания<sup>27</sup>. Суд не нашел нарушений Основного закона в Договоре об учреждении ЕМС и отказал в удовлетворении жалобы. Он признал, что все решения правительства и парламента, связанные с учреждением ЕМС, соответствуют Конституции. Это относится также к требованиям Конституции о бюджетных полномочиях Бундестага. Решения о ЕМС, говорится в решении суда, были одобрены на пленарном заседании Бундестага; представители федерального правительства участвовали в принятии резолюции; бюджетный комитет осуществлял функции контроля при подготовке и исполнении соглашений о поддержке финансовой стабильности. ФКС принял резолюцию в пользу ЕМС. По мнению ФКС, было соблюдено также конституционное требование, согласно которому федеральное правительство обязано информировать Бундестаг и Бундесрат о принимаемых решениях и предоставить Бундестагу возможность выразить свое мнение.

Суд пришел к выводу, что положения Договора о стабильности, координации и управлении не ущемляют бюджетного верховенства (суверенитета), что законодатель принимает решения о доходах и расходах самостоятельно и постоянно остается «хозяйном своих решений». Положения договора, говорится в решении, не вступают в противоречие с национальной бюджетной автономией. По мнению суда, действующая программа европейской интеграции выстраивает монетарный союз как союз стабильности. Суд подчеркивает, что это является существенной основой для участия ФРГ в монетарном союзе.

Эта позиция была подтверждена в решении ФКС от 18 марта 2014 г.<sup>28</sup> В производстве по рассмотрению жалобы против учреждения Европейского механизма стабильности суд приходит к выводу, что ратификация Договора о ЕМС и Фискального пакта не нару-

<sup>26</sup> Подробно об этом см.: *Алебастрова И.А.* Особенности использования институтов представительной и непосредственной демократии в условиях современного экономического кризиса. С. 123-130.

<sup>27</sup> <http://www.bundesverfassungsgericht.de>. Press releases № 67/2012 of 12 September 2012.

<sup>28</sup> <http://www.bundesverfassungsgericht.de/ressemitteilung/BvGH/en/html> — 10/05/2014.

шали бюджетной автономии Бундестага. По мнению суда, Бундестаг и Бундесрат получали полную информацию по всем вопросам, связанным с учреждением ЕМС. Суд полагает также, что в ходе принятия закона о финансировании Европейского механизма стабильности не были нарушены формальные требования законодательного процесса и бюджетная ответственность Бундестага.

Суд пришел к выводу, что конституционная жалоба является необоснованной. Принцип демократии, говорится в решении, требует, чтобы Бундестаг оставался местом, в котором принимаются самостоятельные (автономные) решения о доходах и расходах, включая и те, которые связаны с международными и европейскими обязательствами. Более того, Бундестаг должен иметь доступ к информации, которая необходима для оценки принимаемых решений и их последствий. Суд констатировал, что закон об учреждении Европейского механизма стабильности соответствует требованиям Конституции. Его положения совместимы с общей бюджетной ответственностью Бундестага. Договор не дает органам Европейского Союза каких-либо полномочий, которые бы затрагивали общую бюджетную ответственность Бундестага.

Глобальный кризис выявил факт, что в современном мире значительно возрастает роль наднациональных и национальных стандартов и механизмов в урегулировании финансовых и бюджетных отношений. Возрастает и взаимовлияние международно-правовых и национальных правовых систем. Сегодня специалисты и политические деятели все чаще говорят о правовой экономике, о конституционной экономике. Этот же термин применим и к области финансовых отношений. С таким же основанием можно говорить о правовых либо конституционных финансах. В эпоху конституционализма связь между этими явлениями становится настолько тесной, что становится очевидным: нарушение правовых (конституционно-правовых) предписаний, устанавливающих обязательные правила принятия финансовых и бюджетных решений, чревато серьезными последствиями для экономики и финансов. В этом, собственно, состоят уроки глобального финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. и его долговременные последствия.



### Библиография

- Теория и практика российского конституционализма. М., 2013.
- Проблемы конституционного развития Российской Федерации. М., 2013.
- Конституция и экономика: матер. круглого стола 1 октября 2012 г М., 2013.
- Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование. М., 2011.
- Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики. М., 2010.
- Крылова Н.С. Конституционные основы финансовой деятельности государства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 1. С. 81-91.
- Extracts from the decision of the Federal Constitutional Court of 12 September 2012 (<http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912\2bvr139012en.html>).
- Federal Constitutional Court — Press office — Press release no. 23/2014 of 18 March 2014 (<http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg14-023.html>).
- Federal Constitutional Court — Press office — Press realize no. 67/2012 of 12 September 2012 (<http://www.bundesverfassungsgericht.de>; Press releases no. 67/2012 of 12 Septembre 2012).
- The US Foreign Accounts Tax Compliance Act (FATSA) and interaction with G20 initiatives: a quick guide (<http://www.aph.gov.au/FATSA>)
- Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economical and Monetary Union (Fiscal Pact. pdf. Foxit reader).

## Global Economic Crisis: New tools of regulating Financial and Budget relations

Ninel' Krylova

Leading Research Fellow, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Doctor of Juridical Sciences. Address: Znamenka St., 10, 119991, Moscow, the Russian Federation. E-mail: [ninelkrylova@mail.ru](mailto:ninelkrylova@mail.ru).

### Abstract

A financial crisis is an important factor promoting the development of common principles and rules of implementing financial and economic functions of state. All the crises experienced by mankind have had a lasting influence. One of the characteristic features of the 2008-2009 financial crisis is the environment of globalization. This promoted to the processes of harmonization and standardization to regulate financial relations. The crisis revealed a trend to a strengthened interaction and cooperation of states to overcome the crisis or weaken its consequences. The cooperation was being performed at regional or international levels. The mechanisms and standards arisen after the crisis were not curbed after the crisis and the beginning of the rehabilitation period. The author studies the EU practice in the area of new standards and mechanisms and financial stabilization, the provisions of the new fiscal pact. The paper mentions the establishment of the European Stability Mechanism, a strengthened role of the ECB, covers EU activity in the area tackling tax evasion and offshore s. A question is being discussed on establishing the mechanism of automatic exchange of information (FATCA). The crisis has revealed the trend to strengthening the role of constitutional law mechanisms to solve financial and economic issues. The article says about a higher role of representative bodies to solve budget issues, the increased role of judicial institutions etc. As a result, the author arrives at a conclusion that during the global crisis a certain improvement has appeared as to the interaction of supranational and national standards and mechanisms of financial regulation. The breach of legal recommendations providing mandatory rules and principles of decision-making in budget and financial issues may bring serious economic and financial aftereffects. These things bear lessons and long-term consequences of the 2008-2009 global economic crisis.



### Keywords

Budget, finances, stabilization, crisis, standards, mechanisms, EU, constitution, international organizations and associations.



### References

(2013) *Teoriya i praktika rossiyskogo konstitutsionalizma* [Theory and practice of Russian constitutionalism]. Moscow. (in Russian)

(2013) *Problemy konstitutsionnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii* [Issues of the Russian Federation constitutional development]. Moscow (in Russian).

(2013) *Konstitutsiya i ekonomika* [Constitution and economy]. Materialy kruglogo stola 1 oktyabrya 2012. Moscow (in Russian).

(2011) *Konstitutsiya v 21 veke: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [Constitution in the 21<sup>st</sup> century: a comparative law essay]. Moscow (in Russian).

(2010) *Filosofiya prava v nachale 21 stoletiya cherez prizmu konstitutsionalizma i konstitutsionnoy ekonomiki* [Philosophy of law in light of constitutionalism and constitutional economy]. Moscow. (in Russian)

Krylova N.S. (2013) *Konstitutsionnye osnovy finansovoy deyatel'nosti gosudarstva* [Constitutional fundamentals of financial activity of state]. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*. No. 1. P. 81-91.

Extracts from the decision of the Federal Constitutional Court of 12 September 2012 (<http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912\bvr139012en.html>).

Federal Constitutional Court — Press office — Press release no. 23/2014 of 18 March 2014 (<http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg14-023.html>).

*Legal Thought: History and Modernity*

Federal Constitutional Court - Press office - Press release no. 67/2012 of 12 September 2012 (<http://www.bundesverfassungsgericht.de>; Press release no 67/2012 of 12 September 2012).

The US Foreign Accounts Tax Compliance Act (FATSA) and interaction with G20 initiatives: a quick guide ( <http://www.aph.gov.au/FATSA>)

Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economical and Monetary Union (Fiscal Pact. pdf. Foxit reader).